

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Haroldo Ramanzini Júnior

O BRASIL E AS NEGOCIAÇÕES NO SISTEMA GATT/OMC: UMA ANÁLISE DA
RODADA URUGUAI E DA RODADA DOHA

2012

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

O BRASIL E AS NEGOCIAÇÕES NO SISTEMA GATT/OMC: UMA ANÁLISE DA
RODADA URUGUAI E DA RODADA DOHA

Haroldo Ramanzini Júnior

Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política, da
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da
Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos
necessários para a obtenção do título de Doutor em Ciência
Política.

Orientador: Prof. Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira

São Paulo

2012

Dedico este trabalho com todo amor, carinho e admiração à minha esposa, Isabela, e, ao Lorenzo, nosso filho, por trazer um novo significado especial às nossas vidas.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira, por ser meu orientador, pelo apoio e sugestões e pela confiança no meu trabalho. À Profa. Janina Onuki pelo incentivo e apoio em todos os momentos. Ao Prof. Marcelo Passini Mariano pela valorosa ajuda e interação. Ao Prof. Tullo Vigevani pela sua generosidade e incentivo. Aos Professores do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, sobretudo, àqueles com quem tive a oportunidade de cursar importantes disciplinas no Doutorado: Prof. Adrian Gurza Lavalle; Prof. Álvaro de Vita Prof. Cicero Araujo, Profa. Janina Onuki, Prof. João Paulo Candia Veiga, Profa. Maria Hermínia Tavares de Almeida, Prof. Rafael Villa, Profa Rossana Rocha Reis e Prof. Rogério Arantes.

Aos funcionários do Ministério das Relações Exteriores e da Missão do Brasil em Genebra. E a todos os outros funcionários de ministérios e órgãos do governo federal que compartilharam materiais que eu pudesse utilizar.

Ao amigo Rogério de Souza Farias pelas sugestões e comentários pertinentes. Sinceros reconhecimentos.

Ao Rafael A. R. Almeida pela ajuda na organização e coleta da documentação.

Aos Professores e Funcionários do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, em especial aos Professores do curso de Relações Internacionais: Ana Maria Franco, Armando Gallo; Aureo de Toledo Gomes, Clesio Lourenço Xavier, Débora Prado, Erwin Xavier, Flávio Pedroso, Filipe Mendonça, José Rubens Garlipp, Marrielle Maia, Sandra Cardozo.

Aos amigos: Thiago Nascimento, Clara Maria Faria dos Santos, Rodolfo Testi, Lucas Iten Teixeira, Gustavo Favaron, Joseph Marques, Nadim Gannoum, Gabriel Cepaluni, Thiago Lima, João Castro Neves e Paula Vedoveli.

Ao meu pai, Haroldo, à minha mãe, Sonia e aos meus irmãos, André e Isis. À Jaine e ao Darci.

RESUMO

A presente Tese de Doutorado tem como objetivo analisar o comportamento do Brasil nas negociações comerciais multilaterais no sistema GATT/OMC, mediante o estudo do processo decisório doméstico que estruturou a atuação do país nas negociações agrícolas na Rodada Uruguai (1986-1994) e, na Rodada Doha (2001 – 2008), com foco no entendimento do processo de formulação das posições apresentadas, no Grupo de Cairns e, no G-20, respectivamente. A partir desses dois estudos de caso e da análise comparada do processo decisório, incorporando parte da literatura de Análise de Política Externa, pretendemos analisar, em dois momentos, no mesmo tema, a receptividade da política externa brasileira às pressões domésticas. O trabalho procura suprir certa lacuna da literatura sobre coalizões no sistema GATT/OMC, pois, a maior parte dos estudos tem dificuldade em incluir aspectos que se localizam, no interior dos sistemas decisórios nacionais, enquanto variáveis relevantes que ajudam a entender o comportamento dos países em coalizões.

Palavras – chave: Política Externa Brasileira, Coalizões Internacionais, Processo Decisório, Rodada Uruguai, Rodada Doha.

ABSTRACT

The objective of this thesis is to analyze Brazilian behavior in multilateral trade negotiations in the GATT/WTO system, through the study of the domestic decision making process that structured the country positions in the agricultural negotiations during the Uruguay Round (1986 – 1994) and the Doha Round (2001 – 2008). Our focus is to understand the domestic decision making process that structured the positions presented by Brazil in the Cairns Group and in the G-20, respectively. From these two case studies, the comparative analysis of the decision making process and incorporating the Foreign Policy Analysis literature, we intend to analyze at two different moments on the same issue, the openness of the Brazilian Foreign Policy to domestic pressure. The work seeks to fill the gap in the literature on coalitions in the GATT/WTO since most studies do not include aspects related to the national decision making process as important variables useful to understand countries behavior in coalitions.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, International Coalition, Decision Making Process, Uruguay Round, Doha Round.

SUMÁRIO

Introdução.....	9
Capítulo 1 - O Brasil e o Grupo de Cairns na Rodada Uruguai: da reticência à adesão.....	25
Capítulo 2 - O Brasil e o G-20 na Rodada Doha: ativismo e viabilização da ação coletiva	56
Capítulo 3 - Política Externa e Pressões Domésticas: o Brasil no Grupo de Cairns e no G-20. ..	85
Considerações Finais	117
Referências Bibliográficas	123

Introdução

A presente Tese de Doutorado tem como objetivo analisar o comportamento do Brasil nas negociações comerciais multilaterais, no sistema GATT/OMC, mediante o estudo do processo decisório doméstico que estruturou a atuação do país, nas negociações agrícolas, na Rodada Uruguai (1986-1994) e, na Rodada Doha (2001¹ – 2008), com foco no entendimento do processo de formulação das posições apresentadas, no Grupo de Cairns e, no G-20, respectivamente. A partir desses dois estudos de caso, e da análise comparada do processo decisório, incorporando parte da literatura de Análise de Política Externa, pretendemos analisar, em dois momentos diferentes, no mesmo tema e arena de negociação, a receptividade da política externa brasileira às pressões domésticas.

Tendo em conta que parte significativa da literatura tende a enfatizar que, a partir do processo de redemocratização e do aceleração das dinâmicas de internacionalização, há uma crescente diversificação dos atores que participam da formulação da política externa brasileira e uma conseqüente diminuição do peso relativo do Itamaraty, particular ênfase será direcionada ao entendimento da influência do Ministério das Relações Exteriores no processo decisório, e no grau de constrangimento doméstico às posições da diplomacia, na definição da atuação do Brasil, nas duas coalizões. Além disso, a abordagem proposta procura suprir certa lacuna da literatura internacional sobre coalizões, no sistema GATT/OMC, pois, a maior parte dos estudos tem dificuldade em incluir aspectos que se localizem no interior dos sistemas decisórios nacionais, enquanto variáveis relevantes que ajudem a entender o comportamento dos países nas coalizões.

¹ A coalizão G-20 surgiu oficialmente em setembro de 2003. O recorte temporal (2001-2008) tem como motivação um dos objetivos específicos da pesquisa que consiste em analisar o modo como a posição e a percepção brasileira sobre o andamento das negociações eventualmente mudam, a partir de 2003, com a formação da coalizão. Embora a Rodada Doha ainda não tenha sido concluída, no presente trabalho, consideramos a dinâmica da negociação, no período de novembro de 2001, até a reunião ministerial de julho de 2008.

Argumentaremos que questões relativas ao processo decisório de política externa são decisivas, para o entendimento das posições do Brasil nas coalizões; além de contribuírem para a compreensão das próprias características que estas assumem no processo negociador.

O Grupo de Cairns é uma coalizão de países desenvolvidos² e países em desenvolvimento³ exportadores de produtos agrícolas, que surgiu em 1986, na cidade de Cairns, na Austrália, no estágio inicial de definição da agenda das negociações, da Rodada Uruguai do GATT. Os membros do grupo detêm cerca de um terço das exportações agrícolas mundiais e apresentam uma atuação ativa nas questões sobre liberalização internacional dos mercados agrícolas (CAIRNS GROUP, 2011⁴). Na Conferência de Punta del Este, de setembro de 1986, quando a Rodada Uruguai foi oficialmente lançada, a coalizão já estava formada. A motivação da sua origem relaciona-se com a frustração de alguns países exportadores com o fato de o tema da agricultura não ter sido até então objeto das regras do GATT. Os objetivos centrais do Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, eram a inclusão efetiva do tema da agricultura, na agenda da Rodada, a busca de maior liberalização do comércio dos produtos agrícolas e a redução dos subsídios à exportação⁵. O Brasil, juntamente com a Austrália e o Canadá, é apontado como ator importante da coalizão (TUSSIE, 1993; CAPLING, 2001; NARLIKAR, 2003; GUIMARÃES, 2005).

A coalizão foi considerada uma “terceira força” (OXLEY, 1990), nas negociações da Rodada Uruguai, e teve papel relevante para a inclusão do tema agrícola no mandato negociador (TUSSIE, 1993). Narlikar (2003) argumenta que a especificidade do Grupo de Cairns reside em

² Austrália, Canadá e Nova Zelândia.

³ Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Indonésia, Malásia, Paquistão, Paraguai, Tailândia e Uruguai.

⁴ <http://cairnsgroup.org/Pages/Meetings.aspx> acesso em 20/01/2012.

⁵ Comprehensive proposal for the long – term reform of agricultural trade. Submission by the Cairns Group. Group of Negotiations on Goods (GATT). Negotiation Group on Agriculture. Restricted. MTN.GNG/NG5/W/128. 27 November 1989.

ter atuado, tanto no processo de formação da agenda, quanto na própria dinâmica das negociações. Além disso, tornou-se uma das primeiras coalizões a ser reconhecida pelo GATT (NARLIKAR, 2003). Para Oxley (1990:119), o sucesso do grupo de Cairns teria como base quatro razões principais: 1) os interesses comuns dos países membros; 2) o comprometimento de nível ministerial com a coalizão; 3) a relativa sinergia com as necessidades domésticas dos países membros; 4) o fato de o comércio agrícola ser motivo de tensões entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia, podendo assim o grupo atuar como uma ponte entre os dois. Contudo, como veremos, no capítulo 1, a partir de uma revisão mais específica da literatura e da análise da documentação primária, no caso do Brasil, o interesse e o comprometimento do país nem sempre seguiu exatamente alinhado à agenda Grupo de Cairns, especialmente no estágio inicial e intermediário da negociação. Dentre as variáveis levantadas por Oxley (1990), para explicar o que considera como sucesso do Grupo de Cairns, parece-nos que apenas a quarta razão acima mencionada poderia ser absorvida. Mesmo assim, com algumas mediações, já que as divergências entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia, durante uma fase da negociação, não impediram que, no estágio final da Rodada, chegassem a um entendimento comum com relação ao tema da agricultura por meio do conhecido acordo de Blair – House, de novembro de 1992.

Já a coalizão G-20⁶ é uma coalizão composta exclusivamente de países em desenvolvimento que surgiu de forma oficial, no estágio intermediário da negociação da Rodada Doha, na preparação da Reunião Ministerial de Cancun, em setembro 2003, como uma resposta à proposta de negociação agrícola, estruturada e pré-determinada pelos Estados Unidos e União

⁶ Segundo o embaixador Seixas Corrêa (17/10/2003), Telegrama 1918 de Delbrasgen para SERE e DPB, “Preocupados com a flutuação do número de membros do Grupo inclinamo-nos a fixar um nome para o Grupo. Discutidas diversas possibilidades, a opção preferida foi por G-20, por ser um número redondo e por coincidir com a data de 20 de agosto, ocasião em que foi tabulada a primeira proposta do Grupo para as negociações agrícolas”.

Européia (NARLIKAR e TUSSIE, 2004; CONSTANTINI e CRESCENZI, 2007). A aceitação do documento por parte do uruguaio Carlos Pérez del Castillo, então presidente do Conselho Geral da OMC, como documento *framework*, para as negociações, foi o estopim para o alinhamento dos países em desenvolvimento em torno do G-20⁷. Desde o seu surgimento, o grupo, liderado pelo Brasil e pela Índia, consolidou-se como interlocutor de destaque nas negociações agrícolas. Essa condição é normalmente explicada, entre outros fatores, pelo fato de a coalizão traduzir os interesses dos países em desenvolvimento em propostas concretas e com possibilidades reais de implementação, bem como pela importância dos seus membros, na produção e no conjunto do comércio agrícola, representando quase 60% da população mundial, 70% da população rural do mundo e 26% das exportações agrícolas internacionais (MRE, 2007). A coalizão aumentou, sobremaneira, o peso do Brasil nas negociações e foi uma escada importante, para atingir uma posição de destaque efetivo na OMC, posição esta que o país nunca tinha tido antes.

De acordo com os comunicados oficiais do grupo, o G-20 busca fazer valer o cumprimento integral do Mandato de Doha (WT/MIN(01)/DEC/1⁸) que definiu, entre outras questões, que as negociações deveriam ser abrangentes no que tange a acesso a mercados, buscando a redução e a eliminação de todas as formas de subsídios às exportações agrícolas e a diminuição substancial das medidas de apoio interno que distorcem o comércio. A coalizão opunha-se ao rumo que estava sendo dado à Rodada Doha e buscava manter o objetivo (presente no mandato negociador) de tratar da questão do desenvolvimento, enfatizando a necessidade de eliminação dos subsídios à exportação e de maior acesso ao mercado agrícola dos países

⁷ São membros do G-20: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

⁸ http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm, acesso em 12/02/2012.

desenvolvidos. O Brasil, junto com a Índia, é o principal ator e criador da coalizão G-20⁹ (RAMANZINI JÚNIOR, 2009). Contudo, como argumentam alguns autores (LIMA, 2005; OLIVEIRA, ONUKI e OLIVEIRA, 2006; JALES, 2007), o Brasil e a Índia não têm as mesmas preferências nas negociações agrícolas. Houve um considerável esforço por parte do Brasil em compatibilizar sua posição, no G-20, com as demandas da Índia, até a reunião ministerial, de julho de 2008, buscando estruturar as bases da coalizão. Como veremos no capítulo 2, o processo decisório de definição da posição brasileira é uma variável que teve papel importante para garantir a manutenção da coalizão.

Partimos da idéia que as posições externas adotadas pelo governo brasileiro são resultantes de um processo negociador doméstico complexo que envolve, além dos atores governamentais, com destaque para o Itamaraty e para a Presidência da República, outras agências governamentais e atores internos com interesse em determinados temas internacionais. Assim, analisaremos as características da “unidade de decisão¹⁰” (HERMANN e HERMANN, 1989: 363), que estruturou as posições do Brasil, na coalizão Grupo de Cairns, durante a Rodada Uruguai e, na coalizão G-20, na Rodada Doha, considerando, inclusive, se há variações na unidade de decisão, segundo o estágio da negociação. Dimensionaremos, em dois momentos, no mesmo tema e no mesmo ambiente de negociação, qual é a influência da posição dos atores domésticos, governamentais e não-governamentais, no processo de definição do comportamento internacional do país. Pretendemos entender o funcionamento da dinâmica interna que estruturou as posições do Brasil, levando em consideração o contexto institucional, bem como determinadas

⁹ O então Presidente do comitê de negociações agrícolas da OMC, o diplomata neozelandês Tim Grosser, destaca a importância do Brasil, para a conformação do G-20: “A formação do G-20 pelo Brasil, francamente, foi uma obra prima da diplomacia brasileira”. Entrevista ao jornal Folha de S. Paulo: 9/8/2004.

¹⁰ Hermann e Hermann (1989: 363) definem unidade de decisão como a entidade que tem “ability to commit or withhold the resources of the government in foreign affairs and the power or authority to prevent other entities within the government from overtly reversing their position without significant costs”

particularidades que caracterizam o processo decisório de formulação e de implementação da política externa brasileira (CHEIBUB, 1985; LIMA, 1994).

São poucos os trabalhos (CALDAS, 1998; FARIAS, 2007; FERNANDES OLIVEIRA, 2007; MARQUES, 2009; CARVALHO, 2010) e há certa controversa, na literatura, a respeito da forma pela qual o Itamaraty tem lidado e/ou tem sido permeável, ou não, às preferências domésticas, no processo de formulação das estratégias internacionais do país, num contexto de conflito distributivo interno (LIMA, 2000). Allison e Zelikow (1999) consideram que, para se compreender o porquê de uma decisão de política externa, no caso deste trabalho, para se entender a motivação da atuação do Brasil, no Grupo de Cairns e, no G-20, é preciso identificar os atores, grupos, e compromissos assumidos entre os participantes do processo decisório.

A presente pesquisa demonstrará que para explicar a postura de um país numa coalizão internacional é importante que se considere, além da lógica da negociação, tal como presente em trabalhos como os de Odell (2002), Narlikar (2003) e de Fernández (2008), a dinâmica interna que estruturou o comportamento assumido pelo país¹¹, bem como as características institucionais do processo decisório. Ou seja, em termos de referências expressas na literatura, levaremos em conta preocupações como as que estão presentes nos trabalhos de coalizões de países em desenvolvimento, no sistema GATT/OMC, em consonância com as contribuições advindas dos estudos de Análise de Política Externa. O trabalho integrará a abordagem dessas duas literaturas em um mesmo modelo analítico.

A análise da posição dos grupos e atores domésticos brasileiros que se manifestaram a respeito da atuação do país, nas duas coalizões, ao longo do período de análise (1986-1994 e 2001/2003-2008), bem como o entendimento do grau de abertura das posições oficiais às

¹¹ Nessa linha, Frieden (1999: 48) argumenta que “where actors are strategic we cannot infer the cause of their behavior directly from their behavior. We need to take into account both their underlying preferences and the strategic setting within which they design their actions”.

preferências desses atores domésticos são, entre outros, elementos importantes, também para entendermos as posições e as razões da manutenção das coalizões, principalmente, se partirmos do pressuposto, presente na literatura (OXLEY, 1990; NARLIKAR, 2003; FARIAS, 2007), que o Brasil foi um ator político relevante tanto no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, quanto, no G-20, na Rodada Doha. Daí, o fato de esta pesquisa estudar as duas coalizões, tendo como foco a atuação do Brasil. Outra justificativa importante é que o tema da agricultura e a atuação mediante coalizões são elementos definidores da participação do Brasil, nas duas Rodadas de negociação. Poucos trabalhos analisam a participação do país, no sistema GATT/OMC, com o foco analítico que estamos considerando.

Do ponto de vista dos estudos de Análise de Política Externa, sabemos que a estrutura doméstica tem grande impacto nas posições internacionais dos países (DESTLER, 1974; KATZENSTEIN 1976; PUTNAM, 1988, HERMANN e HERMANN, 1989 MORAVISCK, 1993); mas, não fica claro como essa estrutura doméstica afeta o comportamento de diferentes países e qual a implicação disso nos diversos casos. Parte significativa da literatura tem utilizado o exemplo dos Estados Unidos, na teorização sobre processo decisório doméstico e negociações internacionais¹². O entendimento da dinâmica do processo decisório que estrutura a posição de outros países, no caso deste trabalho que enfoca o Brasil, poderá contribuir para uma compreensão mais ampla sobre a intrincada relação entre processo decisório interno e as posições externas dos países. Entre outros fatores, o caso brasileiro pode ser importante para se entender melhor o modo como a instituição diplomática consegue manter e até mesmo aumentar seu peso, no processo decisório de política externa, apesar dos fatores que, em tese, agiriam num

¹² Hermann (2001: 49) entende que “To date models of foreign policy decision making have had a distinctly U.S flavor Indeed, “the U.S bias” in the decision – making literature has made it difficult to generalize to other countries and has given researchers blind spots regarding how decisions are made in government and cultures not like the American”.

sentido contrário, como o aprofundamento do processo de democratização e o maior impacto das questões externas na política doméstica (SOFER, 1988).

Os dois casos em análise serão perscrutados, tendo em conta um conjunto comum de preocupações analíticas. A revisão da literatura e a análise da documentação primária ajudaram-nos a formular algumas perguntas de pesquisa, que orientarão a análise dos dois casos e a redação dos três capítulos. No estudo do processo de formulação da posição brasileira, no Grupo de Cairns, e, no G-20, as perguntas que guiarão a redação dos capítulos do trabalho serão como se seguem. Qual foi a influência do Itamaraty, na formulação decisória que estabeleceu a estratégia de atuação do Brasil, no Grupo de Cairns e, no G-20? Essa influência teve modificações de acordo com o estágio da negociação? Qual a margem de manobra e o grau de partilhamento decisório do Ministério das Relações Exteriores com relação a outros órgãos do governo, na formulação da posição brasileira, nas negociações agrícolas, durante a Rodada Uruguai e, na Rodada Doha¹³? Que atores participaram do processo decisório, o que os levou a tal situação? Qual é a permeabilidade das posições do “Estado” às preferências domésticas, no caso da atuação do país nas coalizões¹⁴? Como explicar as diferenças e semelhanças no processo decisório de definição da posição brasileira, nos dois casos?

Nas situações em que temas externos apresentam fortes interconexões com os interesses domésticos, como é o caso da atuação brasileira, no Grupo de Cairns e, no G-20, a política externa brasileira tenderia a ser mais receptiva às pressões domésticas, como forma de fortalecer suas posições, neste âmbito, e, conseqüentemente, nas negociações comerciais internacionais

¹³ Essa pergunta deixa claro que, na perspectiva desta pesquisa, e, influenciado pelo trabalho de Pinheiro (2000), entendemos que a análise do processo de formulação das decisões é uma variável importante para o entendimento do conteúdo das mesmas.

¹⁴ Geddes (1990) em um estudo sobre o tema da autonomia do Estado brasileiro, na formulação de políticas, argumenta que, em alguns casos, os funcionários do governo podem moldar a política pública, com alto grau de autonomia, em relação aos grupos de interesse e aos políticos.

(PUTNAM 1988; FERNANDES OLIVEIRA, 2007). O significado do conceito de influência, para analisar o processo decisório de políticas públicas, particularmente de política externa, é complexo e controverso (SABATIER, 2007; FARIAS e RAMANZINI JÚNIOR, 2009). Na medida em que existem diversos atores participando do processo decisório, como dimensionar a influência de cada um deles, como considerar que um determinado ator doméstico tem maior influência que o outro, no processo decisório de política externa, e teria sido decisivo na determinação do comportamento do país numa coalizão internacional? Procuramos uma forma razoavelmente parcimoniosa de lidar com a questão. Para isso, partimos da idéia de que, em um processo decisório, toda agência governamental tem uma posição sobre determinado tema, sobretudo, naqueles que envolvem sua atuação mais direta; mas, com o decorrer da negociação internacional e os conflitos de interesses domésticos, é possível supor que, ao longo da dinâmica negociadora, os atores domésticos envolvidos, no processo decisório, mudem suas posições em função da necessidade de composição com os interesses dos demais.

Nesse sentido, e tendo em conta o foco do trabalho, no caso de verificarmos a participação de diversos atores domésticos, na definição das posições brasileiras nas coalizões, nossa hipótese (H1) é que as posições iniciais da diplomacia, diante de determinadas questões, envolvidas nos dois casos, tendem a sofrer alterações, ao longo do processo. Já no caso de haver a ocorrência da participação de atores domésticos interessados na questão; mas, ao mesmo tempo, se não for possível verificar alteração importante, nas posições iniciais da diplomacia brasileira, no decorrer do processo negociador, nossa hipótese (H2) é que esta abertura às pressões domésticas não necessariamente constrange o peso do Itamaraty, no processo decisório e na implementação das posições do país¹⁵. Nossa hipótese (H3) é que, no caso do processo

¹⁵ Em relação a essa questão, Anderson (1993: 145) argumenta “it is a mistake to suppose a more democratic diplomacy only because there are many groups in society demanding more influence”.

decisório de formulação das posições brasileiras em negociações internacionais, particularmente em coalizões, no sistema GATT/OMC, entre a Rodada Uruguai e a Rodada Doha, há um fortalecimento do Ministério das Relações Exteriores, no processo decisório, e não uma redução do seu peso, como parte significativa da literatura tende a argumentar¹⁶ (CASON e POWER, 2006; FERNANDES OLIVEIRA, 2007; SHAFFER, SANCHEZ e ROSENBERG, 2008). Compararemos as preferências do Itamaraty e de outros atores domésticos, no processo decisório e nas posições efetivamente apresentadas, no âmbito do Grupo de Cairns e do G-20. Averiguaremos se a intenção brasileira, nas negociações, já vem previamente estruturada por parte do Itamaraty, ou, se é sensível às pressões domésticas, bem como, se as posições oficiais variam conforme às pressões dos atores internos, ou, se mantêm certa regularidade, fruto de uma “estabilidade na estrutura de poder” (FREEDMAN, 1976: 447)¹⁷. Assim, ao analisar a formulação da política externa brasileira, em dois casos, num mesmo tema, no período pós – redemocratização, pretendemos oferecer subsídios para se pensar ou repensar a idéia de que, a partir de então, e com o aceleração dos processos de globalização, o Ministério das Relações Exteriores perdeu ou não influência na formulação da posição brasileira em negociações comerciais internacionais.

Os trabalhos de Abreu (1993; 1996 e 2004), Mello (1992) e Guimarães (2005) que explicam as posições brasileiras, na Rodada Uruguai, inclusive, no Grupo de Cairns, não discutem o processo de formulação das posições do Brasil, ou seja, não analisam a dinâmica decisória interna que estruturou a atuação do país na coalizão. Esta, como estamos

¹⁶ Estamos de acordo com Hocking (1999: 14), quando considera que “the second broad conclusion follows from the first and suggests that the image of foreign ministries suffering from a state of perhaps terminal decline is a distortion of reality. It has been suggested above that this is due in part to a misreading of the nature and historical evolution of foreign ministries and their relations with other government agencies in the management of international policy”.

¹⁷ Segundo Freedman (1977: 447), “os outputs do processo decisório refletem as forças relativas dos atores envolvidos, de forma que a estabilidade numa estrutura de poder irá resultar numa certa estabilidade da política externa”.

argumentando, é fundamental, para entendermos o porquê de uma determinada postura do país nas negociações. O livro de Caldas (1998) é um dos poucos trabalhos que tem como objetivo explícito analisar o processo decisório da participação brasileira, na Rodada Uruguai. Mesmo assim, sua ênfase é nas negociações de serviços, não propriamente nas negociações agrícolas. Segundo Caldas (1998:44), “mesmo quando havia um processo de consultas entre o Itamaraty e outros ministérios, era o primeiro que tomava a decisão final”. Na visão desse autor, o Itamaraty tinha o monopólio decisório de definição das posições do Brasil, na Rodada Uruguai. Como veremos no capítulo 1, nossa pesquisa relacionada com o processo decisório de formulação das posições do Brasil no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, apresenta resultado distinto. Demonstraremos que, na definição das posições brasileiras, no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, a formulação da posição brasileira não era insulada no Itamaraty; além disso, diversas vezes, a diplomacia sofria restrições de outros atores domésticos, na definição do comportamento do país na coalizão, o que é um dos fatores que explica a reticência do Brasil em aderir às posições do Grupo de Cairns, durante o estágio inicial e intermediário da negociação, e o esforço em incluir o tema do tratamento especial e diferenciado nas propostas do Grupo. Com isso, nossos achados sobre o processo de formulação das posições do Brasil no Grupo de Cairns, como será apresentado no Capítulo 1, aproximam-se e incorporam a contribuição dos trabalhos de Helfand (1999) e Farias (2007), ainda que estejamos trabalhando com hipóteses e perguntas de pesquisa distintas.

Já no âmbito da literatura que discute a participação brasileira, na Rodada Doha, parte dos autores tendem a argumentar que o maior engajamento do Brasil, na OMC, e os relativos sucessos atingidos têm relação com a emergência de uma nova rede de interação entre sociedade civil, setor privado e governamental. Nesse sentido, haveria uma redução do peso do Itamaraty,

no processo decisório de definição das posições internacionais do Brasil, e uma progressiva participação de setores da sociedade civil, no processo decisório de política externa brasileira, bem como uma descentralização de sua formulação, do Itamaraty para outros órgãos do governo (CASON e POWER, 2006; FERNANDES OLIVEIRA, 2007). Este processo de “horizontalização” (FRANÇA e SANCHEZ, 2009) da formulação da política externa brasileira teria grande relevância, na explicação do êxito das ações internacionais do Brasil, no governo Lula da Silva, inclusive, no âmbito do G-20. Segundo Shaffer, Sanchez e Rosenberg (2008: 11), “a melhor interpretação sobre o que está subjacente ao sucesso brasileiro na OMC é a emergência de uma interação pluralista entre setor privado, sociedade civil e governamental em assuntos de política comercial externa”. O capítulo 2 da Tese demonstrará que, no caso do processo de definição da posição brasileira, no G-20, na Rodada Doha, houve um descolamento da diplomacia das pressões domésticas, que possibilitou a manutenção da coalizão, até a reunião ministerial de julho de 2008.

No capítulo 3, analisaremos de forma comparada, os dois casos em tela identificando as variáveis que explicam a evolução do processo decisório; a questão do apoio presidencial, a internacionalização da formulação da agenda de política comercial do país nos anos 1990 com o advento do Mercosul e os resultados da Rodada Uruguai, a extinção da Comissão de Política Aduaneira (CPA) e da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), bem como o posterior surgimento da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), tendo o Itamaraty representação no Conselho de Ministros¹⁸, são alguns aspectos relevantes que serão abordados. Discutiremos as diferenças e semelhanças no processo decisório dos dois casos, buscando compreender as mudanças na influência do Itamaraty, no processo decisório, o que não implica

¹⁸ Como argument Winham (1978: 392) “an important requirement of diplomacy today is for internal control over domestic politics in order to conduct negotiations abroad”.

desconsiderar a importância dos outros atores domésticos, como o Ministério da Agricultura, entre outros. Discutiremos também as motivações e lógicas específicas da participação do Brasil nas coalizões. Na parte final do capítulo e nas Considerações Finais, contextualizaremos os principais achados e contribuições específicas da Tese visando demonstrar em que medida o trabalho chama a atenção para determinadas questões que eventualmente poderiam ser consideradas de forma mais efetiva por pesquisas futuras.

Como é possível inferir, a partir do exposto, as escolhas metodológicas do trabalho vinculam-se às características dos fenômenos que buscamos compreender. Os dois casos serão analisados tendo em conta a discussão teórica, as perguntas de pesquisa e as hipóteses colocadas acima¹⁹. Nesse sentido, estamos de acordo com Narlikar (2003: 4), quando afirma que “the close relationship that the empirical analysis bears with theory building makes it more than just an interesting historical account of a story still largely untold. To utilize the empirical research to its maximum advantage, a comparative method is used. Each case study is subject to a similar set of questions”. O estudo do processo decisório fundamenta-se no que George e Bennett (2005) chamam de “process-tracing”²⁰ ou delineamento do processo. Identificaremos as eventuais diferenças entre o processo decisório *de jure* e o processo decisório *de facto* que estruturaram as posições do Brasil nas coalizões²¹, já que pode haver diferença no peso que as regras atribuem a um determinado ator ou instituição e seu efetivo papel no processo decisório²². Consideraremos

¹⁹ Estamos de acordo com Frieden (1999:76), no sentido de que “the goal of improved analyses of international politics would be better served if preferences were defined more carefully, if they were derived more methodologically, and if their implications for outcomes were stated and evaluated more systematically”.

²⁰ Segundo os autores, “in process-tracing, the researcher examines histories, archival documents, interview transcripts, and other sources to see whether the causal process a theory hypothesizes or implies in a case is in fact evident in the sequence and values of the intervening variables in that case” (GEORGE e BENNETT: 2005: 6).

²¹ Como argumenta Destler (1974:42) “the frequent gap between the patterns of formal organization and how business actually gets transacted in government has long been too obvious to ignore”.

²² Por exemplo, pesquisa de Arbix (2008: 670) sobre o processo de definição das demandas brasileiras no Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC), da OMC, indica que: “ainda que aparente caber à CAMEX a

os dados sobre as posições específicas dos diferentes atores domésticos, no processo decisório, e as posições incorporadas, nas propostas oficiais do país, para delimitarmos o mecanismo causal da participação e das posições do Brasil, no Grupo de Cairns e no G-20. A principal justificativa metodológica para a escolha dos casos, que possibilita a análise comparada, nos dois momentos que estamos considerando, é que se trata de duas coalizões que atuam no mesmo ambiente e tema de negociação, que têm um peso intrínseco razoável e onde o Brasil é um ator relevante.

Do ponto de vista das fontes, buscamos conseguir o maior acesso possível às fontes primárias de informação, dando seqüência à estruturação de documentação iniciada durante a pesquisa de Mestrado, como atas de reuniões, propostas, cartas, avisos interministeriais e telegramas de instrução, ainda que esse material, muitas vezes, seja de difícil acesso, sobretudo, em casos de negociações mais recentes, como é o caso da Rodada Doha. O web – site do G-20 e do Grupo de Cairns²³ também foi uma fonte de pesquisa importante, na medida em que viabilizou o acesso às propostas das coalizões. Também de grande valia foi o banco de dados do GATT²⁴ e da OMC²⁵. O Boletim *News*, informe elaborado pelo GATT/OMC, disponível na base de dados acima referida, foi outra fonte utilizada na pesquisa.

No que tange à participação do Brasil, no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, o trabalho está estruturado, entre outras fontes, em importante documentação primária, qual seja, os telegramas expedidos (Desptel) para Delegação Brasileira em Genebra (Delbrasgen) e telegramas recebidos (TEL) de Delbrasgen, no período de 1986 a 1994. Foi possível o acesso aos quatro tipos de documentos classificados: ostensivos, reservados, confidenciais e secretos,

decisão oficial sobre determinada demanda que o Brasil venha a registrar no MSC, sua gestação e condução é fortemente centralizada na Coordenadoria Geral de Contenciosos (CGC) do Itamaraty”.

²³ <http://cairnsgroup.org/Pages/default.aspx> acesso em 13/01/2012.

²⁴ Esta base de dados pode ser acessada através dos seguintes links: http://docsonline.wto.org/gen_home.asp?language=1&=1 e <http://gatt.stanford.edu/page/home>. Acesso em: 28/02/2012.

²⁵ Ver: http://www.wto.org/english/docs_e/gattdocs_e.htm. Acesso em: 28/02/2012.

relativos à participação do Brasil no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, do GATT. No caso da Rodada Doha, com relação à atuação do Brasil, no G-20, foi possível o acesso a todos os telegramas ostensivos (recebidos e expedidos), entre Delbrasgen, Secretária de Estado das Relações Exteriores (SERE) e a Divisão de Agricultura e Produtos de Base (DPB), no período de 2001 a 2008. Permaneceram inacessíveis a quase totalidade dos telegramas reservados, confidenciais ou secretos referentes à participação do Brasil, no G-20, nas negociações agrícolas da Rodada Doha, pelo fato de estarem protegidos por prazo de classificação previsto em Lei.

Reconhecemos a assimetria na qualidade das fontes utilizadas em cada estudo de caso. Os telegramas coletados relacionados com a Rodada Doha são, em sua maioria, ostensivos, com certas exceções. Mas, no caso do processo decisório das posições brasileiras, no G-20, foi possível conseguir uma quantidade maior de informações por meio de fontes de outros ministérios, além de entrevistas. No caso do uso de entrevistas, como uma das fontes da pesquisa, os fenômenos que buscamos compreender e a dificuldade de acesso à documentação primária confidencial da Rodada Doha, encaixam-se, nas circunstâncias e condições que Gardini (2012: 108) considera como adequadas para a sua utilização, quais sejam, “when written sources are absent; when sensitive, complex negotiations are conducted secretly; and when ideational factors or the perspective of the human agent is central to the investigation”.

A diversidade de fontes alternativas utilizadas buscou suprir a dificuldade de acesso aos telegramas confidenciais da Rodada Doha, visando maior simetria na análise dos dois casos. Realizamos entrevistas com atores dos órgãos que participaram das reuniões do Grupo Técnico Informal (GTI), coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores, onde era definida a posição brasileira, no G-20. O grupo era composto por representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA),

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais (ICONE). Além das pessoas que participaram das reuniões do GTI, entrevistamos diplomatas brasileiros lotados em Brasília, nas divisões que lidam diretamente com o tema das negociações, membros da Delegação Brasileira em Genebra, funcionários da OMC e correspondentes de jornais brasileiros. A Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) é considerada um órgão *de jure* importante, na definição da posição do Brasil nas negociações²⁶. Por conta disso, entrevistamos funcionários que trabalham na área de negociações internacionais e tivemos acesso parcial às atas das reuniões mensais, de forma a entender como o tema do G-20 inseria-se nas discussões.

²⁶ Segundo decreto no. 4732, de 10 de junho de 2003, dentre as competências da CAMEX destacam-se: definir diretrizes e procedimentos relativos à implementação da política de comércio exterior, visando à inserção competitiva do Brasil, na economia internacional; coordenar e orientar as ações dos órgãos que possuem competências, na área de comércio exterior, estabelecer as diretrizes para as negociações de acordos e convênios relativos ao comércio exterior, de natureza bilateral, regional ou multilateral. Ver: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1932>

Capítulo 1 - O Brasil e o Grupo de Cairns na Rodada Uruguai: da reticência à adesão

O presente capítulo tem como objetivo analisar o comportamento do Brasil na coalizão Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai. As posições e estratégias do país em relação à coalizão, nos diferentes momentos do processo negociador serão analisadas tendo em conta, principalmente, aspectos relativos ao processo decisório doméstico de formulação das posições brasileiras. Inicialmente, faremos uma análise do próprio contexto de surgimento e desenvolvimento da Rodada Uruguai, para entender em que medida a Rodada se diferencia das rodadas anteriores de negociação do sistema GATT e abordaremos algumas questões sobre o comportamento brasileiro de modo mais geral, que são importantes para a compreensão, de modo específico, da atuação do país no Grupo de Cairns.

Demonstraremos que, na definição das posições brasileiras, no Grupo de Cairns, a formulação da posição do país não era insulada no Itamaraty; além disso, muitas vezes, a diplomacia sofria restrições de outros atores domésticos, na definição do comportamento do Brasil na coalizão. Como veremos, as questões relativas ao âmbito doméstico têm um papel importante na explicação da situação inicial de reticência e no movimento posterior de adesão, que caracteriza a atuação do Brasil em relação ao Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai.

Durante boa parte das Rodadas de negociações multilaterais do sistema GATT, os países em desenvolvimento, inclusive, o Brasil, tinham participação e influência limitada no direcionamento das negociações. O fato de suas estratégias de desenvolvimento serem orientadas fundamentalmente para o contexto doméstico é um dos fatores que explicam essa situação, já que não se conectavam com os objetivos do regime comercial, quanto à redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias. Além disso, características próprias da estrutura do sistema

internacional, durante o período da Guerra Fria e o baixo peso político e econômico dos países em desenvolvimento, dificultavam uma participação efetiva, situação que, como veremos no capítulo seguinte, modifica-se na Rodada Doha. Para muitos países, o regime multilateral de comércio era considerado, em grande medida, um “clube de ricos”, no qual apenas os mais poderosos eram capazes de avançar seus interesses (WILKINSON, 2006).

Em geral, os países em desenvolvimento tinham algum ganho indireto com as negociações de redução tarifária entre os países desenvolvidos, por conta do princípio da nação mais favorecida. Embora o movimento de mudança tenha começado antes, com sinais importantes na Rodada Tóquio, foi durante a Rodada Uruguai (1986-1994) que a transformação, no posicionamento dos países em desenvolvimento em relação ao GATT, tornou-se mais proeminente (TUSSIE e GLOVER, 1993; CROOME, 1995). A referida Rodada incorporou novos itens à agenda, em um esforço dos países desenvolvidos – liderados pelos Estados Unidos – para adequar as políticas domésticas dos países membros do regime de comércio a novos padrões liberais (VELASCO e CRUZ, 2007). Além de inibir a adoção de medidas restritivas ao comércio internacional, a Rodada também visava à maior regulação de políticas nacionais (OSTRY, 2002). A inclusão do tema de serviços²⁷ e propriedade intelectual, no âmbito do GATT, exigia um novo corpo jurídico para o regime, com normas mais intrusivas nas legislações nacionais.

Os países em desenvolvimento, com destaque para o Brasil²⁸ e para a Índia, reagiram com vistas a tentar reduzir a interferência do GATT, na dinâmica doméstica, e bloquear a

²⁷ Narlikar (2003: 69) argumenta que “the possibility of inclusion of services within GATT auspices threatened to take the GATT well beyond its traditional mandate of trade and border issues. Inclusion of services was seen as a move with potential for cross – sectoral retaliatory trade that would impede the growth of both the goods and services sectors of developing countries”.

²⁸ De acordo com Sodre (1986): “In a constructive spirit, we shall respect the position of those who, like Brazil, reject the inclusion of services in a Round concerning goods within the scope of the GATT”. Brazil: Statement by

incorporação de novos temas na agenda, em especial, serviços, propriedade intelectual e investimentos. A coalizão G-10²⁹ é representativa dos esforços nesse sentido, trata-se de uma coalizão formada com o objetivo de impedir a entrada de novos temas na agenda, sobretudo, serviços (NARLIKAR, 2003). Contudo, esse posicionamento não pôde ser mantido em decorrência de dificuldades domésticas e da pressão dos países desenvolvidos. A partir de 1988, com o *Mid-term Review* de Montreal, no estágio intermediário da Rodada Uruguai, o Brasil deixa de questionar a questão da inclusão dos novos temas³⁰, posição que vinha sustentando, desde 1982, e começa a negociá-los, visando diminuir o poder vinculante dos mesmos (GUIMARÃES, 2005). Permanecia, contudo, as divergências entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia, na área agrícola (apesar das posições comuns em outros temas importantes), que foram efetivamente resolvidas apenas, em 1992, com o acordo de Blair House. Na perspectiva de Batista (1992: 110), a Rodada Uruguai teria duas grandes vertentes:

“uma no sentido Norte-Norte relacionada com o contencioso entre os EUA e a CEE a respeito dos subsídios agrícolas; outra, no sentido Norte-Sul em que se evidencia, sob a liderança dos EUA, o propósito de integrar os países em desenvolvimento numa economia mundial reorganizada de forma a preservar as vantagens competitivas de que goza o mundo desenvolvido em termos de capital e, sobretudo, de tecnologia”.

O Grupo de Cairns é uma coalizão de países desenvolvidos e países em desenvolvimento exportadores de produtos agrícolas, que surgiu em 1986, na cidade de Cairns, na Austrália, no

Mr. Roberto de Abreu Sodre. Contracting Parties at Ministerial Level. 15-19 september 1986. Punta del Este Uruguay. MIN (86)/ST/20. 16 September 1986.

²⁹ Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Índia, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia, Iugoslávia.

³⁰ Batista (1992: 111) considera que “no *Mid-term Review* da Rodada Uruguai, começado em Montreal ao final de 1988 e concluído em Genebra em abril de 1989, os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, se alinhariam, entretanto, com os EUA não só na questão agrícola, mas igualmente no que se refere aos *novos temas*. Aceitou-se então a redefinição dos mandatos acordados em Punta del Este para incluir, por exemplo, o estabelecimento através do GATT de novos padrões de proteção à propriedade intelectual”.

estágio inicial de definição da agenda das negociações, da Rodada Uruguaí do GATT. Os objetivos centrais do Grupo de Cairns eram incluir efetivamente o tema da agricultura, na agenda da Rodada, buscar maior liberalização do comércio dos produtos agrícolas e a redução dos subsídios à exportação³¹. A coalizão era diversificada, mesmo heterogênea na sua composição. De acordo com Ricupero (1998:18) :

“on the one side there were the former Dominions of Anglo – Saxon culture, two of which - Australia and New Zealand – were clearly committed to agricultural liberalization, and a third one – Canada- which had a more ambiguous position because of its own difficulties with tariffication and domestic provincial problems. On the other side were five Latin American Countries (Argentina, Brasil, Chile, Colombia and Uruguay). O Grupo de Cairns apresentava-se nas negociações como uma “bridge building coalition”.

Narlikar (2003: 140) entende que o Grupo nunca buscou desafiar diretamente as políticas dos Estados Unidos e da Comunidade Européia, mas concentrou sua agenda em “restraining and modifying the behaviour of larger actors”. Nos momentos críticos da negociação, “there were limits to the readiness of developed country members of the Group to venture extreme measures disapproved of by their OECD partners” (RICUPERO, 1998:18). É interessante que, nesse sentido, a lógica da atuação do Grupo de Cairns é totalmente distinta da lógica da atuação do G-20, como veremos nos capítulos seguintes.

É forte na literatura o entendimento de que as divergências entre EUA e CE foram um aspecto importante para o aumento das margens de manobra do Grupo de Cairns, durante a fase inicial e intermediária da Rodada Uruguaí³². Cooper, Higgott e Nossal (1993: 52) argumentam

³¹ Comprehensive proposal for the long – term reform of agricultural trade. Submission by the Cairns Group. Group of Negotiations on Goods (GATT). Negotiation Group on Agriculture. Restricted. MTN.GNG/NG5/W/128. 27 November 1989.

³² De acordo com Ricupero (1998: 22) “the success of the action undertaken by the Five Latin American members of the Cairns Group was due to particular circumstances that may be difficult to reproduce. The first factor that made the move possible was obviously the split between the dominant poles of world trade: the European Community on the one hand and the United States on the other. Secondly it was essential to have behind the five Latin American

que “progress in agenda – setting and in the negotiations process, we suggest, was significantly facilitated by the activities of the Cairns Group as a constructive bridge – builder and consensus – seeker in the tense and sometimes conflictual relations not only between the major actors but also between the major actors and some of the more antagonistic developing countries”. A documentação, na perspectiva brasileira, parece confirmar esse entendimento:

“quanto a agricultura, a própria extensão e proposital ambigüidade de certos trechos do texto de Dunkel, ao mesmo tempo que dificultam, nessa primeira leitura, um julgamento elaborado, apontam para a necessidade de que sejam exploradas em profundidade não apenas as divergências que parecem ainda subsistir entre CEE e os Estados Unidos com relação a vários aspectos da proposta mas a própria insuficiência do texto com relação aos objetivos pretendidos pelos países membros do Grupo de Cairns no documento W/69 e nas decisões emanadas de Budapeste e Waitangi”³³.

Nessa linha, é possível considerar que, quando diminuíram as divergências entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia, a partir de 1992, o espaço de atuação do Grupo de Cairns ficou restrito, e os grandes fecharam um entendimento comum em agricultura, o acordo de Blair House de 1992, que foi posteriormente, em boa medida, imposto aos outros países (STEINBERG, 2002; NARLIKAR, 2003³⁴). Documento do Grupo de Cairns, de 1994, que faz um balanço da Rodada Uruguai e da negociação agrícola indica que “Dissapointment was also expressed that in the final stages of the negotiations a bilateral settlement between the United States and the European Comission had resulted in a weakening of the outcome on domestic

Countries , the Cairns Group, a broad coalition of industrialized and developing countries held together by a common cause of an indisputable moral weight, namely the inclusion of agricultural trade in the GATT”.

³³ Minuta de Telegrama. Urgentissimo. De Exteriores para Delbrasgen. Rodada Uruguai.TNC. Reunião de Coordenação. XCOI GATT. Confidencial. 23/03/1989. Tels e Despachos Telegráficos (confidenciais e secretos). Delbrasgen. 1989. Caixa 32.

³⁴ Narlikar (2003:145) entende que “The Cairns Group was successful in exploiting the US-EC rift and thereby ensured that agriculture was not swept away under the carpet. The Cairns Grupo provided the two superpowers with a modus Vivendi, but the US in particular and also the EC to some extent had desired such a trace. The Balir House accord was, first and foremost, and accord between the two giants to suit their interests; any benefits that the Cairns Group derived from the accord were fortunate but incidental”.

support and export subsidy disciplines, which will have a negative impact on specific export interests in a number of Cairns Group members³⁵”.

A relação dos Estados Unidos com o Grupo de Cairns é uma relação complexa. Alguns autores indicam que houve certo apoio tácito dos EUA às posições do Grupo durante toda a negociação (TUSSIE, 1993), tendo esse apoio influenciado de forma significativa a projeção de algumas das demandas da coalizão (HIGGOT, COOPER, NASSAL, 1993). Narlikar (2003: 146) afirma que “the Cairns Group worked in close liaison with American objectives. That the successes of the Group were constrained and shaped by its powerful ally is not surprising”. Alguns documentos demonstram a proximidade dos pontos de vista do Grupo de Cairns e dos EUA no encaminhamento das negociações, especialmente no sentido de pressionar a CEE a modificar a sua política agrícola³⁶. O Brasil, no Grupo de Cairns, mesmo durante a fase em que o país jogava contra a coalizão, como veremos abaixo, sempre pautou sua atuação no sentido de distanciar o Grupo das posições dos Estados Unidos.

Do ponto de vista do comportamento brasileiro no Grupo de Cairns, a tese da reticência inicial, para um momento posterior de adesão, em que estamos trabalhando e pretendemos explicar, está presente, tanto em uma parte importante da literatura, quanto na documentação primária. Segundo Abreu (1996: 214), nos momentos iniciais de formação do Grupo de Cairns, até 1988, houve certa reticência do Brasil em aderir à coalizão. Na mesma linha, Narlikar (2003:141) argumenta que os demais membros do Grupo viam a atuação do Brasil como ambígua. Os outros países percebiam a participação brasileira mais como coordenadora de posicionamentos do que como disposta a atuar em conjunto com os parceiros da coalizão

³⁵ Cairns Group – Communique Issued on the Occasion of the Fourteenth Meeting Held in Montevideo on 19-20 May 1994. Trade Negotiation Committee. MTN.TNC/W/148 27 May 1994.

³⁶ Cairns Group Ministerial Statement of Sunday, 19 march 1989. Trade Negotiations Committee. MTN.TNC/W/17 21 march 1989. Special Distribution. Restricted.

(OXLEY, 1990, GUIMARÃES, 2005). Mesmo o trabalho de Caldas (1998), que destaca a influência do embaixador em Genebra na definição do comportamento do país, identifica uma contradição na participação do Brasil, no Grupo de Cairns. Na perspectiva desse autor, “the Cairns Grup played only a marginal role when Batista was Brazil’s main negotiator in the Uruguay Round, but this position would change dramatically with the arrival of Ricupero to replace Batista (CALDAS, 1998: 232)”. Caldas (1998: 232) argumenta que “Batista had ideological reservations against the Cairns Group because it included developed countries and developing countries. Only when Batista relinquished the position as Brazil’s ambassador to the GATT, and was replaced by Ricupero, could Brazil take full part in the Cairns Group”. Ao contrário dessas análises, excessivamente concentradas na lógica da negociação multilateral ou na percepção de embaixadores da Missão do Brasil, em Genebra no período³⁷, entendemos que questões relativas ao âmbito doméstico do país têm um papel decisivo na explicação.

Se considerarmos o argumento da literatura de potência média (KEOHANE, 1969; HIGGOT, COOPER E NASSAL, 1993) ou de autores de política externa brasileira que enfatizam o perfil multilateralista e *coalition builder* do Brasil (LAFER, 2004), é difícil entender o motivo de o país ter sido relutante, mesmo num primeiro momento, na sua adesão ao Grupo de Cairns, uma coalizão que aumentaria o seu poder de barganha, nas negociações, num tema que compõem parte importante do comércio de bens, porém colocado às margens das rodadas anteriores. O país, embora com variações de ênfase em função de foro e do produto, sempre pautou sua atuação por uma linha crítica das políticas protecionistas e subsidiárias dos Estados Unidos, CEE e Japão. “Nunca deixou o Brasil de identificar nos gigantescos e onerosos mecanismos de sustentação de renda no setor agrícola implantados naqueles países a causa da

³⁷ Caldas (1998: 78) entende que “Brazil’s participation in coalitions before and during the Uruguay Round was a direct result of the personal view of the Brazilian negotiator himself of the negotiation process”.

sensível redução do acesso aos grandes mercados consumidores, da concorrência predatória e desigual (porque subsidiada) em terceiros mercados e da queda generalizada dos preços³⁸”. Por que a relutância em agir conjuntamente com o Grupo de Cairns; sobretudo, se levamos em conta que se trata de uma coalizão, ou seja, “um conjunto de países que participa de um processo de negociação, concorda em agir em concerto para se atingir um determinado fim” (WHALLEY, 1988: 08).

Na Rodada Uruguai, a posição brasileira, na negociação agrícola, era definida, ao longo das reuniões do Grupo Interministerial de Bens (GIB)³⁹(MARTONE e BRAGA, 1994; FARIAS, 2007). No caso específico do Grupo de Cairns, o Brasil, em algumas das reuniões da coalizão, era representado pelo Ministro da Agricultura, Íris Rezende. Na própria reunião que deu origem ao Grupo de Cairns, em agosto de 1986, na cidade Cairns, na Austrália:

“a delegação brasileira foi chefiada pelo Senhor Ministro da Agricultura, Doutor Íris Rezende, e integrada pelo Coordenador de Assuntos Internacionais daquele Ministério, Ministro Pedro Paulo Assumpção, pelo Chefe da Divisão de Produtos de Base do Itamaraty, Conselheiro Valdemar Carneiro Leão, e pelo Senhor Paulo Ernani Ortega, assessor do Ministro”⁴⁰.

Este é um dos fatores que sugere a relevância de considerar o papel do Ministério da Agricultura e de outros atores no processo decisório, que não somente o Itamaraty. Além disso, aspectos como o modelo de desenvolvimento econômico do período, as políticas agrícolas e as mudanças institucionais do aparelho estatal são elementos que também devem ser levados em consideração; além da questão dos problemas de abastecimento que o país enfrentava naquele

³⁸ De Exteriores para Delbrasgen. GATT. Agricultura. Grupo dos 14. Reunião Informal em Bruxelas. Convite Australiano. Confidencial. Número 256. 09/04/87. EAGR-GATT. XCOI – GATT. Políticas de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca. GATT. 1/1/86 a 14/7/87.

³⁹ Em agosto de 1985, a Divisão de Política Comercial (DPC) do Ministério das Relações Exteriores enviou para a Presidência da República as minutas de Decretos que criou o GIB e o GIS. Em março de 1986 os decretos foram assinados pelo então presidente Sarney.

⁴⁰ De Exteriores para DCP/EAOC – II. Agricultura. GATT. Reunião dos países exportadores de Produtos Agrícolas. Austrália. Resultados. Confidencial. EAGR – GATT. Número 251. 5/9/86.

momento (principalmente em 1986), como decorrência da falta de produtividade do setor agrícola (HELFAND, 1999; FARIAS, 2007).

Capling (2001: 119) corretamente argumenta que a relutante posição inicial do Brasil, no Grupo de Cairns, é parcialmente explicada pelo sistema de subsídios à agricultura do país. Só depois de adotar um programa de reestruturação doméstica e de reforma comercial, o Brasil passaria a tornar-se mais ativo nas negociações. Na mesma linha, Martone e Braga (1994) argumentam que, no setor agrícola, o Brasil, até 1988, utilizava largamente subsídios, controles quantitativos na importação e exportação e suporte de preços domésticos ao setor. Esses elementos ajudam a entender algumas das posições do país, no Grupo de Cairns, já que um dos principais objetivos da coalizão era “the removal of market access barriers, substantial reductions of agricultural subsidies and the elimination, within an agreed period, of subsidies affecting agricultural trade⁴¹”. De acordo com Cooper, Higgott e Nossal (1993:73) “contrary to the assurances received at the initial Cairns meetings, for instance, Brazil, on several occasions, failed to keep the other members of the Group informed of the evolution of its agricultural policy”. Caldas (1998: 94) afirma que “the only country which was not very sure about what it could gain from agricultural liberalization was Brazil”.

É só a partir de 1990 que o país passa a atuar de forma mais alinhada com a agenda do Grupo de Cairns. Farias (2007: 161) argumenta que “a mudança da posição brasileira (no Grupo de Cairns) foi protelada em decorrência da demora de atores de fora do Itamaraty em avaliar os benefícios de uma posição de vanguarda do país na liberalização comercial agrícola”. O entendimento oficial brasileiro, durante o estágio inicial e intermediário da negociação era que “não parecem por hora reunidas as condições para maior desenvoltura da atuação brasileira

⁴¹ 1st Cairns Grup Ministerial Meeting. Ministerial Meeting of Fair Traders in Agriculture. Cairns, Australia. 27 agosto 1986.

dentro do Grupo. Inibem-nos ainda certas incógnitas no abastecimento doméstico e nos rumos mais imediatos do setor agrícola nacional⁴²”. Fica claro o peso das variáveis domésticas na determinação do comportamento do país.

Além disso, é importante observar que, mudar a posição do país, no estágio intermediário da negociação, de definição de fórmulas e detalhamentos implicava a necessidade de participação de outros órgãos da Administração pública, para a formulação de posições, pois o Itamaraty não possuía conhecimento técnico ou controle de políticas domésticas (NARLIKAR, 2003; FARIAS, 2007) relacionadas ao tema, que possibilitassem mudança na determinação do rumo de ação do país. É sintomático que durante boa parte da negociação, ao menos até 1990, mesmo o Itamaraty, tendo a percepção da necessidade de o Brasil mudar a sua posição na negociação agrícola, apresentar propostas substantivas e ter maior desenvoltura no Grupo de Cairns, de modo a buscar um acordo agrícola mais ambicioso, o país teve participação limitada nas reuniões. Instrução de Brasília para a Delegação em Genebra, de 12/07/1989, indicava que:

“a Delegação deverá ter em mente, na presente fase negociadora, que cada compromisso a ser assumido pelo Brasil deverá ser submetido a um intenso processo de avaliação interna, entre órgãos do governo e do setor privado, sendo no momento imprevisível o seu grau de aceitação. Colho tal impressão dos encontros com diversos órgãos da Administração e entidades privadas que têm sido promovidos em coordenação desta SERE com o Ministério da Agricultura, com vistas, precisamente, a subsidiar a posição brasileira no GN de Agricultura. A formulação da posição tem-se defrontado com a dificuldade inicial da inexistência de uma política agrícola abrangente, de longo prazo. Encontramo-nos, portanto, na difícil situação de acompanhar uma negociação internacional sem o correspondente amadurecimento ou a contrapartida interna⁴³”.

Assim, é nítida a situação de relativa indefinição doméstica e o fato de o Itamaraty realmente depender de instruções e do auxílio dos órgãos internos, para determinar as posições

⁴² DE Exteriores para Brasemb Camberra. Agricultura. Grupo de Cairns. Reunião em Ottawa. Confidencial. Número 92. 23/04/87, EAGR – 100 – G08. EAGRI – GATT. Políticas de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca. GATT. 1/1/86 a 14/7/87.

⁴³ De Exteriores para Delbrasgen. GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Instruções. Confidencial Urgentissimo. XCOI – GATT. 12/07/89. Número OfC2008-00785.

do país na negociação, tendo, assim, sua preferência restringida. Essa questão ajuda a entender o comportamento do Brasil no Grupo de Cairns. Observe-se que essa realidade é totalmente distinta do argumento de Caldas (1998: 21), quando considera que os temas de política commercial no Brasil “are decided exclusively by the agency in charge of foreign affairs and any conflicts are solved by diplomats who are in charge of all phases of the process. Itamaraty not only represents the country, but also formulates the decisions going beyond what is specified by Brazilian law”.

Outro trecho do mesmo documento acima citado oferece pistas importantes que nos ajudam a entender a situação interna do país naquele momento, no que se refere ao setor agrícola, e algumas variáveis internas mais específicas que impactaram a definição da preferência do país:

“a desejada orientação global em Agricultura vem adquirindo contornos mais nítidos na proporção do avanço da formulação da Lei Agrícola, exigida pela Constituição de 1988. Também este processo, contudo, vem seguindo lentamente, vista a necessidade de serem atendidos complexos interesses próprios a política interna, regional setorial. A SERE tem acompanhado o tema, transmitindo com ênfase as partes envolvidas a forte tendência liberalizante das negociações sobre agricultura da Rodada. Parece-me cedo, no entanto, para prever-se até que ponto aquela tendência de liberalização do comércio poderá ser acolhida no projeto de Lei Agrícola em trâmite especial quanto a importações. De todo modo, a posição brasileira nas reuniões futuras será fortemente afetada pelo próprio processo de submissão do projeto de lei pelo Executivo ao Congresso Nacional e pelo processo de discussão e eventual aprovação da Lei⁴⁴”.

Nesse sentido, como observa Martone e Braga (1994:55), havia uma clara consciência de “que a falta de definição da política agrícola, em relação a seus próprios objetivos, torna arriscados quaisquer compromissos de longo prazo. O impacto final da eliminação de subsídios na agricultura brasileira é considerado uma questão em aberto”. Ainda nessa linha, ao

⁴⁴ De Exteriores para Delbrasgen. GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Instruções. Confidencial Urgentissimo. XCOI – GATT. 12/07/89. Número OfC2008-00785.

evidenciarmos a situação de indefinição doméstica do período em relação à política agrícola, observa-se no telegrama de instrução de 12/07/1989 que:

“nos diversos contatos mantidos ficou a nítida impressão de que, em geral, os produtos temperados brasileiros são competitivos e a liberalização do comércio agrícola internacional interessa ao setor privado e pode ser benéfica, sobretudo em produtos como açúcar, carne e soja, de tal forma subsidiados nos países desenvolvidos que prejudicam a concorrência brasileira. Resta, contudo, esclarecer duas dúvidas fundamentais para que se possa continuar negociando com segurança no GATT: (a) se alguns setores se dispõem a abrir mão, por exemplo, de apoio ao crédito e incentivos à produção que tradicionalmente recebem do Governo; e (b) se possuiria força de convencimento junto a setores específicos a argumentação macro – econômica de que o Brasil se beneficiará com a liberalização, ainda que com prejuízo nos produtos em que não é competitivo⁴⁵”.

Além das questões acima, outro fator relevante para o entendimento da posição do Brasil, no Grupo de Cairns, principalmente, na fase inicial da Rodada Uruguai, foi o fato de o Brasil condicionar os interesses em agricultura à questão dos novos temas (como serviços e propriedade intelectual), a princípio, por conta de uma aliança com a CEE⁴⁶. Parte da estratégia do país, no Grupo de Cairns, ao menos, até meados de 1987, consistiu em relativizar dos textos da coalizão aspectos que pudessem indispor o país com a CEE. Essa orientação fica clara na seguinte avaliação brasileira sobre documento de abril de 1987, que viria a ser apresentado pelo Grupo de Cairns “inexistiriam no documento, por conseguinte, elementos que pudessem realistischamente indispor o Brasil com a Comunidade (tendo-se presente nossa afinidade com a CEE em outras áreas), ademais de ser patente, até o momento, nossa postura não militante no seio do Grupo de Cairns”. O mesmo telegrama de instrução indica que:

“estabelecidas as ressalvas a que já condicionamos nossa participação e nada havendo por ora que conflite com nossos interesses maiores na área agrícola, estimo importante que o Brasil permaneça no Grupo e, com a moderação que nos impõem outras condicionantes,

⁴⁵ De Exteriores para Delbrasgen. GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Instruções. Confidencial Urgentissimo. XCOI – GATT. 12/07/89. Número OfC2008-00785.

⁴⁶ Communication from Brazil. Group of Negotiations on Services. MTN.gns/W/3. 11 March 1987. Restricted. Group of Negotiations on Goods (GATT). MTN. GNG/NG/w/5. 2 July 1987. Restricted.

nele atue de forma construtiva. O endosso brasileiro a um documento conjunto do Grupo neste estágio dependerá, porém, em grande medida, da disposição dos demais em incorporar ao texto o princípio de tratamento diferenciado para países em desenvolvimento⁴⁷”.

As propostas do Brasil, no Grupo de Cairns, principalmente durante a fase inicial e intermediária da Rodada Uruguai, eram sempre em torno da questão do tratamento especial e diferenciado⁴⁸. Comunicação oficial, comentando reunião de altos funcionários do Grupo de Cairns, em 19 de maio de 1989, informava que os documentos, sob consideração da reunião, foram os do “Brasil sobre tratamento especial e diferenciado, os da Austrália sobre regras para o longo prazo, MAS e sobre medidas fitossanitárias, o do Canadá sobre medidas fitossanitárias, o da Argentina sobre regras de longo prazo, o da Hungria sobre MAS e o da Indonésia sobre segurança alimentar. (...) Com relação ao tratamento diferenciado logrou-se o objetivo almejado, qual seja o de que não figure em um documento em separado, mas que seja colocado em todos os papéis do Grupo⁴⁹”. A questão de incluir o tema do tratamento especial e diferenciado nas propostas do Grupo de Cairns, como afirmamos acima, foi um aspecto constitutivo da participação do Brasil na coalizão, apesar de o país desde o começo reconhecer que “os países desenvolvidos membros do Grupo de Cairns têm aceito a inclusão daquele conceito nas negociações agrícolas da Rodada Uruguai, sempre com alguma reserva⁵⁰”.

Ainda no que tange à aliança com a CEE que influenciou o comportamento do Brasil no Grupo de Cairns, até meados de 1987, a percepção era que:

⁴⁷ De Exteriores para Delbrasgen. NCM's. Agricultura. Grupo de Cairns. Documento sobre princípios do comércio agrícola. Confidencial. Número 511. 24/4/87. EAGR – GATT. XCOI – GATT. Políticas de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca. GATT. 1/1/86 a 14/7/87.

⁴⁸ Group of Negotiations on Goods (GATT). Communication from the Delegation of Brazil. MTN. GNG/W/19. Restricted. 21 November 1988.

⁴⁹ De Exteriores para Circular Telegráficas para os Postos da Relação em anexo. GATT. Agricultura. Grupo de Cairns. Reunião de altos funcionários. 19 de maio. Confidencial. CXOI – GATT LOO. Número 17161. 09/06/89.

⁵⁰ De Brasemb Montevideu para Exteriores. GATT. GN Agricultura. Grupo de Cairns. Uruguai. Proposta de Documento. Tratamento diferenciado aos PEDs. Confidencial. XCOI GATT – G14/ EAGR – GATT G14. Numero 502. 29/07/87.

“pelas razões já expostas e pela aproximação de posições que se verificou entre a CEE e o Brasil no tratamento da questão dos “novos temas” não pareceu conveniente a delegação brasileira emprestar maior força ao Grupo dos 14 durante as negociações realizadas no Uruguai, estivemos sempre presentes nas ocasiões em que, sob a presidência do Ministro Australiano John Dawkins, o Grupo reuniu-se, mas nos limitamos a uma atitude passiva (...) Haveria, por último, alguma hesitação, numa primeira fase, em hostilizar em demasia a Política Agrícola Comum num momento em que terão sido úteis os sinais de compreensão recebidos da CEE na discussão dos “novos temas”. Nesse equilíbrio delicado que parece ter-se estabelecido com a Comunidade, conviria caminhar com alguma cautela, embora se reconheça não ser monolítica a posição dos doze em matéria agrícola⁵¹”.

A partir de 1988, a aliança com a CEE já não estava mais presente no horizonte brasileiro, mesmo assim, o país continuava atuando no sentido de a negociação agrícola não caminhar de forma muito rápida, de modo a justificar um baixo avanço concomitante nos novos temas. Essa posição pode ser exemplificada, em setembro de 1988, nas discussões sobre questões sanitárias em agricultura. Diante da possibilidade de pressionar os países desenvolvidos, visando ampliar o mandato negociador de 1986 nesse tema, o Itamaraty optou por “manter a necessária coerência negociadora”. Assim, não seria conveniente, por um lado, argumentar que os países desenvolvidos tentam extrapolar o mandato de Punta del Este em Grupos tais como, por exemplo, “os de Investimentos, Propriedade Intelectual e Funcionamento do GATT e, por outro lado, apoiar ou deixar passar sem comentário que esse mandato seja reorientado no Grupo de Agricultura⁵²”.

A estratégia brasileira deveria explorar a “ênfase na imprecisão, na ambigüidade e na modéstia de propósitos dos textos sobre salvaguardas, têxteis e agricultura quando comparados a

⁵¹ De Exteriores para Delbrasgen. GATT. Agricultura. Grupo dos 14. Reunião Informal em Bruxelas. Convite Australiano. Confidencial. Número 256. 09/04/87. EAGR-GATT. XCOI – GATT. Políticas de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca. GATT. 1/1/86 a 14/7/87.

⁵² De Exteriores para Delbrasgen. GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Grupo de Trabalho sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. Confidencial. EAGR GATT – E06. Número 1126. 26/08/88c.

indicações objetivas e claras no texto sobre TRIPs”⁵³. Essa foi a orientação geral do país, na Reunião Ministerial de Montreal, de 1988, e prosseguiu até o final da Rodada Uruguai, posteriormente. Como veremos, esteve também presente na participação do país na Rodada Doha, a estratégia de condicionar as ofertas do país nos outros temas da negociação à obtenção de ganhos nas negociações agrícolas⁵⁴. Do ponto de vista dos Estados Unidos, a lógica deveria ser diferente, documentação brasileira indicava que “a embaixadora Hills declarou que se os membros do Grupo de Cairns pretendem obter resultados concretos em agricultura devem preparar-se para fazer concessões em outras áreas da negociação⁵⁵”. Na percepção brasileira essa declaração “não deixa de ser surpreendente, pois a representante dos EUA esta certamente informada que a posição de Cairns é exatamente inversa, no sentido de só aceitar resultados na Rodada como um todo se obtiver um acordo satisfatório na área agrícola⁵⁶”.

A estratégia brasileira de enfatizar a “globalidade” das negociações era muito evidente: “independentemente do grau de nosso interesse no comércio de produtos agrícolas, este é um aspecto que deveríamos explorar, na medida do possível, após o encontro de Houston e a última reunião do TNC, aumentam as dúvidas quanto a uma mudança da posição comunitária, restaria ao Brasil insistir na globalidade das negociações de acesso e buscar, com isso, reduzir nossa contribuição em produtos industriais em função dos resultados (ou da falta de resultados) em agricultura”⁵⁷. Havia também um esforço para que essa questão fosse incorporada na agenda do próprio Grupo de Cairns “era ainda necessário que o Grupo de Cairns deixasse patente que o

⁵³ De Exteriores para Delbrasgen. Rodada Uruguai. Urgentíssimo. TNC. Reunião de Coordenação. XCOI GATT. Confidencial. 23/03/1989. Tels e Despachos Telegráficos (confidenciais e secretos). Delbrasgen. 1989. Caixa 32.

⁵⁴ Negotiation Group on Agriculture. Twenty – third session of the negotiation group on agriculture: july 1990. Statement by Brazil. MTN.GNG/NG5/W/192. 20 august 1990. Restricted.

⁵⁵ Telegrama Delbrasgen para Exteriores em 12/11/90. Confidencial – Urgente. Agricultura. GATT. Grupo de Cairns. Reunião Ministerial. 1474. XCOI – GATT – E06. EAGR – CEE.

⁵⁶ Telegrama Delbrasgen para Exteriores em 12/11/90. Confidencial – Urgente. Agricultura. GATT. Grupo de Cairns. Reunião Ministerial. 1474. XCOI – GATT – E06. EAGR – CEE.

⁵⁷ De Delbrasgen para Exteriores. GATT. Rodada Uruguai. Acesso a Mercados. Consultas Bilaterais. 12/08/1990. XCOI – GATT – E06. Tels recebidos de Delbrasgen do número 1001 em diante. 1990.

progresso em outras áreas da Rodada Uruguai estava estreitamente vinculado ao progresso das negociações no setor da agricultura⁵⁸”.

Durante a fase inicial da Rodada Uruguai, como estamos argumentando, o Brasil deu pouca relevância para o Grupo de Cairns e, em boa medida, atuou para debilitar a coalizão. A documentação primária é explícita nesse sentido. “Nas reuniões com o G-14, o Brasil tem assumido posição discreta, buscando sublinhar os inconvenientes que a formalização de posições comuns e do próprio Grupo poderiam vir a causar⁵⁹”. Fica claro também que o Brasil não teria agido como ponte, entre o Grupo de Cairns e o G-10, no estágio inicial da negociação, como afirma Tussie (1993: 194)⁶⁰. Influenciava a posição brasileira, durante o estágio inicial e intermediário da negociação, o receio que:

“as iniciativas do G-14 não interfiram com nossos interesses no Grupo dos 77. Devemos evitar que o Grupo, por ser composto de países desenvolvidos e em desenvolvimento passe a ser utilizado pelos primeiros para dividir o G-77. Inspira-nos também preocupação que os países desenvolvidos possam tentar utilizar o G-14 como elemento para tentar evitar uma eventual recomposição do grupo de países em desenvolvimento no GATT. Vossa senhoria não deverá comparecer a reunião do dia 9 próximo. Caso instado pela Missão da Austrália, Vossa Senhoria indicará que, como já teve o Brasil a oportunidade de expressar na última reunião do Grupo em Bangkok, entendemos que a ação do Grupo de Cairns deveria exercer-se apenas no âmbito do GATT em Genebra⁶¹”.

Nesse sentido, um, entre outros episódios, onde é explícita a ação do Brasil para debilitar o Grupo de Cairns, durante o estágio inicial da negociação, foi o caso da motivação do país em

⁵⁸ De Exteriores para Brasemb Santiago. GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Reunião Ministerial de Cairns. Austrália. Visita do Ministro Blewett. Confidencial. EAGR – GATT. No. 327. 4-7-90.

⁵⁹ De Delbrasgen para Exteriores. NCMS. Agricultura. Posição da CEE. Confidencial. 27/11/1986. XCOI – GATT – EAGR – GATT. Política de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca GATT. 1/1/86 a 1/7/87.

⁶⁰ Narlikar (2003), incorpora a idéia de Tussie (1993), quando afirma que “Brazil as a G-10 Core Member was trusted by other developing countries and could build bridges between the Cairns Group and the developing world”. Como vimos, efetivamente o Brasil não desempenhou esse papel.

⁶¹ De Exteriores para Delbrasgen. GATT. Agricultura. Grupo dos 14. Reunião Informal em Bruxelas. Convite Australiano. Confidencial. Número 256. 09/04/87. EAGR-GATT. XCOI – GATT. Políticas de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca. GATT. 1/1/86 a 14/7/87.

participar da reunião do Grupo de Morges⁶², em 19 de janeiro de 1987. A percepção brasileira era que:

“conforme antecipado em meu tel. 1912/86, dentro do Grupo dos 14, a Austrália e a Argentina não veriam com agrado a reunião do Grupo de Morges, uma vez que as discussões no seio desse grupo poderiam tender a diluir a participação dos 14 de Cairns no encaminhamento de uma solução a estes favorável quanto ao mandato negociador para a área agrícola da Rodada Uruguai. A vista da preferência brasileira de manter Cairns como um grupo de troca de idéias, sem a formalização de posições comuns, a hipótese de reativação do Grupo de Morges não pareceria inconveniente aos interesses do Brasil⁶³”.

Em relação a essa questão, a Secretaria de Estado em Brasília informava que não “recebeu qualquer gestão da parte da missão dos EUA referente a reunião do Grupo de Morges no dia 19 do corrente. Não obstante, Vossa Excelência poderá manifestar a concordância do governo brasileiro em participar do evento⁶⁴”.

Em outro documento de avaliação dos resultados da reunião do Grupo de Morges, que contou com a participação do Brasil, informava-se que “a reunião do Grupo de Morges foi pobre em resultados, em termos operativos, porém, esse encontro atendeu ao interesse dos Estados Unidos, responsável pela convocação da reunião: reativar o mecanismo do Grupo de Morges que se encontrava desprezado, no ano de 86, por exemplo, o Grupo não se reuniu uma só vez. Nesse período ganhou impulso na área agrícola o Grupo de Cairns. A iniciativa norte – americana pode ter tido por objetivo esvaziar o mecanismo de Cairns, ou pelo menos neutralizá-lo⁶⁵”.

⁶² Como informa Farias (2007: 169), “o Grupo de Morges foi criado em 1982 no contexto das negociações do GATT, como uma instância informal para ajudar a remover obstáculos na formulação de propostas em agricultura. O Grupo incluía: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, CEE, Finlândia, Índia, Japão, Nova Zelândia e Estados Unidos”.

⁶³ De Delbrasgen para Exteriores. Ncms. Agricultura. Reunião do Grupo de Morges. Confidencial. 12/01/87. XCOI – GATT. EAGR – GATT. Política de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca GATT. 1/1/86 a 1/7/87.

⁶⁴ De Exteriores para Delbrasgen. Agricultura. NSMS. Reunião do Grupo de Morges. Confidencial. EAGR – GATT. Número 051. 16/01/87. Política de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca GATT. 1/1/86 a 1/7/87.

⁶⁵ De Delbrasgen para Exteriores. Agricultura. Reunião do Grupo de Morges. Confidencial. 21/01/87. Política de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca GATT. 1/1/86 a 1/7/87.

Na percepção brasileira, a eficácia da atuação do Grupo de Cairns seria maior sem a formalização de posições comuns. A troca de informações e até a coordenação de posições comuns, sem a cristalização de posições fechadas seria “a verdadeira vocação do Grupo”. Documento de 02/06/1987 indicava que:

“o comportamento que o Brasil vem desenvolvendo junto ao Grupo de Cairns deve ser compreendido no contexto de que não nos interessa uma aceleração no ritmo das negociações na área de agricultura, em razão dos efeitos dessa aceleração sobre o tratamento de outros temas de mais alta prioridade para o Brasil e nos quais nos convém um ritmo mais lento de deliberação. Por outro lado, não nos é conveniente aparecer associados a uma posição frontal contra a CEE, que tem sido, em várias ocasiões, o parceiro do Brasil na área de novos temas e serviços, para frear as iniciativas dos EUA. Dessa forma, em Bangkok, deveríamos opor-nos as teses relativas a formalização de posições comuns, sem, contudo, assumir atitude confrontacionista. Invocar a baixa eficiência das posições de Grupos no processo negociador deverá ser o caminho natural de desenvolvimento da posição brasileira em Bangkok⁶⁶”.

Outro aspecto que contribuía para o país não ser um entusiasta da negociação agrícola e do Grupo de Cairns era o fato de o Brasil, em alguns casos, beneficiar-se⁶⁷ das políticas agrícolas dos Estados Unidos e da CEE. O entendimento era que:

“não escapou a análise do posicionamento que devesse ser assumido pelo Brasil nas reuniões do Grupo dos 14 o fato de nos beneficiarmos, em alguns casos específicos (o mais recente dos quais seria a importação de carne), das anomalias do comércio agrícola internacional. Desde o início, de qualquer forma, não se vislumbrou a participação brasileira no Grupo como de militância ativa e, sim, como força de apoio político, a ditarem essa linha de moderação estavam nossa relativa vulnerabilidade de curto prazo na própria área agrícola e a natural cautela que nos separava de países como Austrália, Canadá, Argentina e Uruguai, para os quais a tese de inclusão de serviços na nova Rodada era um fato consumado ou, quando menos, uma atraente possibilidade de “trade-

⁶⁶ De Exteriores para Brasemb Bangkok. Reunião do Grupo de Cairns. Instruções. Confidencial. 027. EAGR – GATT. Número 027. 06/02/87. Política de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca GATT. 1/1/86 a 1/7/87.

⁶⁷ De certa forma, esse entendimento relativiza o argument de Higgott, Cooper e Nossal (1993: 61) de que “despite the competitiveness of their agricultural sectors, all members of the Group identified the 1980s as a period in which they were adversely affected by the growth of illiberality in agricultural trade in general and the policies of the United States and the EC in particular. Subsidized European expansion into “nontraditional markets”, and subsequent American retaliation, affected the ability of the Cairns Group countries to hold their own in these markets”.

off”, em troca de um agressivo apoio norte – americano a uma discussão abrangente da agricultura, modo a vencer as resistências comunitárias⁶⁸”.

A baixa produtividade do setor agrícola brasileiro, naquele momento, gerou diversas situações de crises de abastecimento de alimentos, que obrigavam o governo a estimular a importação de produtos alimentares, muitas vezes subsidiados dos países desenvolvidos. Farias (2007:198) afirma que o grande dilema parecia ser, portanto, o de compatibilizar os interesses de “longo prazo do país, que exigiam um sistema multilateral de regras mais rígidas para a agricultura, com os graves constrangimentos de curto prazo, que impunham a necessidade de um abastecimento doméstico adequado com o menor custo possível”.

Como já foi apresentado acima, em diferentes documentos, é explícito o objetivo do Brasil no sentido de relativizar a força do Grupo de Cairns enquanto coalizão, “em verdade no debate sobre tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, debate esse provocado pelo Brasil com o objetivo de fazer emergir possíveis fissuras na unidade do Grupo para eventualmente explorá-las durante o exame de outros pontos para nos muito mais sensíveis, manifestou-se vivo interesse por parte da Indonésia e das Filipinas em que o Grupo tomasse posição firme a respeito da aplicação do princípio nas negociações sobre agricultura⁶⁹”.

É possível observar que, no Grupo de Cairns, havia divisões importantes entre países como Austrália, Nova Zelândia, Uruguai e Argentina, que tinham interesse fortemente demandante e liberal nas negociações agrícolas e países como Indonésia e Filipinas, com posições mais defensivas. No geral, pelo peso e pela forma como a Austrália exercia a liderança do Grupo as propostas da coalizão sempre tendiam para o lado dos interesses demandantes e

⁶⁸ De Exteriores para Delbrasgen. GATT. Agricultura. Grupo dos 14. Reunião Informal em Bruxelas. Convite Australiano. Confidencial. Número 256. 09/04/87. EAGR-GATT. XCOI – GATT. Políticas de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca. GATT. 1/1/86 a 14/7/87.

⁶⁹ De Embaixada em Bangkok para Exteriores. Agricultura. GATT. Reunião do Grupo de Cairns. Relatório da Delegação Brasileira. Confidencial. 11/2/87. EAGR – GATT- EAGR – N19. Política de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca GATT. 1/1/86 a 1/7/87.

liberalizantes⁷⁰. Havia também diferenças significativas entre os membros no que tange à relação da coalizão com os Estados Unidos, como sinalizado anteriormente. A percepção brasileira sobre essa questão era que:

“procuramos também indicar que o Grupo não deveria centrar-se na proposta norte – americana nem a ela alinhar-se, o que retiraria sua individualidade. Tal preocupação, manifestada pela Malásia, ante os rumos que a reunião havia tomado por inspiração dos desenvolvidos de Cairns, em especial do Canadá, de endosso a proposta dos EUA, foi por nos apoiada. Há que ter presente, contudo, que a apresentação de uma proposta de Cairns ao Grupo de Agricultura representará uma certa institucionalização do Grupo⁷¹”.

É interessante observar o tênue equilíbrio que a posição brasileira visava atingir, ou seja, influenciar a dinâmica da coalizão, a constituição da sua identidade no processo negociador, ao mesmo tempo em que buscava evitar uma maior formalização do grupo. Além disso, havia a percepção realista de que “uma posição intransigente por parte do Brasil em tentar evitar a apresentação de uma proposta conjunta comporta o risco seja de criar um impasse (com evidente desgaste face aos demais membros e sobretudo com a Argentina), seja de nos obrigar a dissociar-nos do consenso, inviabilizando inclusive politicamente uma presença brasileira na Reunião Ministerial de Ottawa. Deve-se ter em conta, por fim, que mesmo descontadas as vantagens políticas e táticas de nos mantermos no Grupo de Cairns, um eventual desligamento do Brasil, porventura forçado por uma incontornável incompatibilidade com os demais países – situação que em momento algum se configurou – não impediria aquele Grupo de continuar a desenvolver suas atividades, nem reduziria sobremaneira sua influencia, por menor que esta possa parecer⁷²”.

Nesse sentido, como coloca Narlikar (2003: 138), influenciava também a participação do Brasil

⁷⁰ Group of Negotiations on Goods (GATT). Negotiating Group on Agriculture. MTN.GNG/NG5/W/21 Restricted. 26 October, 1987.

⁷¹ De Delbrasgen para Exteriores. Grupo Negociador de Agricultura. 3ª Reunião. Relatório do Ministro Clodoaldo Huguene. Confidencial. 13/07/87. Políticas de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca. GATT. 1/1/86 a 14/7/87.

⁷² De Exteriores para Delbrasgen. NCM's. Agricultura. Grupo de Cairns. Documento sobre princípios do comércio agrícola. Confidencial. Número 511. 24/4/87. EAGR – GATT. XCOI – GATT. Políticas de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca. GATT. 1/1/86 a 14/7/87.

no Grupo de Cairns “the political consideration of participating in a group of which Five other Latin American Countries were already members”. Além disso, sobretudo, na perspectiva da diplomacia, a participação na coalizão aumentaria o poder de barganha do país nas negociações.

No que tange à relação com os Estados Unidos, percebia-se que “o nítido alinhamento dos países mais desenvolvidos (Austrália, Canadá e Nova Zelândia) do Grupo de Cairns com o pensamento norte – americano, sobre o qual tencionariam fundamentar a proposta do Grupo⁷³”. Na linha das diferenças entre os países do Grupo, relato sobre articulação de posição dos países latino – americanos do Grupo de Cairns informa que:

“Lacarte (então embaixador do Uruguai no GATT) frisou, por sua vez, que os objetivos mínimos poderiam ser definidos, no tocante a agricultura, na próxima reunião ministerial do Grupo de Cairns (que poderia ser em Brasília conforme oferta feita pelo Ministro Cabreira em Santiago em julho último). Afirmo, entretanto, que me parecia perigoso deixar ao Grupo de Cairns a tarefa de identificar tais objetivos lembrando o episódio de Montreal em que os cinco latino americanos daquele grupo deram demonstração de uma posição mais independente, quanto aos objetivos nas negociações agrícolas, do que a dos demais membros do Grupo que já se tinham conformado com o entendimento CEE-EUA⁷⁴”.

Diversas reuniões do Grupo de Cairns contaram com a participação dos EUA. Relatando reunião de 28/09/90, representante brasileiro informava que “participou o delegado dos EUA encarregado do setor agrícola, J. O’Mara. A reunião foi muito útil e permitiu-lhe explicar em linhas gerais os termos da proposta a ser feita pelos EUA proximamente. Como era de esperar, o pensamento norte – americano coincide em grande parte com o do Grupo de Cairns Haveria apenas certa dificuldade, superável na negociação, com relação ao tratamento dos países em desenvolvimento, no que o Grupo de Cairns tende a ser mais flexível, enquanto os EUA, além de insistirem na graduação, parecem favorecer o estabelecimento de diferentes categorias de países,

⁷³ De Exteriores para BRASEUROPA. Agricultura. GATT. Grupo de Cairns. Encontro com EUA. 24/07/87. Confidencial. Número 342. EAGR – GATT – G14. XOI – GATT.

⁷⁴ De Delbrasgen para Exteriores. Rodada Uruguai. Coordenação de cinco países latino – americanos. Confidencial. 06/09/1990. XCOI – GATT – E06.

o que contrariaria princípios jurídicos fundamentais”⁷⁵. Assim, a lógica da atuação do país na coalizão, era também fundamentada numa lógica de acomodação e diminuição de danos. O tema da graduação dos países em desenvolvimento, sem dúvida, era um tema sensível para o Brasil, tanto na Rodada Uruguai, quanto na Rodada Doha.

Desde os momentos iniciais do Grupo de Cairns, as divergências entre os principais membros estavam presentes, assim como os objetivos específicos do Brasil na coalizão:

“apenas num momento das discussões registrou-se pequena divergência, quando a Austrália expressou interesse em que o grupo procurasse obter o efetivo apoio dos Estados Unidos a tese da prioridade agrícola, ao passo que o Brasil manifestou ceticismo e cautela quanto a possibilidade de uma “aliança” com aquele país. Numa avaliação final os resultados da reunião parecem ter sido amplamente positivos, não só pela inclusão de países exportadores de produtos tropicais, como pela ampliação do Grupo como um todo e o conseqüente fortalecimento da tese da prioridade da temática agrícola (e indiretamente da alçada exclusiva do GATT na negociação do comércio de bens). A participação do Brasil, além de natural e, mesmo obrigatória, em função do peso do país nesse segmento do comércio internacional, sem dúvida contribuiu para atenuar eventuais suspeitas de uma posição brasileira ambígua na matéria e fixar nosso engajamento pela maior liberalização e disciplinamento do mercado internacional de produtos agrícolas”⁷⁶.

O objetivo de “fixar nosso engajamento pela maior liberalização do mercado internacional de produtos agrícolas” era algo difícil de ser atingido pelo Itamaraty, sobretudo, quando isso implicava apresentar propostas de negociação específicas, para além de declarações de princípios. Na percepção do Ministério das Relações Exteriores, exposta numa série de documentos analisados, a lógica da negociação multilateral oferecia importantes oportunidades de ação para o país na negociação agrícola. A questão é que participar da negociação multilateral implica necessariamente apresentar propostas substantivas de negociação, algo que exigia o envolvimento dos atores domésticos ligados ao tema, principalmente do Ministério da

⁷⁵ De Delbrasgen para Exteriores. GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Projeto de acordo. Confidencial. RBR 397. 02/10/1990. XCOI – GATT – E06.

⁷⁶ De Embaixada em Bangkok para Exteriores. Agricultura. GATT. Reunião. Relatório. Confidencial. 30/07/86. EAGR – GATT. Política de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca GATT. 1/1/86 a 1/7/87.

Agricultura, nas questões técnicas da negociação. Mas, entre os atores domésticos brasileiros, até o final de 1989, início de 1990, por uma série de razões de ordem interna, não havia clareza quanto à possibilidade de aferir ganhos, a partir de um maior engajamento nas negociações agrícolas e no Grupo de Cairns. Questões relativas à política doméstica brasileira e à economia política do setor agrícola, naquele momento, tiveram peso decisivo na determinação das posições do Brasil no Grupo de Cairns (HELFAND, 1999; FARIAS, 2007). Além disso, não se pode esquecer a aliança com a Comunidade Européia.

Apenas em 1990, é possível verificar uma clara modificação nas posições brasileiras no Grupo de Cairns, no sentido de assumir posições mais demandantes de liberalização de mercados e maior disciplina nas regras de subsídios e medidas compensatórias na negociação agrícola⁷⁷. Em meados de 1989, já era possível identificar uma mudança na percepção dos atores domésticos ligados ao tema da agricultura, quanto à janela de oportunidade oferecida pela negociação multilateral, mas essa percepção tomou contornos mais claros no comportamento do país na negociação, a partir de 1990. Tanto que é significativo o fato de o Brasil, em 28 de novembro de 1989, junto com a Colômbia, ainda apresentar uma comunicação ao Grupo Negociador de Agricultura sobre tratamento especial e diferenciado, focada em questões de aumento no prazo e flexibilidade para implementação dos acordos, muito motivada pelo fato de os atores domésticos não apresentarem posições específicas para o Itamaraty defender⁷⁸. Importante lembrar também que esse tipo de proposta aproximava-se de posições da própria Comunidade Européia sobre a negociação agrícola, ou seja, contribuía para um acordo multilateral pouco ambicioso na matéria.

⁷⁷ Statement by H.E. Mr. Marcos Castrioto de Azambuja. Trade negotiations Committee. Meeting at Ministerial Level. Brussels, December, 1990. MTN.TNC/MIN (90)/ST/38. 4 december 1990.

⁷⁸ Negotiation Group on Agriculture. Proposal on Special Differential and More Favourable treatment for Developing Countries. Group of Negotiations on Goods. MTN.GNG/NG5/W/132. Restricted.

Numa reunião de coordenação de formulação da posição brasileira, no Ministério da Agricultura, em 02/06/1989, Flávio Teles, então Presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB) “declarou que a agricultura brasileira necessita do mercado internacional para expandir-se, estando, portanto, disposta a abrir mão de algum grau da proteção hoje recebida⁷⁹”. Entendia que “em conseqüência, a participação do Brasil nas negociações sobre agricultura na Rodada é necessário e inevitável, devendo-se apenas ter o cuidado de preservar o tratamento especial e diferenciado para o País, como tem sido feito, e de prever a manutenção de políticas nacionais de apoio a regiões menos favorecidas⁸⁰”. O mesmo documento indica que o representante da Comissão de Política Aduaneira (CPA) fez as seguintes observações, segundo relato de funcionário do MRE:

“até o momento em que as questões agrícolas brasileiras começaram a ser discutidas na última Assembléia Nacional Constituinte, a política agrícola brasileira resumia-se a preocupação com o suprimento e a produção local de bens escassos ou inexistentes. Essa preocupação resultou num esquema tarifário exageradamente protecionista, que levou, inclusive, a reforma tributária introduzida em julho de 1988; resultou desta uma redução média de 57 para 33 por cento das tarifas do setor agrícola. A reforma em si, já demonstra a intenção do Brasil em participar das negociações agrícolas da Rodada Uruguai com espírito liberalizante⁸¹”.

Ainda de acordo com o documento, “em resumo, verificou-se ânimo dos setores governamental e privado participantes da reunião, no sentido de trabalhar a favor da liberalização do comércio agrícola⁸²”.

A documentação, a partir de 1990, demonstra uma nova atitude do Brasil, no Grupo de Cairns, em boa medida também, de forma geral, em relação à Rodada, tendo em conta as

⁷⁹ De Exteriores para Delsbrasgen. GATT. Agricultura. Subsídios as negociações. XCOI-GATT numero 621. 02/06/1989. Confidencial. Tels e Despachos Telegráficos (confidenciais e secretos). Delbrasgen. 1989. Caixa 32.

⁸⁰ De Exteriores para Delsbrasgen. GATT. Agricultura. Subsídios as negociações. XCOI-GATT numero 621. 02/06/1989. Confidencial. Tels e Despachos Telegráficos (confidenciais e secretos). Delbrasgen. 1989. Caixa 32.

⁸¹ Idem.

⁸² Idem.

mudanças domésticas no país e o programa de liberalização comercial⁸³. Documento que faz relato sobre a reunião ministerial do Grupo de Cairns, de novembro de 1990, indica essa nova perspectiva de que o “Brasil e a Argentina manteriam posição firme, na tentativa de evitar um recuo do Grupo de Cairns nesta fase decisiva”. A preocupação dos Ministros Argentino e Brasileiro advém de claros sinais da Austrália e do Canadá, principalmente, de disposição de conciliar com a CEE, o que poderá levar a um acordo pouco satisfatório na área agrícola, caso tal conciliação seja muito prematura. Os demais latino – americanos concordaram em manter um grupo sob pressão, mas, com exceção do Uruguai, pareciam hesitar na adoção de posição mais firme. Ainda de acordo com esse documento, “a Austrália, que se pretende cada vez mais conciliadora nesta fase final e que, por isso mesmo, parece estar perdendo a liderança que fez questão de demonstrar dentro do Grupo nos últimos anos⁸⁴”.

Uma questão que permanece, durante todo o período da Rodada Uruguai e também está presente na documentação da Rodada Doha, é o ceticismo com que o Brasil sempre visualizou as posições da Austrália, nas negociações agrícolas, particularmente, na liderança do Grupo de Cairns⁸⁵. A proximidade que os australianos tinham com a posição norte – americana sempre incomodou o Brasil. Além disso, o fato de a Austrália não ter se oposto à entrada dos novos temas, no início da Rodada, demonstrava também visões distintas da brasileira⁸⁶. Na Rodada Doha, a pouca solidariedade com a posição do Brasil, na reunião de Cancun, de 2003, era algo que “não passaria despercebido pelos negociadores brasileiros”.

⁸³ Negotiation Group on Market Access. Autonomous Liberalization Measures. Brazil. MTN.GNG/MA/W/18. 7 abril 1992. Special Distribution. Restricted.

⁸⁴ Telegrama Delbrasgen para Exteriores em 12/11/90. Confidencial – Urgente. Agricultura. GATT. Grupo de Cairns. Reunião Ministerial. 1474. XCOI – GATT – E06. EAGR – CEE.

⁸⁵ A literatura também identifica a Austrália como principal articuladora do Grupo de Cairns. De acordo com Higgott, Cooper e Nossal (1993:62) “Australia assumed the pivotal intellectual and leadership position in the process of coalition - building and maintenance”.

⁸⁶ Speech by the Prime Minister of Australia to the Contracting Parties of the GATT, Geneva, 22 October 1987. Trade Negotiations Committee. MT. TNC/W/8 9 December 1987. Special Distribution.

Na lógica da mudança do comportamento do país, em relação ao Grupo de Cairns, há também uma mudança explícita na relação com a CEE. Desde 1988, o país não tinha uma aliança com a CEE, mas apenas, em 1990, a política agrícola da Comunidade passa a ser explicitamente alvo de pressão por parte do país. Nessa linha, um negociador brasileiro na Rodada Uruguai, faz a seguinte avaliação sobre proposta comunitária, de dezembro de 1990, às vésperas da reunião ministerial de Bruxelas:

“como era esperado, a oferta agrícola da CEE ficou muito aquém daquilo que o Brasil, o Grupo de Cairns, os EUA e outros países pretendiam como “reforma substancial do comércio de produtos agrícolas”. A proposta da CEE afeta particularmente o Brasil, por permitir, por meio da compensação (rebalancing), aumentar a proteção de produtos que hoje têm livre acesso na comunidade. A proposta, tampouco contempla redução dos subsídios a exportação, fator que mais distorce o comércio Na ausência de uma proposta de redução de subsídios da CEE, os EUA, outro país fortemente subsidiador das exportações, poderão igualmente esquivar-se de assumir compromissos, o que impediria uma efetiva reforma comercial”⁸⁷.

A partir de 1990, entre os membros do Grupo de Cairns, tinham posições mais incisivas nos debates as delegações do Brasil e da Argentina. A Austrália, que procurava manter a liderança do Grupo de Cairns e outros países interessados na reforma do comércio agrícola, eram menos atuantes. Nesse contexto, “a delegação poderá ver-se defrontada, em Bruxelas, com a indesejável opção de aceitar um acordo desfavorável em agricultura, ou, o que é mais provável, ter de fazer concessões adicionais em outras áreas para ter resultado menos desfavorável na negociação agrícola”⁸⁸. Observa-se nesse trecho, assim como nos fragmentos acima citados, uma mudança importante nas posições do país na coalizão, buscando utilizá-la com o objetivo de atingir determinados objetivos na negociação agrícola. O próprio fato de o Brasil sediar uma

⁸⁷ De Debrasgen para Exteriores em 11/11/1990. GATT.Rodada Uruguai. Agricultura Gestões. XCOI-GATT-E05 EAGR. Tels recebidos de Delbrasgen do número 1001 em diante. 1990.

⁸⁸ De Debrasgen para Exteriores em 11/11/1990. GATT.Rodada Uruguai. Agricultura Gestões. XCOI-GATT-E05 EAGR. Tels recebidos de Delbrasgen do número 1001 em diante. 1990.

reunião ministerial dos membros do Grupo de Cairns, em Manaus, em 9 de julho de 1991, é também um indicativo importante da nova postura do país em relação à coalizão⁸⁹.

Os principais atores do processo decisório de formulação das posições brasileiras no Grupo de Cairns, eram: Ministério da Agricultura, CACEX, CPA e Ministério das Relações Exteriores. Os três primeiros tinham uma importância decisiva no aspecto técnico da negociação, no sentido de oferecer subsídios específicos para o país apresentar na negociação⁹⁰. A partir de 1990, com a extinção da CPA e da CACEX⁹¹, é possível identificar um fortalecimento significativo do Itamaraty no processo decisório, fato que ocorre paralelamente ao aumento da dependência de técnicos do Ministério da Agricultura, no auxílio à preparação das propostas do país (FARIAS, 2009).

Vários são os documentos da Missão do Brasil em Genebra, requisitando maior participação e envolvimento dos atores domésticos, sobretudo do Ministério da Agricultura, na elaboração de propostas:

“atingimos uma fase decisiva em matéria de agricultura na Rodada. A participação do Senhor Ministro da Agricultura na Reunião de Santiago certamente o auxiliará na melhor definição do interesse agrícola brasileiro nas negociações. Assinalo finalmente a urgência que, penso, vossa excelência poderia transmitir ao Ministério da Agricultura, de se poder contar com assessoria técnica daquela pasta nas reuniões sobre agricultura a se realizarem em Genebra no segundo semestre desse ano⁹²”.

⁸⁹ Cairns Group: Manaus Meeting – Ministerial Communique. Group of Negotiations on Good (GATT). Negotiation Group on Agriculture. MTN.GNG/AG/W/2. 26 July 1991. Restricted.

⁹⁰ De Delbrasgen para Exteriores. GATT. Rodada Uruguai. GN de Subsídios. Sugestões da CACEX e CPA. Comentários. Secreto. Msg Of. 011B7A. 28/08/88.

⁹¹ Comunicado Brasileiro para a Grupo Negociador de acesso a mercados indicava que `With the coming into Power of a new Government, in march 1990, more far – reaching measures were taken towards trade liberalization, which included: (f) restructuring and streamlining of the Government offices responsible for foreign trade`. Negotiation Group on Market Access. MTN.GNG/MA/W/18. 7 april 1992. Restricted.

⁹² De Delbrasgen para Exteriores. GATT. Agricultura. Grupo de Cairns. Subsídios. Confidencial. EAGR – GATT – LOO. 18/06/90.

Ainda nessa linha, a respeito da necessidade de insumo para que o país tivesse condições de participar mais ativamente das negociações, documento da Delbrasgen indicava que:

“apesar de toda a incerteza e especulações no GN de Agricultura, permanece clara a conveniência de o Brasil participar ativamente do exercício negociador, com informações, ofertas e, se necessário, novas propostas. Como é evidente a falta de compromissos e regras melhor definidas, qualquer proposta será válida, pelo que agradecerá reiterar ao Ministério da Agricultura a solicitação de habilitar esta Missão a participar das negociações com pedidos e ofertas tão concretos quanto possível⁹³”.

A documentação é explícita nessa questão. Em julho de 1990, indica-se que “ao aproximar-se a fase decisiva das negociações agrícolas da Rodada Uruguai, permito-me alertar para a urgência de se identificarem pontos concretos que possibilitem definir os eventuais benefícios que poderiam ser extraídos da Rodada pelos produtores brasileiros”. Representante da Missão do Brasil em Genebra reconhecia a dificuldade de fazer convergir a determinados “produtos e políticas o interesse brasileiro, que até agora tem-se expressado em termos genéricos de liberalização dos mercados agrícolas, sobretudo levando em conta a complexidade da economia brasileira e a diversidade da nossa agricultura, esse esforço de síntese, torna-se, contudo, agora necessário e urgente”. Observava que “os demais membros do Grupo de Cairns tem todos objetivos precisos em mente Embora nos una ao Grupo um interesse geral, uma espécie de mínimo denominador comum, é preciso tentar definir qual deveria ser o papel específico e diferenciado do Brasil dentro do conjunto de Cairns, inclusive porque pode não estar longe o momento em que as posições nacionais começarão a se superpor a unidade do Grupo ou

⁹³ De Delbrasgen para Exteriores. GATT. Rodada Uruguai. GN Agricultura. Reunião de 27, 28, 30 e 31/8/90. Confidencial. XCOI – GATT – E06. 07/09/90.

então determinados países buscarão, por seu ativismo, impor as suas posições como denominador comum”⁹⁴. Ainda nessa linha, argumenta-se que:

“lamento não ter sido possível contar com a participação do secretario Carlos Marcio Cozende nas reuniões previstas para esta semana, noto, entretanto, que o Brasil não poderá fazer-se representar por funcionários que acompanhem o assunto, nem possivelmente sequer estar presente esta semana, às discussões sobre três temas de interesse para o Brasil: barreiras técnicas, valoração aduaneira e licenças de importação. Na medida em que se aproxima o fim da Rodada Uruguai e em que se multiplicam as reuniões em nível formal e informal, preocupa-me o fato de o Brasil não poder estar presente a algumas delas e, portanto, deixar de influir sobre o encaminhamento de questões relevantes para o resultado da Rodada”⁹⁵.

Vimos que, parte da reticência brasileira, no sentido de assumir uma posição mais liberalizante na negociação agrícola, no período de 1986 – 1989, originava-se no fato de que os atores domésticos ligados ao tema da agricultura, inclusive o Ministério da Agricultura, não tinham clareza sobre o potencial de competitividade da agricultura brasileira; além disso, o país utilizava subsídios e mantinha altas tarifas para diversos insumos agrícolas, questões combatidas pelo Grupo de Cairns, sendo essas, uma das razões, para a postura ambígua na coalizão e para o esforço de inserção do tema tratamento especial e diferenciado nas propostas do grupo, além da aliança com a CEE. Merece destaque também o receio de que a atuação do Grupo de Cairns respingasse para outras arenas internacionais, como a ONU, ou mesmo enfraquecesse as políticas de articulação dos países em desenvolvimento no G-77.

Além disso, é importante a observação de Helfand e Rezende (2004) de que, entre a década de 1980 e o final dos anos 1990, o país fez uma transição de uma política agrícola desenhada em uma economia fechada com substancial intervenção estatal, para um novo regime definido para uma economia aberta e uma diminuição do papel do Estado. A crise econômica dos

⁹⁴ De Delbrasgen para Exteriores. GATT. Agricultura. Subsídios para a reunião ministerial do Grupo de Cairns, Santiago. Confidencial. 03/07/90. EAGR – GATT LOO.

⁹⁵ De Delbrasgen para Exteriores. GATT. Rodada Uruguai. Reforço da equipe negociadora. Ostensivo. XCOI – GATT-E06. Tels recebidos de Delbrasgen do número 1001 em diante. 1990.

anos 1980, que inviabilizou as políticas de subsídios, assim como a mudança do regime político e as alterações na representação institucional dos grupos de interesse impactaram fortemente a política agrícola brasileira (HELFAND, 1999). Como demonstramos acima, esses elementos relativos à economia política do setor agrícola influenciaram as posições do país no Grupo de Cairns.

Uma questão relevante é que, durante boa parte da negociação, ao menos até 1990, mesmo o Itamaraty, tendo a percepção da necessidade de o Brasil apresentar propostas substantivas na negociação agrícola, aproveitando as oportunidades de ação do plano multilateral, para avançar determinados interesses no tema, o país não teve participação nas reuniões. A ênfase na questão do tratamento especial e diferenciado, presente em todas as propostas que o país anunciou, até 1990, na negociação agrícola, tinha como base a situação de indefinição doméstica. Trata-se de uma situação similar à encontrada por Farias (2009: 95), na Rodada Tóquio, na definição das posições do Brasil, nas negociações tarifárias, ou seja, a busca por “tratamento especial e diferenciado, portanto, não teve seus contornos mais agressivos definidos unilateralmente pelo Itamaraty; tinha curso mais profundo, amparado pela participação dos órgãos domésticos no processo decisório”.

Também é relevante considerar que, como foi apresentado acima, mudar a posição do país, no estágio intermediário da negociação, de definição de fórmulas e detalhamentos implicava a necessidade de participação de outros órgãos domésticos para a formulação de posições, pois, o Itamaraty não possuía conhecimento técnico ou controle de políticas domésticas (NARLIKAR, 2003; FARIAS, 2007) relacionadas ao tema, que possibilitassem mudança na determinação do curso de ação do país. Ao menos desde 1988, diplomatas da Missão do Brasil em Genebra visualizavam a participação do Brasil, no Grupo de Cairns, como estratégica, além

de demandar mudanças na política agrícola brasileira, para que o país pudesse participar ativamente das negociações, o que ocorreria apenas a partir de 1990.

Capítulo 2 - O Brasil e o G-20 na Rodada Doha: ativismo e viabilização da ação coletiva

Neste capítulo, analisaremos o processo de formulação das posições do Brasil, na coalizão G-20, na Rodada Doha da OMC. Veremos que aspectos do processo decisório de definição da posição brasileira têm um peso decisivo, para explicar as posições do país, na coalizão, e, da mesma forma, contribuem para o entendimento das próprias razões da manutenção do arranjo coletivo. Assim como no caso do capítulo anterior, iniciaremos, a partir de uma análise mais geral sobre o contexto de surgimento e principais questões da Rodada Doha, de modo a entendermos as motivações e lógicas específicas da atuação do Brasil no G-20, com foco na questão do processo decisório doméstico de definição do comportamento do país⁹⁶. O G-20 mantém-se como um ator de destaque nas negociações, no período 2003 – 2008, apesar das diferenças endógenas e das pressões externas, pelo fato de o Brasil agir como empreendedor político da ação coletiva⁹⁷. O próprio surgimento oficial da coalizão, na reunião de Cancún, de setembro de 2003, remete a uma posição reativa do país, diante de uma situação anterior da negociação que contrariava seus interesses.

Na Rodada Uruguai, parcialmente por conta da pressão dos países em desenvolvimento, da atuação do Grupo de Cairns, também em decorrência do interesse dos países desenvolvidos

⁹⁶ Nosso foco, no presente capítulo, não é analisar a atuação da coalizão G-20, na Rodada Doha, ou a sua influência no andamento da negociação agrícola. Uma análise sobre essa questão foi realizada em nossa Dissertação de Mestrado (Ramanzini Júnior, 2009). Pretendemos aqui aprofundar as questões relativas ao processo decisório de formulação das posições brasileiras na coalizão.

⁹⁷ Os entrevistados que participaram das reuniões do Grupo Técnico Informal, em que era formulada a posição brasileira, em vários momentos afirmaram que a proposta do G-20 era inicialmente feita pelo Brasil. A partir delas, posteriormente, discutia-se com os outros membros do grupo, em Genebra, tentava-se “vendê-la ou adaptá-la a demandas específicas dos outros membros da coalizão”. Entrevista com diplomata brasileiro. Brasília. 20/05/2009. Segundo o então Ministro do Comércio e Indústria da Índia Kamal Nath (2007) “A força do G-20 baseia-se em dois pilares: seu objetivo de integrar plenamente a agricultura em um sistema multilateral de comércio justo e fundado em regras; e sua capacidade de conciliar interesses agrícolas divergentes dentro do próprio grupo. (...). Sob a coordenação competente do Ministro Celso Amorim, o G-20 tem defendido eficazmente suas posições em todas as áreas das negociações agrícolas”. Apresentação. In: **O G-20 e a OMC**. Textos, Comunicados e Documentos. Brasília, Ministério das Relações Exteriores: FUNAG, 2007.

em incluir novos temas na agenda do GATT, como propriedade intelectual e serviços, houve certo avanço na regulamentação multilateral do tema agrícola, mas que teve pouco impacto efetivo nas medidas protecionistas e nos programas de subsídios dos países desenvolvidos (PAALBERG, 1997; DEESE, 2008). A Rodada Doha é uma nova tentativa de liberalizar e estabelecer regras mais estritas para medidas protecionistas e programas de subsídios ao setor agrícola, no âmbito do sistema multilateral de comércio. O mandato de Doha⁹⁸, entre outras questões, no que se refere às negociações agrícolas, destaca o compromisso dos países-membros em negociar reduções significativas de: (1) barreiras que impedem o acesso a mercados, (2) subsídios internos com efeitos discursivos, e (3) subsídios à exportação, neste caso, visando a sua extinção. Todas essas são questões de grande interesse para o Brasil⁹⁹. Para Ismail (2007), o mandato negociador da Rodada Doha, voltado à questão do desenvolvimento¹⁰⁰, sinalizaria o papel crescente dos países em desenvolvimento na OMC¹⁰¹. Da mesma forma, a Declaração de 2001 sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) e Saúde Pública, uma relativização importante do acordo de TRIPS refletiria, em boa medida, a

⁹⁸ Doha WTO Ministerial 2001: Ministerial Declaration (WT/MIN(01)/DEC/1). Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm>. Acesso 20/04/2012.

⁹⁹ Amorim (2005: 147) afirma que “é evidente que cada Rodada tem, assim, o seu marco. O marco da Rodada Uruguai foi a entrada dos novos temas e, de certa maneira, a incorporação, ainda que parcial, da agricultura ao GATT. Esta Rodada é fundamentalmente uma Rodada que visa ao desmantelamento dos subsídios agrícolas. Todos sabemos disso. Este é o principal ganho. Não há nenhuma pessoa que esteja envolvida a fundo nessa Rodada que possa ter a ilusão de que a Rodada é para ganhar acesso a mercado. Ganharemos também, porque as coisas estão ligadas, mas é fundamentalmente sobre o desmantelamento dos subsídios agrícolas”.

¹⁰⁰ Outro elemento que contribuiu, mesmo que indiretamente, para a explicitação da questão do desenvolvimento no Mandato de Doha é o fato de a Rodada ter sido lançada meses depois dos atentados de 11 de setembro, em uma conjuntura em que a principal potência, os Estados Unidos, demandava o apoio da comunidade internacional. Na ocasião, como ainda hoje, considerava-se que a pobreza era terreno fértil para o terrorismo. A Rodada Doha, com sua agenda para o desenvolvimento, seria uma maneira possível de lidar com isso.

¹⁰¹ Referindo-se ao lançamento da Rodada Doha, em novembro de 2001, a avaliação de um jornal britânico era que: “the most significant story to emerge from the talks in the Gulf is the coming of political age of the developing country lobby within the WTO. Doha marks a turning point. It was not the radical climax for which some campaigners hoped, but it is a significant shift in the balance of power in global trade negotiations away from a small coterie of rich industrialized nations”. Developing Countries flex their muscles”. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2001/nov/15/globalisation.guardianleaders>>. Acesso: 27/05/2012.

agenda dos países em desenvolvimento, muito por conta da atuação da coalizão TRIPS e Saúde Pública (DRAHOS, 2003; CEPALUNI, 2004; 2007).

Mesmo assim, é necessário considerar, como chama atenção o trabalho de Steinberg (2002) que os documentos de lançamento de uma rodada de negociação multilateral baseada no consenso tendem sempre a ser escritos em linguagem suficientemente ambígua para que nenhum país possa bloquear o início das negociações. Assim sendo, o fato de um tema ser considerado pelo mandato não garante que seja negociado exatamente da forma prevista. Boa parte do esforço da coalizão G-20, no período 2003 – 2008, direcionava-se no sentido de fazer a negociação caminhar o mais próximo possível, de acordo com as indicações do Mandato negociador (MRE, 2007). Na perspectiva brasileira:

“what really matters is that the final result must be in line with the Doha mandate. Procedure, as well as technical work, cannot substitute the political will that is required to fulfill the development promises of this Round (...) In such a process, any framework in order to be viable should be consistent with the Doha mandate, and lead to the establishment of modalities capable of ensuring that negotiations in agriculture would result in market access, phasing out of all forms of export subsidies and operational and effective special and differential treatment that takes into account rural development and food security concerns of developing countries¹⁰²”.

Na Rodada Doha, os países em desenvolvimento – entre eles, principalmente, o Brasil e a Índia – tiveram um papel fundamental, não apenas na definição do mandato negociador, mas também em importantes reuniões subsequentes, como na reunião de Cancún, de setembro de 2003, quando impediram a reedição de um acordo de tipo Blair House, entre os Estados Unidos e a União Européia. Do mesmo modo, participaram ativamente, na definição do pacote de julho de 2004, da reunião de Hong Kong, de dezembro de 2005, que definiu que os subsídios às

¹⁰² Telegrama 2826. De Delbrasgen para Exteriores 15/12/2003. OMC. Conselho Geral. Intervenção geral sobre a Rodada.

exportações agrícolas deveriam acabar em 2013. Nesse mesmo sentido, o colapso da reunião do G-4 (Brasil, Índia, União Européia e Estados Unidos) de Potsdam, em 2007, assim como as dificuldades observadas na reunião ministerial, de julho de 2008, sinalizam que parece pouco provável que os países desenvolvidos conseguirão concluir a Rodada Doha à sombra do poder, impondo uma distribuição totalmente assimétrica de ganhos aos países em desenvolvimento, como ocorria nas Rodadas anteriores, inclusive, na Rodada Uruguai (STEINBERG, 2002).

Do ponto de vista do Brasil, o prolongamento da Rodada Doha, o gerenciamento do G-20¹⁰³ – ao menos até a reunião ministerial, de julho de 2008 – e o questionamento das políticas agrícolas dos Estados Unidos e da União Europeia, no Órgão de Solução de Controvérsias, além do bom crescimento econômico e do desenvolvimento de capacidade técnica, para negociar em alto nível, são elementos que, potencializados por um contexto internacional em mudança (IKENBERRY, 2008; NARLIKAR, 2010), contribuíram de maneira significativa, para que o país se tornasse um ator central do regime multilateral de comércio.

No início de 2003¹⁰⁴, antes da formação do G-20, a avaliação brasileira a respeito do andamento das negociações era “predominantemente negativa¹⁰⁵”, via-se com “preocupação o encaminhamento que estava sendo direcionado na questão agrícola”. As perspectivas para 2003, na visão brasileira, eram incertas, uma vez que não tinha sido possível, ao longo de 2002, manter

¹⁰³ Na perspectiva de Amorim (2005: 149) “Hoje o Brasil participa de praticamente todas as reuniões de grupos de técnicos. Tem havido reuniões de vários formatos. Isso é uma mudança radical. No tempo da Rodada Uruguai, por exemplo, que vários de nós acompanhamos, havia o G-8, creio, que cuidava da área agrícola e o Brasil nem sequer fazia parte. Nova Zelândia fazia parte. Argentina fazia parte. Hoje não há uma reunião, seja do G-4, G-5, ou ampliada, que o Brasil não esteja lá. Isso é, em grande parte, devido a essa estratégia do G-20, que já descrevemos antes. Em todas essas reuniões, portanto, o Brasil tem participado”.

¹⁰⁴ Para uma análise específica de balanço sobre a negociação agrícola no período 2001 – 2003 ver: OMC. Agenda de Doha. Seção Especial. Overview paper. De Delbrasgen para Exteriores. 03/01/2003. Nr. 004.

¹⁰⁵ Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior / Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para comércio, Senhor Pascal Lamy. Maço de apoio. Confidencial. 31/01/2003.

o consenso que havia propiciado o Mandato de Doha¹⁰⁶. A avaliação era que, em praticamente todos os setores, as conversações andavam lentamente, perderam-se prazos e o imobilismo (em certos casos, houvera retrocesso) teria prevalecido sobre a inovação e o avanço. Nesse contexto, um dos principais desafios para o Brasil seria:

“criar condições factíveis, efetivas e equilibradas para as negociações agrícolas, que se acham comprometidas pela incapacidade demonstrada pela UE de liberalizar o seu mercado, pela falta de conteúdo real e efetivo das propostas norte-americanas e pelas reticências com que países como a Índia e a China abordam a agenda agrícola. Seria necessário que o Brasil aumentasse o nível de pressão sobre a UE e sobre os EUA para um maior engajamento em agricultura, em consonância com os termos do mandato de Doha, além de procurar reforçar a eficácia do Grupo de Cairns mediante o incremento de sua consistência interna, a fim de buscar entendimento com certos países em desenvolvimento para assegurar que os objetivos de Cairns não sejam percebidos como ameaça aos compreensíveis interesses daqueles países de proteger sua agricultura de subsistência¹⁰⁷”.

Desde 2002, no âmbito do Grupo de Cairns, o Brasil destacava “a importância das ações de arregimentação juntos aos países em desenvolvimento”¹⁰⁸, apesar das dificuldades para esse tipo de aproximação, fruto da desconfiança que muitos países em desenvolvimento tinham a respeito da composição e das políticas do Grupo de Cairns. Como veremos adiante, é interessante verificar que, em 2008, a percepção brasileira sobre a negociação era diferente da percepção, do período 2001 – 2003, muito por conta da atuação do G-20. Em 2003, o objetivo brasileiro de buscar maior aproximação com a Índia, baseava-se na estratégia de “não deixar

¹⁰⁶ Mesmo antes da conformação do Mandato de Doha, a percepção brasileira era que “I would like to stress that it is becoming increasingly difficult to refute the growing criticism as to our capacity to move forward and to the ability of the WTO to overcome paralysis and move ahead in the construction of agriculture reform”. WTO. Seventh Special Session of the Committee on Agriculture. 26-28 de march 2001. G/AG/NG/W/149.

¹⁰⁷ Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior / Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para comércio, Senhor Pascal Lamy. Maço de apoio. Confidencial. 31/01/2003.

¹⁰⁸ Telegrama 1097. De SERE para Delbrasgen. OMC. Agricultura. Grupo de Cairns. XXIV Reunião Ministerial. Relatório. 22/10/2002.

radicais livres¹⁰⁹” nas negociações. Caso a Índia atuasse em conjunto com a União Européia, haveria um claro desequilíbrio das forças em favor de um acordo agrícola pouco ambicioso. Nesse sentido, existia preocupação do governo brasileiro, “que os países em desenvolvimento fossem usados pelos grandes¹¹⁰”.

Além disso, do ponto de vista mais amplo das negociações, antes da formação do G-20, havia as posições dos Estados Unidos, da União Européia e do Grupo de Cairns. Posições estas que estavam bem definidas, não havendo muita margem de manobra e, nessa configuração, a forma como caminhava a definição dos parâmetros era “predominantemente negativa” para o Brasil. Na visão de um entrevistado, “imagina nós pela envergadura do Brasil sermos comandados pela Austrália, Nova Zelândia e Canadá no Grupo de Cairns¹¹¹”. Certamente essa percepção é fruto de uma nova condição objetiva do país no sistema internacional, diferente da situação da Rodada Uruguai. Portanto, a estratégia brasileira, ao estruturar o G-20, era formar uma coalizão que fugisse um pouco das posições já consolidadas entre os principais atores da negociação e que pudesse, de alguma forma, amalgamar as posições dos países em desenvolvimento, que se encontravam divididos¹¹².

Na reunião de Cancún, a tentativa do então Presidente do Conselho Geral, Pérez del Castillo e do Diretor Geral Supachai Panitchpakdi, no sentido de alavancar a aceitação da proposta americano-européia não atingiu sucesso, sobretudo, por conta da reação do Brasil. Na perspectiva de diplomata brasileiro, logo após a formação do G-20: “o imenso esforço que foi desdobrado para conter o impacto do novo agrupamento conformado pela coalizão, dos dois

¹⁰⁹ Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior / Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para comércio, Senhor Pascal Lamy. Maço de apoio. Confidencial. 31/01/2003.

¹¹⁰ Idem.

¹¹¹ Entrevista com funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 22/05/2009.

¹¹² Telegrama 2430. Agenda de Doha. Agricultura. Retomada das Negociações. G-20. De Delbrasgen para Exteriores, 31/10/2003.

“majors” (EUA e UE), do Diretor – Geral e do Presidente do Conselho, assim como, em alguma medida, dos demais países ocidentais (inclusive, em algum momento, Canadá e Austrália) dão conta do impacto do novo agrupamento¹¹³”. Um negociador da União Européia teria chamado a proposta do G-20 de “compêndio inútil entre as teses de Cairns e da Índia¹¹⁴”. Robert Zoellick, então chefe do USTR norte-americano, considerava que os países do grupo, durante a Reunião de Cancún, teriam optado por uma “retórica da resistência”, por “táticas de confronto” e que os Estados Unidos estariam dispostos a voltar a negociar, mas não iriam esperar pelos “won’t do countries¹¹⁵”.

Em Cancún, o Grupo de Cairns não teria articulado qualquer reação concreta à proposta concertada entre Estados Unidos e União Européia, evidenciando certa perda de densidade, coesão interna e dificuldades de coordenação com países em desenvolvimento externos à coalizão, que viam com desconfiança a relação entre a Austrália e os Estados Unidos. Segundo um diplomata brasileiro, “a solidariedade pela metade (da Austrália) com o Brasil na questão da graduação proposta pelos Estados Unidos e União Européia não passaria despercebida pelos negociadores brasileiros¹¹⁶”. A Austrália não estaria disposta a confrontar os Estados Unidos, na OMC, pois, ultimava um acordo de livre-comércio bilateral com os norte-americanos. Já em

¹¹³ Telegrama 1952. De Delbrasgen para Exteriores. OMC. Conferência Ministerial. Projeto de Declaração Ministerial. Reunião formal do Conselho geral. Agricultura. 29/08/2003.

¹¹⁴ Entrevista do autor com diplomata brasileiro. Brasília, 21/05/2009.

¹¹⁵ Zoellick, Robert. America will not wait for the won’t do countries. **Financial Times**, 22/09/2003. No que talvez possa ser considerado uma resposta ao artigo de Zoellick, alguns dias depois Amorim (2003) argumentou que “Let me be clear. We are not interested in North-South confrontation. To use an expression made popular by trade negotiators when combating protectionism under its many guises, our platform is about “leveling the playing field” through the full integration of agriculture into the multilateral rules-based trading system. It is about addressing in a decisive manner the most important unfinished business of the Uruguay Round (should I say, business that was never seriously taken up?). It is about honoring the terms of the Doha Development Agenda in an area unanimously viewed as its centerpiece”. **The real Cancun**”. **The Wall Street Journal**, 25/09/2003

¹¹⁶ Entrevista do autor com diplomata brasileiro. Brasília, 21/05/2009. Telegrama 2430. Agenda de Doha. Agricultura. Retomada das Negociações. G-20. De Delbrasgen para Exteriores, 31/10/2003: “Quanto à observação chinesa sobre a convergência de Cairns com o G-20, comentei que percebia que nossa estratégia de “outreaching” estava funcionando bem, na medida em que outros grupos, tais como o Grupo Africano e a coligação pró-produtos especiais, achava-se em franco diálogo e interação com o G-20”.

2006, num outro estágio da negociação, um representante brasileiro em Genebra, fazendo relato de uma reunião, afirma que o Brasil, a Índia e outros membros do G-20 tentaram encaminhar temas “ligados à proporcionalidade para PEDs conforme indicado pela Declaração de Hong Kong, mas a aparente convergência de interesses entre CE, EUA, Austrália, Nova Zelândia e Canadá em torno do tema das quotas tarifárias impediu essa abordagem¹¹⁷”.

Com a formação do G-20, a estratégia brasileira buscou contrastar os interesses comerciais dos países ricos e atingir maior equilíbrio nas negociações¹¹⁸. Equilibrou a atenção aos interesses dos países em desenvolvimento com forte agronegócio, como o Brasil e a Argentina, com aqueles outros de agricultura familiar de subsistência, como a Índia e a China. Além disso, no Brasil, a emergência da coalizão aglutinou diferentes grupos domésticos que estavam insatisfeitos com o rumo que estava sendo dado à Rodada Doha, ao buscar manter o objetivo de tratar a questão do desenvolvimento, no âmbito da OMC, tendo a negociação agrícola importante papel nesse sentido. A articulação da coalizão e o papel de destaque no grupo colocaram o Brasil no núcleo decisório da OMC (SRIVASTAVA, 2008). O então Ministro das Relações Exteriores do governo Lula da Silva, Celso Amorim, afirmou: “Diria sem falsa modéstia que o Brasil mudou a dinâmica das negociações da OMC. Não foi o Brasil sozinho. Mas o Brasil lidera o G-20 e é procurado – e diria que quase cortejado – por Estados Unidos, União Européia e Japão, entre outros países” (*Gazeta Mercantil*, 19/10/2006).

¹¹⁷ Telegrama 177. Delbrasgen para Exteriores EM 30/01/2006. OMC. Agricultura. Agenda de Doha. Sessão Especial. Janeiro/06. Acesso a mercados. Reunião de Encerramento. Relato.

¹¹⁸ O então embaixador brasileiro em Washington, Rubens Barbosa, identificava que “por seu papel de liderança, na formação do G-21, o Brasil tem sido individualizado nas críticas ao papel do grupo, G-21 (desnecessário dizer que em grande medida as críticas ao Brasil decorrem de busca de argumentos para justificar práticas protecionistas dos próprios Estados Unidos)”. Nesta mesma comunicação, afirmava que “o Deputado Bob Goodlatte, Presidente da Comissão de Agricultura da Câmara, criticou em declarações à imprensa o fato de o Brasil ser tratado como país em desenvolvimento nas regras sobre agricultura do sistema multilateral de comércio. (...) Percebo que, de parte das autoridades norte-americanas, a irritação com a atuação do Brasil em Cancún é expressada publicamente de forma que esconde sua verdadeira razão: a articulação bem sucedida do Brasil para criar um contrapeso aos EUA e à UE nas negociações comerciais. O “G-20 plus” passou a representar uma contestação inesperada à balança de poder em Genebra e, como tal, veio desafiar a liderança das maiores potências comerciais nos últimos cinquenta anos”. Ver Telegrama 2639, de Brasemb Washington para Exteriores, em 29/09/2003. EUA. Política Comercial Pós- Cancún.

As propostas de negociação do G-20 sugerem que a coalizão busca a liberalização dos mercados agrícolas dos países desenvolvidos. Diferentemente das coalizões anteriores, que contavam com a participação dos países em desenvolvimento, o G-20 não apresentava uma agenda pura e simples de veto e, sim, uma agenda pró-ativa, integrativa, que ficou caracterizada nas suas propostas tecnicamente substantivas (NARLIKAR e TUSSIE, 2004; RAMANZINI JÚNIOR e LIMA, 2011). Hurrell e Narlikar (2006: 423) consideram que o G-20 “framed their proposals in terms of the rules of the WTO rather than through simplistic appeals to the logic of distributive justice”. Os documentos do grupo, durante parte do processo negociador, sugerem a criação de mecanismos de salvaguardas especiais e de uma categoria de produtos sensíveis, que poderiam ser utilizados pelos países em desenvolvimento, em caso de surto de importações.

A coalizão defendia o argumento que os países em desenvolvimento não deveriam assumir compromissos maiores que os atuais, no que tange a acesso a mercados, pois, em diversos países, predominariam formas de agricultura não-comerciais. O principal consenso, entre os principais países do grupo, referia-se à eliminação dos subsídios à exportação para produtos agrícolas. Na percepção de um funcionário do Ministério da Agricultura, “o G-20 era uma coalizão anti-subsídio¹¹⁹”.

O Brasil particularmente não tinha grande interesse no tema do tratamento especial e diferenciado para a negociação agrícola, mas por considerações de ordem política, não se oporia à inclusão das mesmas nos documentos da coalizão¹²⁰. A percepção era que não se podia ignorar, em particular, o risco de desviar o debate sobre a reforma agrícola do eixo Norte – Sul, onde se concentrariam as questões centrais e suscetíveis de propiciar maiores ganhos, nos três pilares da negociação, para um acirramento de divergências Sul – Sul, entre países em desenvolvimento

¹¹⁹ Entrevista com funcionário do Ministério da Agricultura. Brasília, 19/05/2009.

¹²⁰ Telegrama 650, da Delbrasgen para SERE/DPB, de 26/03/2003.

“exportadores” e “defensivos”, que só prejudicaria os interesses maiores de reforma das regras da agricultura¹²¹.

Por conta das entrevistas e pela documentação que tivemos acesso, observamos que a CAMEX, que seria o órgão *de jure* responsável pela definição das posições do Brasil, nas negociações internacionais, não teve peso na formação do G-20, nem na definição das posições brasileiras no grupo. A posição brasileira era formulada, no âmbito de um Grupo Técnico Informal (GTI), em que estavam presentes representantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais (ICONE)¹²². As reuniões eram coordenadas pelo chefe da Divisão de Agricultura e Produtos de Base do Itamaraty (DPB), Ministro Flávio Damico. A partir de 2005, representantes da CONTAG passaram também a participar das reuniões do GTI.

Nas reuniões mensais da CAMEX¹²³, o tema das posições brasileiras, no G-20, era apresentado a título informativo pelo representante do Ministério das Relações Exteriores¹²⁴. Apesar do limitado peso da CAMEX¹²⁵ na definição dessas posições, o Itamaraty, junto com a

¹²¹ Telegramas 650 e 651, da Delbrasgen para SERE/DPB, de 26/03/2003. Telegrama 1912, de Delbrasgen para SERE/DPB. “Transcrevo texto de minha intervenção na sessão que debateu a proposta de 17 países sobre Agricultura”. 26/08/2003.

¹²² Telegrama 1100 da SERE para DELBRASGEN, 01/09/2004.

¹²³ Na visão de um funcionário do Ministério da Agricultura “a CAMEX é para dizer o que se está fazendo, para dizer que tem a formalidade da coisa. Os temas de OMC são comandados pelo Itamaraty”. Entrevista com funcionário do Ministério da Agricultura. Brasília, 19/05/2009.

¹²⁴ Entrevista com funcionário da CAMEX.

¹²⁵ Setores ligados ao agronegócio consideram que a CAMEX deveria ter maior peso e ser o órgão responsável pela definição das posições brasileiras nas negociações internacionais, cabendo ao Itamaraty, em etapa posterior, executar as negociações das propostas acordadas na CAMEX. Ver: Comunicação Confederação Nacional da Agricultura, 19/02/2004 disponível em: <http://www.cna.org.br/site/noticia.php?n=1126>

Casa Civil, foram atores importantes que contribuíram para a entrada do MDA nesse órgão colegiado, em 2005¹²⁶. Funcionário do MDA, instado a comentar essa questão, afirmou que:

“como eu vou dizer isso para você (...) se eu fosse o Itamaraty e tivesse um ator muito forte numa pauta específica como, por exemplo, aumentar as exportações do agronegócio brasileiro, talvez, para mim, fosse interessante que entrasse na arena mais uma ator ou um outro ator que enfim não vou dizer neutralizasse mas que dissesse “não é bem assim”, talvez isso me fortalecesse¹²⁷”.

Numa perspectiva semelhante, funcionário do Ministério da Agricultura entende que “o Itamaraty trouxe o MDA para a CAMEX (...) pensava que se tivesse que reduzir ambição nas negociações teria alguém internamente que poderia justificar¹²⁸”. Nessa linha, o que parece é que a estratégia do Itamaraty era, com isso, justificar, a partir do argumento de um ator doméstico presente numa instituição *de jure*, importante na definição das posições internacionais do Brasil, a incorporação de algumas propostas da Índia, no G-20, fundamentais para a manutenção da coalizão, mas que estavam sendo criticadas¹²⁹, de forma crescente, pelos setores ligados ao agronegócio, acentuando-se a partir de 2005. De acordo com Jank (2005: 2), então diretor geral do ICONE:

“com a vitória em dois contenciosos agrícolas importantes e a liderança do G-20, o Brasil é um dos países que mais têm lutado contra os subsídios e proteções internacionais à agricultura. 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 países¹³⁰”.

¹²⁶ Entrevista com funcionário da CAMEX.

¹²⁷ Entrevista com funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 07/08/2009.

¹²⁸ Entrevista com Funcionário do Ministério da Agricultura. Brasília, 19/05/2009.

¹²⁹ Setor agrícola quer Rodada mais ambiciosa. <http://agronegociar.com/economia/1106-setor-agricola-quer-rodada-doha-mais-ambiciosa.html> 07/06/2006.

¹³⁰ JANK, Marcos Sawaya. “Agronegócio versus agricultura familiar?”. O Estado de São Paulo, 05/07/2005. Espaço Aberto, p. A2

Nesse sentido, é interessante que, data de 30 de maio de 2005¹³¹, a primeira proposta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), visando influenciar a posição brasileira, nas negociações agrícolas, fato que coincide com o período em que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) entra na CAMEX. Nesse período intensificam-se também as reuniões do GTI, tendo em vista a reunião de Hong Kong, de 2005. Paralelamente, a partir desse estágio, aumentam também as pressões dos setores mais ligados ao agronegócio pelo fato de o Brasil não estar buscando maior acesso aos mercados agrícolas dos países em desenvolvimento, sobretudo, da Índia e da China (JANK, 2005; JALES, 2006). Caso essa demanda fosse atendida, certamente a manutenção do G-20 teria encontrado maiores dificuldades. Segundo funcionário do ICONE “se alguém dentro do grupo (G-20) dizia não a algum aspecto da proposta, o Brasil tirava”. Ainda de acordo com esse funcionário, inúmeras vezes combinavam-se “algo aqui no Brasil, nas reuniões técnicas do GTI, e, em Genebra os indianos diziam não e o Itamaraty tirava. Todos os documentos que o G-20 fez até 2005 têm o dedo do ICONE (.....) Até 2005 o Brasil levou a Índia no G-20, a partir de então a Índia levou o Brasil¹³²”. Funcionário do Ministério das Relações Exteriores, comentando a questão da redução da ambição do Brasil, nas negociações de acesso ao mercado agrícola dos países em desenvolvimento, considera que os ganhos agrícolas seriam “úteis no médio prazo, assinalam um viés de contenção da distorção, e as concessões certamente serão moduladas, sem mencionar o fator central: o protagonismo e a influência internacionais têm um preço¹³³”.

As reuniões do GTI, de acordo com funcionários entrevistados do Ministério da Agricultura, ocorreram com certa frequência, de 2003 a 2006, e, a partir de então, passaram a

¹³¹ Considerações de segurança alimentar e nutricional nas negociações internacionais integradas pelo Brasil. Proposta para a Plenária do CONSEA – maio de 2005.

¹³² Entrevista com funcionário do ICONE. São Paulo, 01/10/2009.

¹³³ Entrevista com diplomata brasileiro. Brasília, 21/05/2009.

ocorrer com menor frequência “pelo fato de o Ministério das Relações Exteriores já conhecer a posição dos atores domésticos envolvidos¹³⁴”. Além disso, com a saída do ministro Roberto Rodrigues, em junho de 2006, e a entrada de Reinhold Stephanes, o Ministério da Agricultura passaria também a atuar com menor intensidade, nas questões das negociações, na OMC. Na perspectiva de Stephanes “eu sou um dos céticos com a possibilidade de conclusão da Rodada ou de um sucesso com seus resultados. Acho que as concessões, se dadas (pelos países ricos), não terão efeitos concretos¹³⁵”. Da mesma forma, segundo um entrevistado, à medida que o “Ministério foi ganhando um maior número de secretarias para lidar com os temas das negociações internacionais, paradoxalmente, o seu peso no processo decisório de definição das posições brasileiras, inclusive, no G-20, foi diminuindo¹³⁶”.

Funcionário do Ministério da Agricultura entendia que “do ponto de vista da agricultura brasileira as propostas do Grupo de Cairns estavam confortáveis. Defendíamos maior protagonismo do Brasil no Grupo de Cairns¹³⁷”. Ainda na visão desse funcionário, “politicamente, com o novo governo a partir de 2003, o Itamaraty não se sentia confortável com o Grupo de Cairns, que era visto como muito pragmático¹³⁸”. O objetivo principal do Brasil, na Rodada, deveria, na visão dele, ser a busca de eliminar subsídios à exportação e melhorar regras de apoio interno. Após a reunião de Hong Kong, de dezembro de 2005, em que se acordou que os subsídios à exportação deveriam ser extintos, até 2013, representante do Ministério da Agricultura, que durante certo período participou das reuniões do GTI, entendia que em “2006 poderia ter fechado a Rodada. O que se conseguiu depois é basicamente cotas da União

¹³⁴ Entrevista com Funcionário do Ministério da Agricultura. Brasília, 19/05/2009.

¹³⁵ Perguntado por um repórter do jornal O Estado de S. Paulo se diante dessa situação não seria o caso do Brasil buscar acordos específicos com os diferentes mercados o ministro Reinhold Stephanes respondeu que “É exatamente isso que defendo. Essa é a minha visão. Mas não posso falar muito por causa do Itamaraty”. Entrevista Reinhold Stephanes, Ministro da Agricultura, Jornal O Estado de S. Paulo, 15/10/2007.

¹³⁶ Entrevista com Funcionário do Ministério da Agricultura. Brasília, 19/05/2009.

¹³⁷ Idem.

¹³⁸ Idem.

Européia. Isso é uma coisa que se poderia conseguir nos acordos bilaterais. No momento que limpa o subsídio da mesa facilita todo o processo bilateral¹³⁹”. Por fim, há a percepção que, “a partir de 2006 – 2007, o G-20 já tinha perdido a sua força”.

Gilman Viana Rodrigues, presidente da Comissão de Comércio Exterior da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), em um congresso do Agribusiness apresenta “proposta do agronegócio para um novo arcabouço institucional da política de comércio exterior¹⁴⁰”. Propõe a criação de um Ministério Extraordinário do Comércio Exterior, vinculado à Presidência da República, com a função de coordenar o processo de formulação das políticas de comércio exterior. O objetivo seria “separar a diplomacia política da comercial”. Na visão de setores representativos do agronegócio, o Brasil é um país pró-livre comércio em matéria agrícola sendo demandante nos três pilares da negociação agrícola: acesso a mercados, subsídios às exportações e medidas de apoio interno. Na perspectiva de atores importantes, representantes de instituições como o ICONE, CNA e MAPA, não interessariam ao país medidas de tratamento especial e diferenciado, para produtos agrícolas, nem tampouco, a possibilidade de os países em desenvolvimento, para onde se destinam mais da metade das exportações do agronegócio brasileiro, imporem salvaguardas às importações agrícolas (JALES, 2007).

Em 22/06/2006, a Confederação Nacional da Agricultura encaminhou documento intitulado “Carta das Lideranças do Agronegócio Brasileiro sobre o novo Mecanismo de Salvaguardas Especiais para os Países em Desenvolvimento” para o ministro da Agricultura, das Relações Exteriores e para o Chefe da Missão Brasileira, na OMC. O documento tinha como objetivo manifestar ao governo brasileiro a “intranquilidade” do “setor produtivo nacional diante

¹³⁹ Entrevista com Funcionário do Ministério da Agricultura. Brasília, 19/05/2009.

¹⁴⁰ 8º Congresso de Agribusiness: A Supremacia do Consumidor. Painel: Políticas Públicas e Negociação Internacional. 05/12/2009. http://www.sna.agr.br/8congr_programa.pdf

do que os produtores classificam de “evolução negativa” das negociações em torno dos novos instrumentos de flexibilidade para os países em desenvolvimento¹⁴¹”. A carta indicava que:

“permitir que o uso do SSM aumente o nível de proteção corrente significa colocar em risco mercados já conquistados pelo Brasil, prejudicando grandes e pequenos produtores, indústrias de insumos e máquinas, agroindústrias processadoras e todos os demais segmentos de um setor que responde por cerca de 30% do PIB brasileiro (...) O G-20 não deveria defender uma proposta que pode piorar as atuais condições de acesso brasileiro aos mercados dos países em desenvolvimento em produtos como açúcar, etanol, carnes, oleaginosas e arroz. Cabe ao Brasil servir-se da sua liderança no grupo para contrabalançar os interesses excessivamente protecionistas de países como Índia, China, Indonésia e Filipinas. Não teria cabimento sairmos da Rodada com uma forte deterioração do nosso *status quo* em acesso a mercados, ou seja, sairmos numa situação ainda mais fragilizada do que entramos¹⁴²”.

Em 16/07/2008, o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais encaminhou carta ao Ministro Celso Amorim “onde pedia que o Brasil retomasse suas ambições originais nas negociações da Rodada Doha”. Gilman Viana Rodrigues, que também era presidente do Fórum, em entrevista, após o envio da carta ao Itamaraty, criticou especialmente o “fato de ter o Brasil se aliado a países com posições defensivas na área agrícola ao montar o G-20, e afirmou que melhor opção teria sido a reativação e o fortalecimento do Grupo de Cairns, o tradicional grupo de exportadores agrícolas da OMC¹⁴³”. Entendia que o país deveria ter “uma posição mais corajosa do Brasil de se afastar da Índia e da China nas negociações é um diagnóstico nosso. Ao atender à Índia, nós inibimos as nossas ambições na Rodada”.

A percepção que não interessaria ao Brasil medidas de tratamento especial e diferenciado para produtos agrícolas ou a possibilidade dos países em desenvolvimento imporem salvaguardas

¹⁴¹ Confederação Nacional da Agricultura. Agronegócio faz advertência ao governo. 2007.

<http://www.cna.org.br/site/noticia.php?n=10272>

¹⁴² Idem.

¹⁴³ http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2008/07/16/setor_agricola_quer_rodada_doha_mais_ambiciosa_144848_0.html

às importações agrícolas não era consensual no governo ou na sociedade brasileira. O Ministério do Desenvolvimento Agrário tinha posições oficiais encaminhadas¹⁴⁴ aos negociadores brasileiros e colocadas nas discussões do GTI favoráveis ao uso desses mecanismos de defesa comercial, para proteger a agricultura familiar no país. Representantes da CONTAG apresentavam preocupações semelhantes às dos MDA nas reuniões do GTI. Funcionário do MDA afirma que “nós defendemos subsídios para a agricultura familiar e as políticas para a agricultura familiar têm que estar resguardadas nos acordos internacionais¹⁴⁵”. Referindo-se aos diferentes interesses domésticos, na composição da posição brasileira, no G-20, considera que “em subsídios à exportação nós tínhamos um acordo, em defender políticas da agricultura familiar tinha um certo acordo, porque o MRE e o MAPA não poderiam dizer que eram absolutamente contra isso porque nós estávamos no G-20”.

Na mesma linha do MDA, na questão do tema do tratamento especial e diferenciado, o CONSEA propunha que: “entendemos ainda, que deve ser garantida, no acordo na OMC, a instituição de “Mecanismos de Salvaguarda Especial” que sejam realmente capazes de lidar com os surtos de importação, os quais desestruturam a produção interna dos países em desenvolvimento”¹⁴⁶. Funcionário do MDA entendia que, embora tivesse o espaço de discussão, o GTI, “todo mundo que estava ali sabia que grande parte das coisas que formulavam ali, esse grupo não tinha o poder de fazer isso, quem decidia era o Itamaraty (.....) Discutíamos mais para ajudar a instruir o Itamaraty, do ponto de vista técnico tínhamos alguma importância¹⁴⁷”.

¹⁴⁴ Proposta de Mecanismo de Salvaguarda Especial. MDA, 10 de fevereiro de 2006. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Mimeo. Nota Técnica no. 08/AIPC/MDA Brasília, 9 de junho de 2006: “Considerações sobre o non-paper “SSM: list of issues”. Mimeo.

¹⁴⁵ Entrevista com funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília. 20/05/2009.

¹⁴⁶ EM. no. 006 – 2008/ CONSEA. Brasília 04/07/2008.

¹⁴⁷ Entrevista com funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 07/08/2009.

No âmbito das negociações e configuração dos frameworks da negociação agrícola, como demonstramos em trabalho anterior, a influência do G-20 foi significativa (RAMANZINI JÚNIOR, 2009). Em boa medida, por conta da atuação da coalizão, o parágrafo 42 do Acordo – quadro de julho¹⁴⁸, de 2004, sinaliza que “um Mecanismo de Salvaguarda Especial (SSM) será estabelecido para uso dos países em desenvolvimento”. O parágrafo 7, da Declaração Ministerial de Hong Kong, de dezembro de 2005, na mesma direção, consolidando a diretriz anterior, expõe que “Países membros em desenvolvimento também terão o direito de ter recurso a um Mecanismo de Salvaguarda Especial baseado em gatilhos de quantidade e preço das importações, com arranjos precisos a serem definidos posteriormente¹⁴⁹”. Ou seja, as demandas de tratamento especial e diferenciado e produtos agrícolas especiais, dos países em desenvolvimento, foram incorporadas em dois documentos importantes no decorrer da negociação.

A posição do Itamaraty, na questão do tratamento especial e diferenciado nas negociações agrícolas, pode ser entendida a seguir:

“com base no entendimento de que os interesses do Brasil devem ser atendidos por regras gerais justas, e não por medidas de natureza excepcional, a Delegação brasileira apóia retoricamente a importância das negociações sobre S&D, mas não figura entre os grandes *demandeurs* no assunto. O interesse central do País, nessa área, é o de preservar os dispositivos de tratamento especial e diferenciado dos quais se beneficia, o que pressupõe, essencialmente, evitar eventual desmantelamento das cláusulas de S&D já existentes e impedir que prosperem teses relativas a graduação¹⁵⁰”

¹⁴⁸ http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm

¹⁴⁹ “Developing country Members will have the flexibility to self-designate an appropriate number of tariff lines as Special Products guided by indicators based on the criteria of food security, livelihood security and rural development. Developing country Members will also have the right to have recourse to a Special Safeguard Mechanism based on import quantity and price triggers, with precise arrangements to be further defined. Special Products and the Special Safeguard Mechanism shall be an integral part of the modalities and the outcome of negotiations in agriculture”. Declaração Ministerial de Doha. http://www.wto.org/english/theWTO_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm

¹⁵⁰ Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior / Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para comércio, Senhor Pascal Lamy. Maço de apoio. Confidencial. 31/01/2003.

A questão de “apoiar retoricamente” algumas demandas defensivas nas negociações agrícolas era uma questão importante, para a manutenção do G-20, ainda que a percepção oficial fosse que a “salvaguarda especial deveria funcionar como estímulo a acesso a mercados¹⁵¹”. Assim, a posição do Itamaraty, no G-20, durante uma fase da negociação, parecia ser estratégica e levava em consideração uma série de variáveis, domésticas e internacionais. Funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário entende que:

“eu tenho absoluta convicção que o Itamaraty e a diplomacia brasileira não faria e não constituiria o G-20 se não houvesse um presidente como o presidente Lula. O Itamaraty não é independente, neutro, ele tem uma posição nas negociações, não é a do MDA, não é porque este Itamaraty é 95% o Itamaraty que era dez anos atrás”¹⁵².

Uma aproximação da percepção do Itamaraty a respeito do papel do setor agrícola é que: “O Brasil tem na agricultura algo próximo de 30% de sua economia e mais de 40% de suas exportações. O país depende, portanto, substancialmente das vendas ao exterior de seu agronegócio, para poder sustentar seu crescimento e mesmo para poder importar mais¹⁵³”.

¹⁵¹ Telegramas 650 e 651 de Delbrasgen para Exteriores de 26/03/2003. Referente ao tema do tratamento especial e diferenciado e acesso a mercados de países em desenvolvimento, telegrama de instrução considerava que “de maneira geral, a delegação poderá indicar seu apoio às motivações que informam as propostas apresentadas pelos países em desenvolvimento como forma de reforçar a atuação construtiva que tem caracterizado as posições do Brasil junto aos países em desenvolvimento. Nessa linha, não se deve perder de vista que Membros do G-20 (África do Sul, Cuba, Egito, Índia, Indonésia, Nigéria, Paquistão, Tanzânia, Zimbábue) apresentaram propostas. Telegrama 00079 da SERE para Delbrasgen de 26/01/2005. Agricultura. OMC. Comitê de SPS. Consultas Informais. Instruções.

¹⁵² Entrevista com funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 20/05/2009.

¹⁵³ Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior / Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para comércio, Senhor Pascal Lamy. Maço de apoio. 31/01/2003.

Em carta ao Ministro Celso Amorim, em 18 de junho de 2007, a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP), que é uma articulação de ONGS, movimentos sociais e entidades sindicais que tem acompanhado de forma crescente os temas internacionais afirma que:

“Nos causa indignação também o fato do Parlamento brasileiro, das organizações da sociedade civil e da opinião pública de modo geral se encontrarem excluídas do debate sobre as propostas que estão sendo defendidas pelo Brasil neste processo (de negociação da OMC)”. Ainda segundo documento do grupo, “Embora esse Ministério não nos tenha consultado, registramos aqui que para nós não é aceitável que o Brasil negocie como parâmetros para a conclusão da Rodada propostas que significam um enorme potencial de perdas para a agricultura familiar e camponesa, para o emprego e a renda de vários setores da indústria brasileira, e especialmente para os trabalhadores desses setores, além de tratar o setor de serviços como “oportunidades de negócios” para grandes empresas internacionais, e não como direitos a serem garantidos¹⁵⁴”.

Nessa perspectiva, segundo Leo (2007), o “governo brasileiro ganhou um novo adversário na já difícil negociação para um acordo na rodada de liberalização comercial da OMC: as organizações não-governamentais do Brasil¹⁵⁵”. Ainda de acordo com matéria do Valor Econômico, “as ONGs reclamam da “falta de transparência” nas negociações e temem “precipitação” por parte do Itamaraty, para alcançar um acordo que salve a chamada Rodada Doha da OMC¹⁵⁶”.

Outro ator doméstico que se manifesta sobre a atuação brasileira, nas negociações agrícolas e, no G-20, é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão federal ligado à Presidência da República, que foi criado em 2003. Segundo entrevistados, boa parte de suas posições tem ressonância nas demandas do MDA. Mesmo assim, existe uma série de documentos elaborados pelo órgão e que foram encaminhados para a Presidência, na

¹⁵⁴ Carta ao Ministro Celso Amorim sobre Rodada Doha. REBRIP. 18 de junho de 2007:

<http://www.rebrip.org.br/rebrip/pagina.php?id=1547>

¹⁵⁵ “Falta transparência nas negociações, criticam as ONGS. Valor Econômico, 20/07/2006. Sergio Leo.

¹⁵⁶ Idem.

forma de “... proposições específicas, fundamentais para serem defendidas como posições negociadoras do Brasil na OMC” (CONSEA, 4/07/2008; CONSEA 2005)¹⁵⁷. Segundo 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 negociação (...) propõe-se a observância do acordado na Declaração Ministerial de Nova Déli, onde o G-20 – presidido por Brasil e Índia – enfatizou ser a salvaguarda especial, ao lado de “produtos especiais”, parte integral do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento (...) Em concordância com a posição expressada pelo G-33, todo produto de importância significativa para a agricultura familiar dos países em desenvolvimento deve ser objeto passível de salvaguarda especial, sem que haja a necessidade de defini-lo previamente em lista de produtos elegíveis ao uso do mecanismo¹⁵⁸”.

Em 6 de abril de 2005, o Ministro Celso Amorim encaminha aviso ministerial para o então Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu, afirmando que o documento que estava sendo preparado pelo CONSEA deveria ser:

“objeto de cuidadosa revisão com vistas a melhor alinhá-lo com posições negociadoras que vem sendo desenvolvidas pelo Brasil e pelo G-20 no âmbito das negociações agrícolas da OMC. Nesse sentido, a responsabilidade política e técnica que incumbe ao Brasil recomendam que as eventuais recomendações do grupo de trabalho levem na devida conta o complexo quadro negociador da OMC e as implicações em termos de custo negociador de posturas defensivas em descompasso com as possibilidades e potencialidades da agricultura brasileira¹⁵⁹”.

Segundo um funcionário do MDA, que esteve presente nas reuniões de preparação do documento do CONSEA, que contavam com a participação do MRE, este “pouco se pronunciava

¹⁵⁷ E.M. no. 006-2008/CONSEA.

¹⁵⁸ Considerações de segurança alimentar e nutricional nas negociações internacionais integradas pelo Brasil. Proposta para a Plenário do CONSEA – maio de 2005.

¹⁵⁹ Aviso no. 006 DPB/CGFOME/DALCA/DUEX-MRE – EAGR – OMC. Brasília, 6 de abril de 2005.

sobre o encaminhamento das discussões buscando ter uma postura neutra já que seria o representante do país nas negociações¹⁶⁰”.

Um dos diplomatas brasileiros entrevistados considerou que “o que está em questão é o controle da política comercial externa brasileira” “o Itamaraty tem um papel central e age buscando a manutenção¹⁶¹”. Na questão das posições brasileiras, no G-20, afirmou que “tudo é o Itamaraty que decide” “a gente chama o ICONE para dar um apoio técnico na elaboração das propostas dentro dos marcos gerais estabelecidos”. Esse apoio do ICONE à preparação técnica da posição do país no G-20 é enfatizado por vários diplomatas entrevistados, ainda que o papel “definidor¹⁶²” seja do Itamaraty. A justificativa, para se estabelecerem unidades de decisão domésticas mais flexíveis e informais, como é o caso do GTI, é que, na visão de parte dos atores envolvidos, o fato de as negociações, na OMC, terem ritmo e dinâmica particular dificulta o estabelecimento de uma agenda doméstica fixa para a formulação das posições do país.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) passou a participar das reuniões do GTI, a partir de meados de 2005. Em 2003, depois da reunião de Cancun, quando o GTI foi criado, a CONTAG não participava. Inclusive, esta, junto com o MDA¹⁶³, sempre foi entusiasta do G-20 e da necessidade de uma proposta brasileira sobre Produtos Especiais e Mecanismos de Salvaguarda Especial¹⁶⁴. Estas sempre foram demandas indianas¹⁶⁵, na OMC, desde o lançamento da Rodada em 2001, e que foram efetivamente

¹⁶⁰ Entrevista com funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário 07/08/2009.

¹⁶¹ Entrevista com diplomata brasileiro em 18/07/2008.

¹⁶² Entrevista com diplomata brasileiro 06/08/2009.

¹⁶³ Nota da CONTAG: [http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2008/julho/omc-as-ultimas-cartadas-nao-
evitaram-o-fracasso/](http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2008/julho/omc-as-ultimas-cartadas-nao-evitaram-o-fracasso/) É interessante analisar o conteúdo desta com o presente na da CNA http://www.cna.org.br/site/down_anexo.php?q=E22_20068Pag_3e4_01.pdf a respeito do mesmo tema.

¹⁶⁴ Proposta de Mecanismo de Salvaguarda Especial 15 de junho de 2005. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Mimeo.

¹⁶⁵ A Índia, desde o lançamento da Rodada, em 2001, não estava disposta a abrir o seu mercado agrícola. Pedia uma liberalização unilateral por parte dos países desenvolvidos. As propostas indianas argumentavam que a proteção do mercado agrícola do país justifica-se em função do papel fundamental que este desempenha no equilíbrio e no

incorporadas nas propostas do G-20. Um dos comunicados do grupo afirma que “As propostas dos países desenvolvidos não incorporam adequadamente o S&D (Tratamento Especial e Diferenciado) para países em desenvolvimento. O G-20 reafirma que S&D é parte integral de todas as áreas de negociação¹⁶⁶”. Essa mesma diretriz também está presente no discurso do Ministro Celso Amorim, proferido na Reunião Ministerial do G-20, de 12 de junho de 2004: “Nós precisamos garantir a existência de dispositivos de tratamento especial e diferenciado que sejam efetivos e operacionais, dirigidos para o desenvolvimento rural e para os meios de vida dos países em desenvolvimento”. Esta posição do Brasil era fundamental para a manutenção da coalizão e se viabilizava pelo fato de o Itamaraty ter um papel singular no processo decisório de definição das posições do país na coalizão.

Mas, parece que a posição efetiva do Brasil, como vimos anteriormente, desde antes da Conferência da Cancun, de setembro de 2003, sobre o tema de tratamento especial e diferenciado e salvaguardas especiais, para países em desenvolvimento, era que “o Brasil manteria postura equilibrada a esse respeito, assinalando apenas a conveniência de que a salvaguarda especial funcionasse como um estímulo à liberalização, associada, portanto, à redução tarifária dos produtos cobertos¹⁶⁷”. Esta parece ter sido, inclusive, a posição do país, cinco anos depois, na reunião ministerial, de julho de 2008¹⁶⁸, já num estágio final da negociação, quando o G-20 não

desenvolvimento da sociedade indiana. Por isso, viam uma razão de ser do apoio interno. Da mesma forma, os indianos querem manter 20% de seus produtos agrícolas intocados num acordo da OMC. A proposta defendida pelos indianos é que produtos como açúcar, cereais e frango sejam considerados sensíveis, e que, portanto, não estariam sujeitos à eventual negociação de cortes de tarifas. (WT/MIN(05)/ST/17; G/AG/NG/W/114; G/AG/NG/W/176).

¹⁶⁶ Reunião Ministerial do G-20. Genebra, 9 de novembro de 2005.

¹⁶⁷ Telegramas 650 e 651 de Delbrasgen para Exteriores de 26/03/2003. Telegrama 670 de Delbrasgen para Exteriores 27/03/2003.

¹⁶⁸ Em 12 de junho de 2008, ou seja, um pouco mais de um mês antes da reunião mini-ministerial de julho de 2008, o então Assessor Especial do Ministro do Desenvolvimento Agrário, Laudemir André Muller, encaminhou ofício para o embaixador Roberto Carvalho Azevedo, então Subsecretário – Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos do Itamaraty, com cópia para o ministro Carlos Marcio Cozendey, Diretor do Departamento Econômico do Itamaraty e para o Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, no seguinte sentido: “Faço referência ao momento atual da negociação agrícola da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio. A este respeito, solicito que o Ministério das Relações Exteriores

apresentou proposta conjunta sobre o tema, e o Brasil não aderiu à proposta da Índia, da China e da Indonésia e aceitou um acordo que não previa as proteções demandadas pelos indianos¹⁶⁹. Nesse momento, o Brasil deixa de “apoiar retoricamente” as posições defensivas nas negociações agrícolas. No âmbito do G-20, sempre houve diferença de entendimento entre Brasil e Índia em relação ao critério para a utilização do mecanismo de salvaguarda especial. Durante o estágio intermediário da negociação, para manter o G-20 unido, o Brasil incorporava a demanda indiana em suas propostas, nas posições do G-20. Contudo, na fase final da negociação, as concessões que o país fazia, para manter o G-20 coeso, foram parcialmente abandonadas, e o Brasil foi um dos que aceitou os termos do acordo proposto pelo diretor geral da OMC, Pascal Lamy, que incluía critérios de aplicação de Salvaguardas Especiais muito abaixo do proposto pela Índia e pela China (ALMEIDA, 2012).

Carvalho (2009) argumenta que os interesses domésticos dos membros do G-20, na reunião de julho de 2008, foram mais fortes que as motivações iniciais que levaram à formação da coalizão. Na visão desta autora “as posições do Brasil em julho de 2008, quando o país aceitou as propostas da OMC como base das negociações, foram resultados de dois fatores: os constrangimentos domésticos e as idéias realistas que ajudaram a justificar a decisão e o abandono da “solidariedade” ao G-20”. (CARVALHO: 2009:19). O Ministro Celso Amorim

mantenha o Ministério do Desenvolvimento Agrário permanentemente atualizado do andamento das discussões. Nas últimas semanas tem ocorrido uma série de reuniões negociadoras e de aproximação de posições em Genebra. Entretanto, não temos recebido relatos ou informações oficiais sobre a evolução dos temas em negociação, especialmente os de nosso interesse institucional direto. As poucas informações que temos tido do processo, via de regra, são as que temos obtido na mídia ou da página da Organização Mundial do Comércio na Internet. Como é bem sabido, as discussões em Genebra aparentemente convergem para uma possível reunião ministerial, que poderá significar a conclusão da Rodada Doha. Dentro os pontos que ainda estão em aberto na negociação, há pontos de fundamental importância para o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Por fim, reitero que as convocatórias e informações de prováveis datas de reuniões, ainda que sejam sujeitas a confirmações ou passíveis de cancelamento posteriores, sejam enviadas a este Ministério de forma expedita, a fim de viabilizar a participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário no processo”. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Gabinete do Ministro. Ofício no. 009/AIPC. MRE – DCA. Distribuição SGET/DEC/DPB. Classificação EAGR. OMC.

¹⁶⁹ Jamil Chade, O Estado de S. Paulo, 27/07/2008. Entidades do Setor Agrícola apóiam acordo da Rodada Doha. Valor Econômico: 17/07/2008.

entende que “esse grupo (o G-20) não era um fim em si mesmo. O objetivo é a conclusão da Rodada. Na hora da verdade, as avaliações podem não ser as mesmas. Cada país terá que tomar a sua decisão¹⁷⁰”. Comentando as motivações da atuação do Brasil no G-20, em 2005, Amorim (2005:130) ponderava que “essa nova investida diplomática caracterizou-se, desde o início, por seu sentido pragmático, destituído de qualquer componente confrontacionista ou ideológico. Os integrantes do Grupo aproximaram-se em função de afinidades espontâneas ditadas pelo interesse compartilhado no fortalecimento do sistema multilateral de comércio”. Talvez seja necessário qualificar a idéia de “afinidades espontâneas”, tendo em conta o amplo esforço do Brasil para a manutenção da coalizão. Entretanto, do ponto de vista mais geral das coalizões de países em desenvolvimento, o caso do G-20 confirma o entendimento presente na literatura sobre o assunto (NARLIKAR, 2003; ISMAIL, 2007; FERNÁNDEZ, 2008) considerando certa dificuldade estrutural, para a manutenção de posições comuns, nos estágios finais das negociações, de definição dos compromissos de cada país.

A avaliação da REBRIP sobre a posição brasileira, em julho de 2008, era que:

“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 Brasil¹⁷¹”.

¹⁷⁰ O Estado de São Paulo (27/07/2008) “Argentina não se dobra a Amorim”. Brasil de distancia de emergentes na OMC. **Folha de S. Paulo**, 27/07/2008.

¹⁷¹ REBRIP – Rede Brasileira Pela Integração dos Povos. 30 de julho de 2008. Fracasso da Rodada Doha da OMC. Movimentos sociais comemoram mais um fracasso da Rodada de Doha da OMC. <http://www.rebrip.org.br/rebrip/pagina.php?id=2546>

Almeida (2012) considera que, na definição da posição brasileira em julho de 2008, teria pesado a necessidade de “marcar uma posição, demonstrar no contexto interno e externo certa independência e foco no atendimento aos interesses domésticos, além de mostrar abertura aos países do Norte” (ALMEIDA, 2012: 57).

Observamos que a coalizão G-20 surgiu, no estágio intermediário da negociação da Rodada Doha, quando diante de uma dinâmica específica do contexto negociatório, sobretudo, a possibilidade de a Índia aderir às posições da União Européia e desequilibrar o jogo da rodada em favor dos interesses protecionistas no tema agrícola, os negociadores oficiais brasileiros definiram uma estratégia para o país atuar na Rodada. Em seguida, buscou-se uma composição doméstica, o GTI, em que os atores participantes, de certa forma, corroborassem com essas posições. A partir de 2005, paralelamente às críticas dos setores mais ligados ao agronegócio (MAPA, CNA, ICONE), houve um aumento do peso dos setores ligados à agricultura familiar (MDA, CONTAG, CONSEA), no processo decisório, de forma a justificar as posições da diplomacia, a partir de demandas de órgãos domésticos.

A estratégia da diplomacia brasileira, no G-20, era um meio para atingir um ou vários fins e levava em consideração interesses domésticos importantes, algumas vezes se antecipando às demandas dos atores de maior peso. Um dos objetivos do Brasil era conseguir um acordo agrícola mais razoável, na OMC, em que houvesse diminuição dos subsídios à exportação dos países desenvolvidos e maior acesso a mercado (AMORIM, 2010). A postura de demandante, nas negociações agrícolas, fortaleceria posições menos demandantes em outros temas da negociação, como NAMA (Acesso a mercados para bens não agrícolas), serviços e propriedade intelectual. Isso também ocorreu na Rodada Uruguai, a partir da reunião ministerial de Montreal, de 1988, como vimos, no capítulo anterior.

Como discutimos acima, nas reuniões do GTI, de definição da posição brasileira, no G-20, estavam presentes representantes do MAPA e da CNA¹⁷² e, ao mesmo tempo, do MDA e da CONTAG, sendo o chefe da DPB do Itamaraty, o coordenador do grupo. Para o Ministério das Relações Exteriores, a questão da manutenção do G-20 e atuação conjunta com outros países em desenvolvimento, até julho de 2008, era importante. O fato de haver, no processo decisório doméstico brasileiro, burocracias com interesses ofensivos e defensivos, nas negociações agrícolas, possibilitava que o Itamaraty justificasse as posições do Brasil e, durante algum tempo, houvesse relativização das propostas demandantes em agricultura, com base em argumentos de órgãos domésticos.

No processo decisório brasileiro de definição da posição brasileira, havia setores que defendiam posições próximas às da Índia e da China, e atores com posições similares às da Argentina e do Chile. Isso fez com que, no estágio intermediário da negociação, muitas vezes, as propostas apresentadas pelo Brasil fossem incorporadas, pelos outros membros, como propostas do G-20. Para formar o G-20 e compatibilizar os diferentes interesses, países exportadores de produtos agrícolas, como o Brasil e a Argentina tiveram que reduzir parte das suas demandas de acesso a mercados de bens agrícolas nos países em desenvolvimento. A coalizão concentrou seus esforços na tentativa de contribuir para a eliminação de práticas que distorcem o comércio agrícola, como, por exemplo, na redução substancial das medidas de apoio interno dos países desenvolvidos. Quando o Brasil entendia que os países em desenvolvimento deveriam ser poupados de demandas em acesso a mercados, incorporava as sensibilidades de seus principais aliados, na coalizão, para isso, acomodando parte de suas demandas. Não podemos perder de

¹⁷² O então chefe do Departamento de Comércio Exterior da Confederação da Agricultura e Pecuária, Antônio Donizeti Beraldo, comentando a carta que o G-20 havia mandado para o embaixador uruguaio Carlos Pérez del Castillo, declarou a um jornalista da **Folha de São Paulo**, em 2/09/2003: “o grau de ambição do agronegócio foi substancialmente reduzido na proposta do G-20, para possibilitar uma aliança política”.

vista que a lógica das negociações acabava também por limitar algumas das escolhas brasileiras, assim como aspectos da política doméstica do país.

A participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e de outros atores e agências governamentais interessadas na questão do G-20, como o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o ICONE, no âmbito do GTI, tem importância, sobretudo, na definição de alguns dos aspectos técnicos, crescentemente importantes nas negociações, especialmente, nas suas fases intermediárias e finais (FARIAS, 2009; TUSSIE, 2009). Contudo, é importante considerar que, nas negociações internacionais, as questões técnicas e específicas dos acordos são operacionalizadas ou implementadas, a partir da definição de uma estratégia negociadora que, por definição, é política. Assim sendo, há diferenças importantes entre os dois casos aqui analisados, conforme veremos, no capítulo seguinte. No caso do G-20, o Itamaraty, com apoio ostensivo da Presidência, definiu uma estratégia de negociação para o Brasil atuar na Rodada Doha e, no G-20, que, muito pela capacidade de adaptação da diplomacia e seu peso na definição da política comercial, levava em consideração aspectos da política doméstica do país e questões do sistema internacional. A partir disso, buscou-se construir uma dinâmica doméstica de processo decisório que subsidiasse essa diretriz. Como exploraremos no capítulo seguinte, esse achado é muito diferente da situação na Rodada Uruguai, quando o Itamaraty tinha suas preferências restringidas na definição do comportamento do país no Grupo de Cairns.

Na Rodada Doha, desde janeiro de 2003, a diplomacia brasileira formulou uma estratégia de negociação para a Rodada, buscando atuar em conjunto com a Índia, estimulada pela possibilidade de os indianos aderirem às posições da Comunidade Européia, nas negociações agrícolas. A estratégia brasileira, buscando maior aproximação com a Índia, no tema agrícola, onde até então os países não vinham atuando de forma articulada, é de janeiro de 2003, cinco

meses antes da reunião de Cancun¹⁷³. Foi motivada pela grande preocupação do Brasil, quando, naquele momento, a Índia, como reação à proposta de Harbinson, aderiu ao grupo de países liderados pela UE, que estava articulado em defesa da fórmula tarifária da Rodada Uruguai¹⁷⁴, que era extremamente conservadora na questão de acesso a mercados e cortes tarifários para produtos agrícolas¹⁷⁵. A estratégia delimitada, no início de 2003, foi seguida até o momento em que parte importante das demandas brasileiras foram, de alguma forma, incorporadas num documento importante da negociação em que houve uma possibilidade concreta de terminar a Rodada, tendo como parâmetro dispositivos que estavam no mandato negociador de Doha e interesses específicos do país. Na perspectiva brasileira, a coalizão não era um fim em si mesmo, mas um meio para atingir um ou vários fins. O seu surgimento remete, sobretudo, à necessidade brasileira de reagir a uma situação em que a discussão sobre agricultura, na OMC, caminhava para um sentido que era entendido como desfavorável ao interesse do país nas negociações; também remete a uma estratégia de inserção internacional que mediante coalizões Sul – Sul procura aumentar a capacidade de intervenção do país nas principais arenas internacionais (VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR, 2010; NARLIKAR, 2010)

No processo decisório de definição das posições brasileiras, no G-20, com o apoio ostensivo da Presidência, articulando-se estrategicamente com burocracias médias, aproveitando a situação de fragilidade institucional da CAMEX, a instabilidade de outros ministérios e, apoiando-se em uma coalizão política e social que não deseja que o Brasil se envolva em negociações profundas com países desenvolvidos, o Itamaraty teve uma centralidade inquestionável na formulação das posições brasileiras na coalizão. Este relativo descolamento

¹⁷³ Segundo um diplomata brasileiro, “em 8 de janeiro de 2003 o embaixador Seixas Corrêa escreveu um paper interno sugerindo aproximação do Brasil com a Índia nas negociações agrícolas alertando para o perigo da Índia aderir à fórmula protecionista européia”. Entrevista com o autor em 21/05/2009.

¹⁷⁴ Telegrama no. 583 de Delbrasgen para Exteriores 18/03/2003.

¹⁷⁵ Brasil – Índia: Elementos para Posições Negociadores Comuns em Agricultura. Mimeo, Genebra, maio 2003.

doméstico foi importante para a manutenção do G-20, sobretudo, no período de 2005 a 2007. O processo decisório de definição da posição brasileira é uma variável que teve papel decisivo para garantir a manutenção da coalizão.

Capítulo 3 - Política Externa e Pressões Domésticas: o Brasil no Grupo de Cairns e no G-20

A partir das questões discutidas nos capítulos anteriores, relativas ao processo decisório de formulação das posições do Brasil, no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai e, no G-20, na Rodada Doha, o presente capítulo busca analisar, de modo comparado, ambos os casos. Particular atenção será direcionada ao entendimento da evolução do papel do Itamaraty, no processo decisório de definição da atuação do país nas coalizões no sistema GATT/OMC, tendo em conta determinados aspectos concernentes à evolução da formulação da política comercial externa brasileira. Além disso, discutiremos as diferentes motivações e lógicas específicas da participação do Brasil nas coalizões. Na parte final do capítulo, contextualizaremos os principais achados e contribuições específicas da pesquisa, visando demonstrar em que medida o trabalho chama a atenção para determinadas questões que eventualmente poderiam ser consideradas de forma mais efetiva por pesquisas futuras.

Vimos que, na Rodada Uruguai, parte da reticência brasileira, no sentido de assumir uma posição mais liberalizante na negociação agrícola, no período de 1986 – 1989, originava-se no fato de que os atores domésticos ligados ao tema da agricultura, inclusive, o Ministério da Agricultura, não tinham clareza sobre o potencial de competitividade da agricultura brasileira. Além disso, nesse período, o país utilizava subsídios, controle quantitativo de importações e mantinha altas tarifas, para diversos insumos agrícolas, questões combatidas pelo Grupo de Cairns, sendo essas, uma das razões, para a postura ambígua na coalizão e, para o esforço de inserção do tema do tratamento especial e diferenciado, nas propostas do grupo, além da aliança com a CEE, até 1988.

A formulação da posição brasileira, no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, não era insulada no Itamaraty; além disso, muitas vezes, a diplomacia sofria restrições de outros atores domésticos, na definição da posição do Brasil na coalizão, fruto principalmente do fato de o Ministério das Relações Exteriores, naquele momento, não ter peso na formulação da política comercial do país, nem o conhecimento técnico ou o controle de políticas domésticas relacionadas com a política comercial ou com o tema da agricultura (FARIAS, 2007). O movimento de reticência e de posterior adesão que caracteriza a política brasileira, para o Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, origina-se exatamente nas dinâmicas de âmbito doméstico, decisivas para o entendimento do comportamento do país em relação à coalizão.

Desde 1988, diplomatas da Missão do Brasil em Genebra visualizavam um maior ativismo no Grupo de Cairns, como algo favorável aos interesses do país, no sentido de buscar um acordo agrícola, o mais liberalizante possível, na Rodada Uruguai. Há inúmeros documentos nessa linha, por parte da Delbrasgen, solicitando instruções e o envolvimento dos atores domésticos ligados ao tema, para que o país pudesse apresentar propostas substantivas e participar efetivamente das negociações. Sobretudo, no momento que antecede e, após a *Mid – Term Review*, de 1988, diplomatas buscavam mudar o perfil da atuação do país na coalizão e na negociação agrícola, até então concentrada fundamentalmente na questão do tratamento especial e diferenciado. O Itamaraty tinha como objetivo “fixar nosso engajamento pela maior liberalização do mercado internacional de produtos agrícolas¹⁷⁶”.

Mas, isso só ocorre a partir de 1990, já num estágio avançado da negociação, em que a influência dos países em desenvolvimento no regime multilateral de comércio é menor; mesmo agindo mediante coalizões (STEINBERG, 2002). Só então o Brasil assumiu uma posição mais

¹⁷⁶ De Exteriores para Brasemb Bangkok. Reunião do Grupo de Cairns. Instruções. Confidencial. 027. EAGR – GATT. Número 027. 06/02/87. Política de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca GATT. 1/1/86 a 1/7/87.

ativa na negociação agrícola, com desempenho efetivamente alinhado à agenda do Grupo de Cairns. Entretanto, essa mudança na posição brasileira não impactou significativamente a configuração do acordo agrícola da Rodada Uruguai (MARTONI e BRAGA, 1994; WEBBER, 1998; FARIAS, 2007).

Já no caso do processo de definição da posição brasileira, no G-20, há um certo descolamento da diplomacia das pressões domésticas, que possibilitou a manutenção da coalizão, até a reunião ministerial, de julho de 2008. Não identificamos, no processo decisório de definição da posição brasileira, no G-20, perda significativa de poder no processo decisório e/ou descentralização da formulação da política externa do Itamaraty, para outros órgãos do governo, tal como argumenta parte da literatura (FERNANDES OLIVEIRA, 2007; SHAFFER, SANCHEZ e ROSENBERG, 2008).

Na definição das posições brasileiras, no G-20, mesmo em um contexto em que havia fortes disputas entre os atores domésticos em relação às posições que o Brasil deveria ter, o Itamaraty estabeleceu uma estratégia de negociação e efetivou as flexibilidades necessárias que garantissem a manutenção dessa estratégia, não mudando sua posição por conta das pressões dos outros atores domésticos. Situação diferente do que ocorreu na Rodada Uruguai, na participação do país, no Grupo de Cairns. A interação entre agentes públicos e privados, tanto empresariais, quanto sociais, no âmbito doméstico, para a definição das posições do Brasil, no G-20, é muito mais guiada pelo Estado (State- led) de um modo mais propriamente *top - down* do que *bottom – up*¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Epsteyn (2009:03) parece argumentar em um sentido semelhante quando afirma que “sindicatos, ONGs e movimentos sociais ganharam protagonismo no contexto da redefinição – induzida pelo Estado – da economia política da política comercial, em função das novas prioridades de representação assinaladas pelo governo. Em contrapartida, o empresariado como um todo perdeu influência no processo de formulação da agenda comercial e regional”.

A partir da análise do processo decisório de formulação das posições brasileiras no G-20, observamos que a afirmação de Cason e Power (2006:32) que “a predominância das negociações comerciais faz com que a posição tradicional do Itamaraty como um corpo diplomático intelectualizado seja menos relevante nas condições atuais de mudança”, não se sustenta. Nesse sentido, estamos de acordo com Anderson (1993: 145), ao expor que “it is a mistake to suppose a more democratic diplomacy only because there are many groups in society demanding more influence”. Nossos achados chamam a atenção, como veremos abaixo, para a importância de diferenciarmos mais explicitamente as noções de participação e de influência no estudo do processo decisório de política externa.

Winham (1980) indica que, do ponto de vista do negociador internacional, um bom sistema de consultas é essencial para antecipar eventuais problemas com os constituintes. Na perspectiva desse autor:

“um dos aspectos fundamentais para a construção da reputação de um negociador no plano doméstico envolve a manipulação da percepção de suas contrapartes, em especial a criação da impressão de estar interessado somente no processo e não na substância – é um técnico desinteressado e não um ativista no processo decisório (WINHAM, 1980: 396)”.

Pelas entrevistas que realizamos, assim como a partir da documentação primária analisada, é possível identificar movimentos nesse sentido por parte do Itamaraty. A “política do convite” é uma clara evidência dessa perspectiva¹⁷⁸. Do ponto de vista do Ministério das Relações Exteriores, a interação com outros atores domésticos, no âmbito do GTI, era utilizada para justificar as decisões tomadas externamente, era também um canal onde se buscava

¹⁷⁸ Isso explica o porquê “some interest groups receive a better hearing in politics than others. The role of state preferences and selection is usually not regarded as relevant by the literature” (Potters, 1996: 419).

persuadir os atores relutantes em relação às posições do país na coalizão, além de representar um importante locus de *inputs* técnicos para que o país e o G-20 pudessem apresentar propostas substantivas na negociação.

Nessa perspectiva, Destler (1980) é um dos autores que, no âmbito da literatura de Análise de Política Externa, chama atenção para que se avalie qual o efeito da instituição coordenadora na harmonização do pluralismo normalmente encontrado nos governos e nas sociedades¹⁷⁹. O coordenador tem a possibilidade de definir qual voz será ouvida no processo decisório, quando e como, além de determinar o peso da posição de cada participante na decisão final. Além disso, muitas vezes, o coordenador pode utilizar sua função visando construir a legitimidade para as suas próprias proposições.

Assim, surge uma questão relevante: se o Itamaraty agiu como instituição coordenadora, no âmbito doméstico, do Grupo que formulava a posição brasileira nas coalizões (Grupo Interministerial de Bens¹⁸⁰ e Grupo Técnico Informal), por que no caso do processo decisório de formulação da posição do país, no Grupo de Cairns, a diplomacia não conseguiu influenciar decisivamente o processo decisório de acordo com a sua preferência, ao menos até 1990, e, no caso do G-20, houve total controle do Ministério das Relações Exteriores do processo de definição das posições do Brasil na coalizão, mesmo quando isso implicava assumir posições contrárias a importante parte dos interesses de atores domésticos relevantes? Além disso, em

¹⁷⁹ Farnham (2004: 458), numa perspectiva semelhante, argumenta que: “é importante que se reconheça o peso dos constrangimentos domésticos, mas é importante também enfatizar o papel central desempenhado pelo *decision maker* em conciliar interesses conflitantes”.

¹⁸⁰ O GIB era coordenado pelo Chefe do Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores e era composto por representantes do Ministério da Fazenda, Ministério da Indústria e Comércio, Ministério da Agricultura, Ministério da Ciência e Tecnologia, Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil e Secretaria Executiva da Comissão de Política Aduaneira Ver: Decreto Presidencial no. 92466 de 17 de março de 1986: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D92466.htm. O Grupo Técnico Informal era coordenado pelo Chefe de Divisão de Agricultura e Produtos de Base do Itamaraty (DPB) e composto por representantes do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais (ICONE). A partir de 2005, representantes da CONTAG passaram também a participar das reuniões do GTI.

ambos os casos, o Itamaraty tinha: o controle da informação que definia o problema a ser equacionado nas reuniões do processo decisório, a possibilidade de identificação da viabilidade das opções apresentadas (considerando a contra-parte negociadora e a lógica global da estratégia brasileira) e o controle dos canais necessários para levar as decisões adiante, ou seja, a responsabilidade de implementação da posição do país na negociação (ainda que no caso do Grupo de Cairns, com importante atuação simultânea do Ministério da Agricultura). Entretanto, apenas no caso do processo de formulação das posições do país no G-20, o Itamaraty saiu explicitamente vitorioso das batalhas domésticas e interburocráticas de definição da posição do país nas coalizões.

Dois aspectos centrais ajudam a responder às questões colocadas anteriormente, como adiante veremos em detalhe. Em primeiro lugar, há uma diferença no peso do Itamaraty na definição da política comercial externa do país, nos dois momentos. Assim é que, até 1990, o Itamaraty não tinha influência na definição da política comercial do país, esse processo era concentrado na Carteira de Exportação do Banco do Brasil (CACEX), sem participação alguma do MRE, ao passo que, com a extinção desse órgão, parte importante das suas atividades ficaram concentradas no Itamaraty e, a partir de 1995, com a criação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgão *de jure* responsável pela formulação da política comercial externa do país, o Ministério das Relações Exteriores, adquiriu representação formal no Conselho de Ministros da instituição. Ou seja, até 1990, o Itamaraty não tinha influência na definição da política comercial do país. A partir de 1990, passa a ser um ator relevante na definição dessa política.

Além disso, é importante considerar que, sendo a autorização presidencial, seja por omissão, delegação de poder ou afinidade de pontos de vista, entre o Presidente e o Ministro das Relações Exteriores (KRASNER 1972, LIMA 1994), o parâmetro que regula os graus de

liberdade ou autonomia relativa da diplomacia brasileira, na formulação da política externa, há também diferenças no suporte presidencial, para a atuação da diplomacia, nos dois casos. No governo Lula da Silva, nos conflitos interburocráticos ou intersetoriais que existiram no processo de formulação das posições brasileiras, nas negociações internacionais, sobretudo, no G-20¹⁸¹, a Presidência corroborava as posições do Itamaraty¹⁸². Isso ocorre, em parte, pelo fato de as posições da diplomacia se conectarem às percepções políticas do próprio presidente e de grupos políticos e sociais de sua base original e que davam importante sustentação ao governo. Essa situação não acontecia durante o período da participação do país, no Grupo de Cairns, seja porque o Executivo não via a atuação na coalizão como algo fortalecedor do seu projeto político, seja porque a situação política e econômica doméstica do país naquele momento demandava a atenção do Presidente, para outras questões e outras arenas.

Grosso modo, do ponto de vista da diplomacia, é possível considerar que, em um caso, ela é refém da política doméstica, no outro, a política doméstica é condicionada pela lógica do comportamento internacional do país. No primeiro caso, até 1990, o Itamaraty não tem peso na formulação da política comercial externa nem o conhecimento técnico ou o controle de políticas domésticas relacionadas com o tema da agricultura. Os principais atores do processo decisório de formulação das posições brasileiras no Grupo de Cairns eram: o Ministério da Agricultura, a CACEX, a CPA e o Ministério das Relações Exteriores. Com a extinção da CPA e da CACEX é

¹⁸¹ “O impasse nas negociações de livre comércio entre Mercosul e União Européia e na rodada de liberalização comercial na Organização Mundial de Comércio (OMC) são atribuídas pelo governo aos fortes interesses protecionistas em agricultura nos países ricos. A criação do G-20, com países emergentes, para se contrapor a esse protecionismo alçou o Brasil ao papel de interlocutor indispensável nas reuniões da OMC e permitiu ao Itamaraty comemorar, como sinal de prestígio, a última reunião do grupo, em setembro, no Rio, que tornou-se uma reunião mini-ministerial, com os principais negociadores da União Européia, EUA e Japão”. **Valor Econômico**. “Boa avaliação mantém política externa inalterada”. 02/01/2007.

¹⁸² Na visão do Presidente Lula da Silva, “As realizações de nossa diplomacia, nesses dois anos e meio de governo, reforçam minha convicção de que estamos no caminho certo. São muitas as manifestações de respeito e estímulo ante essa mudança da presença do Brasil na cena internacional”. Telegrama 1178. SERE para Delbrasgen em 01/09/2005. Agricultura. OMC. G-20. Discurso do Presidente Lula.

possível observar um fortalecimento significativo do Itamaraty no processo decisório, que ocorre de forma simultânea ao aumento da dependência de técnicos do Ministério da Agricultura no auxílio à preparação das propostas do país, como vimos no primeiro capítulo.

No segundo caso, relativo às posições do país, no G-20, o Ministério das Relações Exteriores tem influência na formulação e na implementação da política comercial e tem a possibilidade de interagir estrategicamente com atores domésticos que apresentam conhecimento específico sobre o tema da negociação agrícola, como o ICONE, além do próprio Ministério da Agricultura e do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Neste caso, a existência de dois Ministérios setoriais, lidando com o tema da agricultura, um com posições próximas à da Argentina e Austrália e, outro, com preferências próximas às da Índia e da China, certamente, fortalecia a posição do coordenador do Grupo no processo decisório doméstico.

O surgimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 1999, e, principalmente, sua entrada na CAMEX, em 2005, são elementos importantes na evolução institucional dos atores domésticos com interesse no tema das negociações agrícolas; além do surgimento do ICONE¹⁸³, em 2003 (FELIPE, 2006; MACHADO, 2009). Naturalmente, a própria competitividade da agricultura brasileira nos dois momentos analisados é diferente, assim como a sua contribuição relativa para a economia do país. A julgar apenas pelo critério de competitividade e de inserção internacional do agronegócio brasileiro, na Rodada Doha, seria difícil imaginar o Brasil, atuando junto com a Índia, em uma negociação agrícola, ou, o fato de o país apresentar posições favoráveis a não abertura do mercado agrícola de alguns grandes países em desenvolvimento, para onde se destinam mais da metade das suas exportações (JALES,

¹⁸³ De acordo com informação do web site do Instituto, o ICONE busca “ser um parceiro dos setores privado e público na busca por respostas objetivas e pragmáticas sobre os diversos desafios do agronegócio....”. Ver: <http://www.iconebrasil.org.br/pt/?actA=1&areaID=3&secaoID=109&conteudoID=22> acesso em 23/06/2012.

2007). Como estamos argumentando, dinâmicas do processo decisório de política externa brasileira ajudam a entender essa questão contra – intuitiva.

No início dos anos 1990, no bojo das reformas institucionais do Estado brasileiro, com a extinção do CPA e da CACEX, no governo Collor de Mello, há uma gradual fragilização institucional dos órgãos domésticos que lidavam com o tema do comércio exterior e um fortalecimento significativo do Itamaraty. Esse fortalecimento também se relaciona com a maior participação do Ministério das Relações Exteriores, no processo decisório de definição da política comercial, via CAMEX, e com a forma de distribuição da atenção presidencial (FARIAS, 2007); além do que, não é totalmente novo o fato de o Itamaraty chefiar as delegações brasileiras diretamente relacionadas com as negociações internacionais, o que lhe confere acesso privilegiado à contraparte negociadora e, nesse sentido, a informações importantes que nem sempre estão disponíveis a outros atores domésticos. Durante o período de 1950 a 1980, na estrutura institucional da política comercial brasileira, segundo Selcher (1984:105), o Ministério das Relações Exteriores:

“não era central na determinação de aspectos centrais da política comercial ou na alocação de recursos incentivadores de exportação, como na área sensível de créditos às exportações. Essa função cabia à Seção de Política Comercial da Carteira de Exportação do Banco do Brasil (CACEX)”.

Desde os anos 1950, até a sua extinção, a CACEX formulava a política comercial do país e cabia ao Ministério das Relações Exteriores respaldar e operacionalizar essa política externamente, muitas vezes, com dificuldade. A CPA e a CACEX eram órgãos domésticos que em diversos temas de política comercial tinham posições diferentes daquelas apresentadas pelo

Itamaraty e formulavam políticas incompatíveis¹⁸⁴ com as regras negociadas, no âmbito do GATT. O trabalho de Farias (2007; 2012) demonstra, de forma definitiva, essa questão, é importante para tensionar a própria idéia de que o Itamaraty tinha o monopólio da formulação e da implementação da posição brasileira no GATT, no período da Guerra Fria.

Além disso, no modelo de desenvolvimento de industrialização por substituição de importações, a política comercial era um tema interno e todo compromisso internacional tinha que conformar-se a esse fato que, naturalmente, fortalecia as burocracias com responsabilidades domésticas, situação diferente do que ocorre, a partir dos anos 1990. De acordo com Fernandes (2010: 149), com a decisão de extinguir a CACEX, o governo Collor pretendeu abdicar da possibilidade de “burocracias criadas dentro da mentalidade desenvolvimentista pudessem implementar políticas de comércio exterior baseadas em controles administrativos e estímulos *ad hoc* sobre os fluxos comerciais”.

Naquele conturbado momento de mudanças nas instituições do Estado que lidavam com a política comercial, apenas o Itamaraty permaneceu incólume. O Ministério tinha diplomatas experientes no campo da negociação e da política comercial e, no novo contexto, contribuíram para trazer a atividade da negociação comercial para o núcleo da atuação do Ministério das Relações Exteriores (PUNTIGLIANO, 2008). Outro vencedor, naquele momento, foi o então Ministério da Indústria e Comércio Exterior (atualmente Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC) que reuniu em seu âmbito boa parte dos funcionários da CPA e

¹⁸⁴ Um exemplo de como esse tipo de situação mudou foi o recuo da Casa Civil, quando da aprovação da MP 413 de 2007, incentivada pelo Ministério da Fazenda, que criou tarifas específicas de até R\$ 10, por quilo, sobre as importações de onze categorias de produtos industriais, com o objetivo de incrementar a arrecadação pública, no contexto do fim da CPMF, ferindo com isso compromissos que o Brasil tinha assinado, na OMC e no Mercosul. Na ocasião, o secretário Geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, “enviou ao Planalto uma “informação” notificando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva que a tarifa específica ditada pela Fazenda contraria os compromissos do Mercosul e está em conflito com as negociações na OMC”. **Valor Econômico**, 08/01/2008, “Tarifa de Importações gera divisão entre Ministérios”. Uma das questões que o Brasil tenta avançar, na OMC, desde a Rodada Uruguai, e, também, no âmbito do G-20, é a transformação das tarifas específicas em tarifas *ad valorem*. Uma política doméstica contrária a essa demanda poderia enfraquecer o país, no contexto das negociações.

da CACEX e também algumas das suas responsabilidades, como no tema das licenças de importação (FARIAS, RAMANZINI JÚNIOR, 2010).

O Itamaraty, até o começo dos anos 1990, não tinha influência na definição das tarifas aduaneiras, licenças de importações, políticas de subsídios às exportações e restrições quantitativas ao comércio. Vimos como isso afetou a participação do Brasil, no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, no período de 1986 a 1990, durante a fase inicial e intermediária das negociações. Ou seja, essa questão ajuda a entender a relutância do país em aderir às propostas da coalizão e o esforço na inclusão do tema do tratamento especial e diferenciado, na atuação do Grupo de Cairns. A ação da diplomacia nas negociações comerciais internacionais era restringida pelo fato de não ter capacidade de influenciar domesticamente a política comercial do país, que era de responsabilidade, principalmente, da CACEX e, no caso da política tarifária, da CPA (FARIAS, 2007). O tópico da política de defesa comercial, que tinha papel de destaque, no modelo de industrialização por substituição de importações, também era centralizado na CACEX. Durante o regime militar, a CACEX era a agência responsável pela tomada das principais decisões referentes à política comercial e teve papel importante na formação do aparato industrial do Estado desenvolvimentista (NASSIF, 1995).

Com a extinção da CACEX, no início dos anos 1990, houve transferência de suas atribuições para o recém criado Departamento de Comércio Exterior (DECEX), subordinado à Secretária Nacional de Economia. O Ministério da Fazenda ficou então responsável pela gestão da política aduaneira, dos incentivos e dos subsídios fiscais. O Ministério da Indústria e Comércio Exterior ocupou-se da gestão dos financiamentos, defesa comercial, aplicação de antidumping e salvaguardas. Por sua vez, o Ministério das Relações Exteriores passou a ser a instituição coordenadora das posições brasileiras, nas negociações comerciais internacionais,

num período que Ramos (2008:170) chama de “hiato institucional de aproximados cinco anos na condução da política comercial do país”. Formalmente, até 1995, ano de criação da CAMEX, mas *de facto*, também depois, o Itamaraty passou a ser a instituição coordenadora da posição brasileira, nas negociações comerciais internacionais, assim como das atividades de promoção das exportações no exterior (RAMOS, 2008; EPSTEYN, 2009; FERNANDES, 2010).

Outro fator que contribuiu para o fortalecimento do Itamaraty, no processo de formulação e de implementação da política comercial externa brasileira, além da extinção da CPA e da CACEX, foi o desenvolvimento do Mercosul que, de certa forma, retirou parte da autonomia de órgãos domésticos decidir sobre determinados aspectos da política comercial do país, sem considerar os compromissos regionais/internacionais (FARIAS, 2007). Sendo o Itamaraty representante externo do país e ator doméstico importante na definição da estratégia de integração regional, o desenvolvimento do Mercosul pode ser considerado como um dos elementos que contribuíram para o fortalecimento do Ministério das Relações Exteriores internamente; daí, inclusive, a estratégia de gestão da integração elaborada pela diplomacia brasileira, no sentido de garantir o seu papel privilegiado no direcionamento do processo (MARIANO, 2007; BURGESS, 2009), já que, no limite, um maior aprofundamento do processo em direção à supranacionalidade poderia gerar redefinições na forma como as demandas domésticas em relação à integração seriam processadas¹⁸⁵.

Com a criação da CAMEX, em 1995, as diretrizes de política comercial e de negociações internacionais têm que ser aprovadas pelo órgão colegiado e o Ministério das Relações Exteriores é um dos integrantes com grande peso (MARCONINI 2005; FARIAS 2007; RAMOS, 2008; ARBIX, 2008). O Itamaraty passou, então, a ter participação formal na definição da

¹⁸⁵ Sobre essa questão é interessante o trabalho de Hocking e Spence (2003), que analisa os impactos do aprofundamento do processo de integração europeu, para os Ministérios das Relações Exteriores dos países da União Européia.

política comercial do país, o que não ocorria, no período anterior aos anos 1990. Marzagão (2007) observa que, nos conflitos de interesse presentes nas reuniões da CAMEX, o Itamaraty tende a sair vitorioso, boa parte das vezes, por uma sinergia de posições com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). O ministro do MDIC é o Presidente do Conselho de Ministros da CAMEX, desde 1999, quando a Câmara deixa de ser presidida pelo ministro Chefe da Casa Civil, o que, na visão de alguns analistas, teria contribuído para o enfraquecimento da CAMEX, já que teria passado a ser identificada como ligada a um ministério setorial (RAMOS, 2008¹⁸⁶).

A entrada do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no Conselho de Ministros da CAMEX, em 2005, contribuiu para o fortalecimento relativo do Itamaraty em relação aos Ministérios da Fazenda e da Agricultura, que, algumas vezes, tinham visões distintas da diplomacia em temas relacionadas com a política comercial¹⁸⁷. De forma geral, antes da entrada do MDA, havia certo equilíbrio de forças, nas reuniões da CAMEX, entre o MDIC e o MRE, de um lado, e o Ministério da Fazenda e da Agricultura, do outro – os outros ministérios não tinham posições fixas sobre a dinâmica das negociações econômicas internacionais. O ingresso do MDA teria causado redução da influência do Ministério da Fazenda e da Agricultura e um fortalecimento relativo do Ministério das Relações Exteriores, que, evidentemente, na sua

¹⁸⁶ Segundo Ramos (2008:172) “a partir de 1999, com a transformação do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT) em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), a presidência da Câmara passou a ser exercida pelo Ministro do Desenvolvimento. No mesmo ano, o seu locus na administração pública federal foi alterado, transferindo-se a subordinação e localização física da sua Secretaria – Executiva do Palácio do Planalto para o MDIC. Neste processo de alteração do seu *locus*, conforme informações obtidas no decorrer da pesquisa e na mídia da época, deteve participação decisiva o Ministro Clóvis Carvalho, então titula da Casa Civil que, ao ser nomeado para o MDIC, “levou” consigo a CAMEX”.

¹⁸⁷ Esta constatação sobre as posições normalmente convergente do MDIC e o Itamaraty, de um lado, e do Ministério da Fazenda e Agricultura, do outro, certamente não pode ser aplicada ao conjunto dos temas discutidos na CAMEX, mas, no caso das negociações na OMC, e, no G-20, em particular, pelas entrevistas que realizamos com funcionários da CAMEX, parece ter razoável correspondência.

atuação na CAMEX, esforça-se para que as decisões do órgão não impactem negativamente a implementação das estratégias de política externa do país.

Pesquisa de Ramos (2008)¹⁸⁸ indica que a CAMEX não vem conseguindo exercer de modo pleno seu mandato de formular, implementar e coordenar a política de comércio exterior brasileira. Funcionário da CAMEX entrevistado por Epsteyn (2009:302) afirma que:

“Pela minha experiência com o tema, a impressão que tenho é que a CAMEX funciona apenas “a posteriori”. Em várias ocasiões presenciei o MRE apresentando uma proposta (algumas foram previamente concertadas com as partes técnicas dos ministérios que participam da CAMEX, outras não) e, sem muitas explicações, pedindo a aprovação da CAMEX. Quando isso acontecia, o MRE costumava pedir a aprovação da proposta naquela mesma reunião, alegando que o “timing” das negociações internacionais assim o exigia, que não se podia esperar uma outra reunião da CAMEX. Em consequência, os presentes, com pouco conhecimento técnico da proposta e pouco tempo e capacidade de análise (os técnicos em geral não iam às reuniões), aprovavam o que indicava o MRE. Apenas em ocasiões – limite, quando, por exemplo, um Ministério não reconhecia sua alegada participação na formulação da proposta, os Ministros suspendiam o tema e deixavam para decidir em outro momento. Tenho a impressão também que um fator decisivo para esta primazia do MRE foi o fato do presidente Lula ter abertamente desautorizado o então Ministro do Desenvolvimento (e presidente da CAMEX) Luiz Fernando Furlan em uma rixa que ele teve com o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim. Na época, o Lula disse que o MRE era o responsável pela condução das relações externas”.

Os achados dos estudos sobre a CAMEX (RAMOS, 2008; EPSTEYN, 2009; FERNANDES, 2010) relacionam-se com os resultados da nossa pesquisa, no sentido que não identificamos relevância deste órgão na definição das posições brasileiras, na Rodada Doha, particularmente, no G-20; ao contrário das importantes consequências das políticas da CACEX, na definição da posição do Brasil, na fase inicial e intermediária da Rodada Uruguai e, no Grupo de Cairns (HELFAND, 1999; FARIAS, 2007). Outra mudança relevante, no período analisado, é como a política comercial brasileira deixou de ser um tema quase completamente doméstico para

¹⁸⁸ De acordo com Ramos (2008: 271), “a Camex exerceu um papel marginal na formulação, condução e coordenação da política de comércio exterior neste período (1995-2007)”.

se tornar um tema seriamente conectado com compromissos internacionais. Antes, havia maiores possibilidade de alterar unilateralmente tarifas e outras legislações de comércio exterior, algo que favorecia as pressões dos grupos de interesse e das instituições governamentais. O surgimento do Mercosul e os resultados da Rodada Uruguaí foram fatores importantes que contribuíram para a inserção do Itamaraty, no processo de definição da política comercial do país, num contexto de mudanças radicais na lógica da sua formulação. Essa situação, do ponto de vista político – burocrático, foi favorável ao Ministério das Relações Exteriores, que tem importante expertise em como aderir, desviar ou moldar as regras internacionais (FARIAS e RAMANZINI JÚNIOR, 2010).

No Grupo de Cairns, num primeiro momento, o Brasil contribuiu para o debilitamento da coalizão, além de mostrar pouco entusiasmo pelo tema da liberalização internacional do comércio agrícola. A partir de 1990, as posições do país na coalizão mudam e o Brasil passa a agir no sentido de evitar um recuo nas demandas iniciais do Grupo de Cairns. Há então uma maior identificação relativa com a coalizão e com o tema da liberalização internacional do comércio agrícola e com o disciplinamento multilateral das medidas de apoio interno.

Já no âmbito do G-20, é possível identificar um claro padrão de comportamento nas posições do Brasil, na Rodada Doha, marcado pela demanda de liberalização dos mercados agrícolas dos países desenvolvidos e eliminação dos subsídios à exportação. Durante o período, de 2003 a 2008, o país apoiou também a criação de mecanismos de salvaguardas especiais e uma categoria de produtos sensíveis, que poderiam ser utilizados pelos países em desenvolvimento, em caso de surto de importação; mas, esse apoio era estratégico e fundamentava-se no objetivo de a diplomacia manter a coesão da coalizão, durante uma parte do processo negociador.

A existência de uma atuação brasileira claramente definida e delimitada pelo Ministério das Relações Exteriores para a atuação do Brasil, no G-20, é diferente das posições do país, no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, que sofreram modificações com o decorrer do tempo, onde as posições da diplomacia foram restringidas pelas preferências de outros atores domésticos, no período de 1986 a 1990.

Com relação às nossas hipóteses de pesquisa, verificamos, efetivamente, a participação de diversos atores domésticos, na dinâmica de formulação das posições brasileiras, no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai e, no G-20, na Rodada Doha. Uma derivação de nossa hipótese H1 era que, por conta das pressões domésticas, haveria alterações nas posições iniciais da diplomacia, diante de determinadas questões envolvidas, na atuação do Brasil nas coalizões. Contudo, verificamos mudanças nas posições iniciais da diplomacia, em razão de preferências de outros atores domésticos, apenas no caso do Grupo de Cairns. O que implica dizer que, nesse caso, houve influência de outros atores domésticos no processo decisório. Por outro lado, a posição do Brasil, no G-20, foi marcada por um claro padrão de comportamento, e a interação do Itamaraty com os outros atores domésticos interessados no tema foi estratégica, não havendo mudanças nas posições iniciais da diplomacia em relação à coalizão, durante o período 2003 - 2008¹⁸⁹. Nossa hipótese H2, de que a abertura às pressões domésticas, não necessariamente, diminui a centralidade do Itamaraty, no processo decisório e na implementação das posições do país nas coalizões, foi corroborada, no caso do processo de definição das posições do país, no G-20, não no caso do Grupo de Cairns. Esses resultados ratificam nossa hipótese H3. No processo decisório de formulação das posições brasileiras em negociações internacionais, particularmente em coalizões no sistema GATT/OMC, entre a Rodada Uruguai e a Rodada Doha, há um

¹⁸⁹ Carvalho (2009:13), apesar de não trabalhar com o mesmo tipo de argumento do presente trabalho, oferece elementos importantes, para a corroboração da nossa hipótese, quando argumenta que as “propostas iniciais do G-20 não sofreram modificações durante o processo negociador”.

fortalecimento do Ministério das Relações Exteriores, no processo decisório e não uma diminuição do seu peso, como parte significativa da literatura tende a considerar.

Como explicar resultado tão diferente em relação a trabalhos importantes, como os de Caldas (1998); Cason e Power (2006); Fernandes de Oliveira (2007) e Shaffer, Sanchez e Rosenberg (2008)? Em primeiro lugar, boa parte da literatura estrutura os argumentos, a partir de conseqüências hipotéticas de forças sistêmicas, no processo decisório de política externa; como, por exemplo, os potenciais impactos das mudanças no regime político, dos processos de globalização e das transformações no sistema internacional. Entendemos, na perspectiva da Análise de Política Externa, que não se deve sobrevalorizar o poder de variáveis sistêmicas. Essas forças não têm um impacto direto e unidimensional nas decisões políticas dos Estados. Dependendo do papel e da interação de idéias, políticas, instituições e legados de trajetórias anteriores, é possível ocorrer conseqüências inesperadas ou mesmo contrárias ao dado que inicialmente se supunha.

Em segundo lugar, boa parte da literatura de Análise de Política Externa Brasileira aborda o que considera como mudança na formulação da política externa, no período pós – Guerra Fria, sem ter conhecimento adequado de como as decisões ocorreram no passado. Além disso, poucos são os estudos comparados. A presente pesquisa, ao comparar o processo decisório, no mesmo tema e arena de negociação, em dois momentos diferentes, procurou chamar atenção para a utilidade desse tipo de empreendimento analítico. Em terceiro lugar, há certa sobreposição entre os conceitos de interesse, participação, controle e influência que impacta o resultado de alguns estudos, principalmente, entre as noções de participação e influência na análise do processo decisório.

O conceito de participação, muitas vezes, é utilizado como sinônimo de influência. Conceitos distintos – participação e influência – precisam ser matizados, considerando, inclusive, no caso brasileiro, o que Faria (2008) chama de “resposta adaptativa” do Itamaraty às pressões domésticas. Em geral, as decisões de política externa envolvem diversos indivíduos de diferentes instituições. Consideremos reuniões de processo decisório com a participação de diversos atores interessados numa questão internacional específica, como as reuniões do GTI. É possível argumentar que, durante os encontros foi discutido qual deveria ser a posição do Brasil, no G-20. Mas, não é possível afirmar que a decisão final sobre a questão em discussão foi tomada naquelas reuniões, ou, como resultado delas. Além disso, nem todo participante do processo decisório tem o mesmo peso na definição da posição final. O controle sobre a decisão final, normalmente é discricionário, de acordo com leis, regulamentos, costumes, dinâmicas de grupo, alianças e conhecimento técnico. Assim, é possível ter participantes do processo decisório que não terão nenhuma influência no resultado final da decisão, daí não ser possível tomar como sinônimos participação e influência no estudo do processo de formulação da política.

O conceito de influência é normalmente o conceito chave da literatura de Análise de Política Externa (DESTLER, 1980; ALLISON e ZELIKOW, 1999; HUDSON, 2005). Busca-se, em diferentes trabalhos, entender qual ator doméstico influenciou a posição do país numa determinada questão internacional. Entretanto, apesar da grande utilização do conceito, pouco se avançou no sentido da elaboração de critérios evidentes ou tipologias específicas que nos ajudem a precisar o significado dessa noção, muito pelo fato de que existem diversas formas e caminhos de como um indivíduo ou uma instituição podem influenciar uma decisão, sendo difícil delimitar essa conexão. Utilizamos aqui o referido conceito para denotar a forma como atores “manage to shape outcomes in a way that brings them closer to their ideal points” (DUR, 2007: 3).

Como vimos, de modo a captar analiticamente a noção de influência do Itamaraty, no processo decisório dos casos analisados, buscamos verificar as situações em que o Ministério das Relações Exteriores mudou a sua posição em razão das pressões ou interesses¹⁹⁰ de outros atores domésticos. Nesse sentido, Allison e Zelikow (1999:300) consideram que, no processo decisório de política externa, o poder, ou seja, a efetiva influência nas ações e decisões governamentais é uma mistura de três elementos: “vantagens de barganha; habilidade e vontade de utilizar as vantagens de barganha e a percepção dos outros atores desses dois elementos”. Uma vantagem de barganha importante é ter controle de uma política. Significa que alguém ou alguma instituição define qual o curso de ação será tomada, evitando intrusão. Contudo, isso não significa que outros atores não atuem, visando limitar essa liberdade, ou que outros atores não possam influenciar a instituição que controla a política. Assim, o resultado do processo político não deriva automaticamente das preferências da instituição que tem o controle da política (SABATIER, 2007). Desse modo, o avanço na agenda de pesquisa de Análise de Política Externa Brasileira passa necessariamente por uma maior precisão analítica, na utilização dos conceitos de controle, participação, influência e interesse.

Do ponto de vista das posições brasileiras, nas negociações multilaterais de comércio, a partir dos anos 1990, por conta de alguns dos fatores comentados acima, como a evolução institucional, na formulação da política comercial e a dinâmica do Mercosul, há uma modificação do peso relativo do Itamaraty, no processo decisório doméstico de definição da política comercial brasileira. A postura brasileira desde a fase final das negociações da Rodada

¹⁹⁰ Identificar o interesse de um ator no processo decisório não é tarefa simples. Qualquer pessoa ou instituição governamental tem capacidade limitada de captar informação e processá-la. Isso implica a necessidade de priorizar determinadas questões em detrimento de outras. Na Tese utilizamos o conceito de interesse de forma limitada, similar a atenção e preocupação, e, inferimos o interesse do ator, a partir da análise da documentação disponível conjugada com informações oriundas de entrevistas. Para lidar com o conceito é importante ter em conta que, mesmo que uma instituição tenha o controle sobre uma política e tenha participação garantida, quando uma decisão tiver que ser tomada, essa instituição pode ter influência marginal na decisão final, se não há interesse.

Uruguai, até a Rodada Doha, no caso das negociações agrícolas, apresenta características de políticas do tipo “policy regime” (PRZEWORSKI, 2003). Ou seja, após um período de mudanças domésticas e internacionais, há um padrão mais ou menos delimitado de posições brasileiras no sistema GATT/OMC, focado, principalmente, na questão da diminuição de subsídios e maior liberalização do mercado agrícola. Isso ocorre por conta do papel singular que o Itamaraty passou a ter, na definição da política comercial externa brasileira, também por conta da configuração das posições dos outros grandes atores (Estados Unidos e União Européia principalmente).

A manutenção do papel privilegiado, no processo decisório de formulação e implementação da política comercial externa brasileira, deve-se à capacidade de adaptação do corpo diplomático às mudanças de governo, bem como à forma relativamente estratégica de como o Itamaraty absorve as pressões domésticas, de outros órgãos governamentais e não governamentais, que buscam maior influência no processo decisório. Como vimos, é preciso ter em conta que o aumento de pressões sobre a formulação da política externa brasileira não significa que, necessariamente, haverá uma diminuição do peso do Itamaraty no processo decisório.

Nesse sentido, é interessante o trabalho de Souza (2002:35), com a comunidade brasileira de política externa, realizado em 2002, portanto, no momento em que organizações como a SENALCA (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à ALCA), SENEUROPA (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à Associação Inter-Regional Mercosul-União Européia) e CEB (Coalizão Empresarial Brasileira) estavam se consolidando, posteriormente viriam a perder parte do seu peso, indicando que:

“surpreende, porém, o contraste entre o bom conceito da política externa atual e a percepção geral de que o Itamaraty dá escassa atenção às opiniões e propostas de segmentos da sociedade e até de outros ministérios do governo federal interessados nas relações internacionais do país e dispostos a contribuir para a feitura da política pública para essa área”.

Na mesma linha, survey desenvolvido por Marques (2008:102), com empresários e representantes de grupos de interesse brasileiros de diversos setores mostra que “mais de 78% dos respondentes sentem que líderes empresariais brasileiros não participam suficientemente das discussões da agenda externa do país”. Ainda de acordo com Marques (2008: 102), “muitos desses líderes que entendem que os empresários não participam efetivamente na definição da política externa, são, contudo, ativamente envolvidos com o Itamaraty”.

Esse entendimento, contextualizado no caso do processo de definição da posição brasileira no G-20, significa que a forma como o Itamaraty lida com os atores domésticos interessados na questão visa, sobretudo, subsidiar as decisões mais ou menos formuladas previamente, o que não ocorria no caso da participação do país no Grupo de Cairns. Isso não quer dizer que os atores que participam do processo decisório sejam irrelevantes ou que um processo decisório, em que houvesse maior número de *inputs* efetivos, necessariamente, teria resultados melhores. Significa que, mesmo num contexto doméstico onde vários atores buscam influenciar a definição da posição brasileira, na OMC, o Itamaraty consegue estabelecer uma estratégia negociadora específica que fortaleça a posição do Brasil, no sistema internacional, e a posição do Ministério, no seio do aparato estatal brasileiro. O maior grau de internacionalização da economia, a elaboração técnica da agenda internacional e o aumento da participação de outros

atores governamentais, não levou a uma diminuição na influência do Ministério das Relações Exteriores na definição das posições brasileiras em coalizões no sistema GATT/OMC.

Muitos trabalhos expressavam ceticismo a respeito da possibilidade de o Ministério das Relações Exteriores desempenhar papel decisivo na formulação da política comercial externa em um contexto de crescente democratização, globalização, competição com outros ministérios e demandas dos grupos de interesse. Os dois casos aqui analisados demonstram que o Ministério das Relações Exteriores do Brasil não apenas foi um importante *locus* no processo de formulação da política comercial externa do país, como aumentou seu peso nessa questão. Este argumento é compatível com os achados do volume editado por Hocking (1999), que analisa Ministérios das Relações Exteriores em diferentes países e que caminha no sentido de indicar que, apesar dos desafios oriundos do novo contexto global e transnacional, o cenário não é de queda, mas de um relutante ativismo por parte do Ministério das Relações Exteriores. No caso brasileiro, é possível considerar que os funcionários do Ministério das Relações Exteriores podem moldar a política comercial externa com grau de autonomia razoável em relação às demandas dos grupos de interesse e dos políticos. Essa questão se mostrou muito evidente, no caso do processo decisório de formulação das posições do Brasil, no G-20¹⁹¹. A capacidade de generalização desse argumento passa pela análise de outros casos e pela identificação dos mecanismos que possibilitam a não captura do Ministério das Relações Exteriores por grupos de interesses específicos no caso da definição das posições do país no regime comercial, o que não equivale dizer que o Itamaraty necessariamente represente o interesse nacional, visto esse ser um conceito controverso para a literatura de Análise de Política Externa que lastreia a presente pesquisa.

¹⁹¹ De acordo com Geddes (1990: 218), “Needless to say, no amount of insulation - or bureaucratic competence, for that matter - can guarantee that optimal policies will be chosen. The argument here is simply that insulation contributes to effective implementation of whatever policies political leaders choose”.

Na Rodada Uruguai, até 1990, o Itamaraty não conseguia impor sua preferência no processo decisório de definição das posições do Brasil, no Grupo de Cairns. Na Rodada Doha, a diplomacia brasileira teve papel decisivo, no processo decisório de definição das posições do país no G-20. Nessa coalizão, as posições brasileiras mantêm certa regularidade, fruto de uma “estabilidade na estrutura de poder” (FREEDMAN, 1976: 447) de definição do comportamento do país, ao contrário do que ocorreu na Rodada Uruguai. A participação no processo decisório de alguns dos atores domésticos interessados na questão da atuação do Brasil, no G-20, não necessariamente significou um processo decisório mais descentralizado, denotou, na verdade, uma dinâmica de absorção estratégica por parte do Ministério das Relações Exteriores, da participação de atores não – governamentais ou de agências governamentais que não participavam do processo de formulação da política externa brasileira.

A diplomacia, por ser a instituição coordenadora, do GTI, que formulava a posição brasileira, buscou compor o processo decisório de modo que o mesmo corroborasse as suas posições, no sentido indicado pela literatura, quando analisa o papel dos coordenadores no processo decisório (DESTLER, 1980, FARNHAM, 2004, FARIAS, 2009). A partir de 2005, paralelamente às críticas dos setores mais ligados ao agronegócio (MAPA, CNA, ICONE), houve um aumento da participação dos setores ligados à agricultura familiar (MDA, CONTAG, CONSEA), no processo decisório, de forma a justificar as posições da diplomacia, a partir de demandas de órgãos domésticos. Um dos objetivos do Brasil, na Rodada Doha, era conseguir um acordo agrícola mais razoável, em que houvesse diminuição dos subsídios à exportação dos países desenvolvidos e maior acesso a mercados desses países. Buscava-se também contrarrestar as proposta de “graduação” do país tal como pretendida pelos Estados Unidos e pela União Européia, em diferentes momentos da negociação.

Portanto, a questão da ascensão brasileira ao núcleo decisório da OMC, relacionada, em boa medida, com a formação e atuação, no G-20, não está ligada a uma nova ou maior influência da sociedade civil e de outros setores do governo, na formulação da posição do país que não apenas do órgão “tradicionalmente” responsável. Na realidade, tendo em conta os achados da pesquisa sobre o processo de formulação das posições brasileiras, no G-20, podemos dizer que a projeção do Brasil, como ator central na Rodada Doha é possibilitada pela relativa centralização da formulação da política externa do país, no Ministério das Relações Exteriores. Como afirmam Hurrell e Narlikar (2006:430), no caso brasileiro, “there is a significant evidence for the idea of a link between the specific evolution of trade policy, including at and beyond Cancun, and the country’s broader foreign policy. In part this rests on a bureaucratic argument and the degree to which the foreign ministry (Itamaraty) has been able to maintain control over the conduct of trade policy”.

Do ponto de vista do Itamaraty, a formação e atuação do Brasil, no G-20, um caso de sucesso no direcionamento das negociações, na OMC, que aumentou a capacidade de intervenção do Estado brasileiro, nas negociações internacionais, é um indicador que, no âmbito do jogo das disputas interburocráticas, de definição das posições brasileiras, tende a fortalecer o Ministério das Relações Exteriores e a forma como este lida com os temas externos. O peso do Itamaraty, historicamente, tem se fortalecido na medida em que, em determinado período, haja uma forte correlação, entre o padrão econômico adotado internamente, um atendimento às demandas das elites dominantes, numa situação de razoável grau de coesão e, também, que haja uma funcionalidade da política externa, no que se refere à manutenção ou ampliação da capacidade de atuação autônoma, no sistema internacional (MARIANO, 2007). A questão da

participação brasileira, no G-20, insere-se exatamente nessa perspectiva, diferente do observado na atuação do país no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai.

No período 1986 a 1990, uma coalizão com espírito liberal, como o Grupo de Cairns, não se conectava com as idéias desenvolvimentistas presentes em importantes instituições do Estado, como na CACEX, CPA e no próprio Ministério da Agricultura. Além disso, a situação política e econômica do país era de instabilidade. Os dois casos corroboram o argumento: quando as posições internacionais do Brasil contam com o apoio da Presidência da República e/ou apresentam forte sintonia com o conjunto de políticas domésticas implementadas pelo governo e seus principais grupos de sustentação, o Ministério das Relações Exteriores tende a se fortalecer, enquanto instituição, e a aumentar o seu peso no processo decisório de definição das posições internacionais do país. Como afirma Amorim (1994: 15) “as realizações diplomáticas reforçam o papel da Chancelaria no processo mesmo de articulação de opções de política internacional”.

É interessante que o tema do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento é constitutivo das posições do Brasil nos dois casos aqui estudados, mas com sentidos diferentes. No caso do G-20, as propostas do Brasil em relação ao tema do tratamento especial e diferenciado, ligam-se muito mais à necessidade estratégica de manutenção da coalizão, de articular uma posição conjunta com a Índia, durante o estágio intermediário da negociação. Como vimos, ao considerar parte dos interesses da Índia, na definição das posições do país, nas negociações agrícolas, na Rodada Doha, o Brasil deixou de vincular-se diretamente ao Grupo de Cairns, e passou a atuar na coalizão G-20, composta exclusivamente por países em desenvolvimento. No G-20, o Brasil não tinha interesse no tema do tratamento especial e

diferenciado, tal como proposto pela Índia, mas por considerações de ordem política, não se opunha à inclusão das mesmas nos documentos da coalizão¹⁹².

Já na atuação do país no Grupo de Cairns, até 1990, a situação era muito diferente: “o endosso brasileiro a um documento conjunto do Grupo de Cairns neste estágio dependerá, porém, em grande medida, da disposição dos demais em incorporar ao texto o princípio do tratamento diferenciado para países em desenvolvimento¹⁹³”. No Grupo de Cairns a ênfase do Brasil, na questão do tratamento especial e diferenciado, presente em todas as propostas que o país apresentou, na negociação agrícola, tinha como base a situação de indefinição doméstica, que impossibilitava o Itamaraty de apresentar propostas substantivas de negociação. Além disso, é importante considerar que, como foi discutido acima, mudar a posição do país, no estágio intermediário da negociação, de definição de fórmulas e detalhamentos implicava a necessidade de participação de outros órgãos domésticos, para a formulação de posições, pois, o Itamaraty não possuía conhecimento técnico ou controle de políticas domésticas. Por conta disso, na Rodada Uruguai, o Brasil, até 1990, não só teve uma atuação de baixo perfil, no Grupo de Cairns, como também na negociação agrícola de forma mais geral.

O comportamento do Brasil, na negociação agrícola, no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai e, no G-20, na Rodada Doha, indica também mudanças significativas na posição do país, no sistema internacional e no regime de comércio, partindo de uma posição fundamentada numa lógica de acomodação e redução de danos, para uma posição de ativismo, estruturada na aceitação e teste da estrutura negociadora do sistema GATT/OMC, com expectativas de atingir ganhos materiais e sociais dessa participação. Isso ocorre no bojo de certa percepção difusa de

¹⁹² Telegrama 650, da Delbrasgen para SERE/DPB, de 26/03/2003.

¹⁹³ De Exteriores para Delbrasgen. NCM's. Agricultura. Grupo de Cairns. Documento sobre princípios do comércio agrícola. Confidencial. Número 511. 24/4/87. EAGR – GATT. XCOI – GATT. Políticas de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca. GATT. 1/1/86 a 14/7/87.

que os resultados da Rodada Uruguai foram desequilibrados, beneficiando principalmente os países desenvolvidos. Nesse período, muda também a forma como o país atua na negociação agrícola, fruto da transição de uma política agrícola desenhada em uma economia fechada com substancial intervenção estatal, para um novo regime definido com base em uma economia aberta. Como vimos no capítulo 1, em 02/06/1987, a percepção brasileira era que “o comportamento que o Brasil vem desenvolvendo no Grupo de Cairns deve ser compreendido no contexto de que não nos interessa uma aceleração no ritmo das negociações na área de agricultura¹⁹⁴”. No Grupo de Cairns, “não se vislumbrou a participação brasileira no Grupo como de militância ativa e, sim, como força de apoio político, a ditarem essa linha de moderação estavam nossa relativa vulnerabilidade de curto prazo na própria área agrícola¹⁹⁵”. Na Rodada Doha, a percepção era diferente: “há hoje consenso em torno do fato que a agricultura é instrumento fundamental de desenvolvimento. Estudos recentes do Banco Mundial, da OCDE e de importantes organizações não – governamentais demonstram que a liberalização do comércio agrícola traria benefícios concretos e imediatos para os países em desenvolvimento¹⁹⁶”. Nessa mesma perspectiva, entendia-se que “o Brasil tem na agricultura algo próximo de 30% de sua economia e mais de 40% de suas exportações. O país depende, portanto, substancialmente das vendas ao exterior de seu agronegócio, para poder sustentar seu crescimento e mesmo para poder importar mais¹⁹⁷”. É relevante notar que, olhando apenas a estrutura de mercado da agricultura

¹⁹⁴ De Exteriores para Brasemb Bangkok. Reunião do Grupo de Cairns. Instruções. Confidencial. 027. EAGR – GATT. Número 027. 06/02/87. Política de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca GATT. 1/1/86 a 1/7/87.

¹⁹⁵ De Exteriores para Delbrasgen. GATT. Agricultura. Grupo dos 14. Reunião Informal em Bruxelas. Convite Australiano. Confidencial. Número 256. 09/04/87. EAGR-GATT. XCOI – GATT. Políticas de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca. GATT. 1/1/86 a 14/7/87.

¹⁹⁶ Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior / Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para comércio, Senhor Pascal Lamy. Maço de apoio. 31/01/2003.

¹⁹⁷ Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior / Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para comércio, Senhor Pascal Lamy. Maço de apoio. 31/01/2003.

brasileira, seria difícil imaginar uma aliança com a Índia e com a China nesse tema, tal como foi estabelecida, no âmbito do G-20.

Do ponto de vista de um país em desenvolvimento, como o Brasil, as coalizões são importante instrumento de pressão sobre a estrutura negociadora do regime de comércio, para a adaptação ou configuração de normas mais alinhadas às preferências nacionais. Interessante que nessa perspectiva, as condições de sucesso relativo das coalizões, nas duas Rodadas de negociação, também são diferentes. No caso do Grupo de Cairns, parte do seu êxito foi viabilizado pelo aproveitamento das divergências entre europeus e americanos. Além disso, a coalizão inspirava-se em visões e políticas liberais, muito fortes, naquele momento. No caso do G-20, foi a posição comum das duas potências que estimulou o surgimento da coalizão, que construiu a sua identidade num ambiente negociador em que os consensos domésticos e internacionais pró-liberalização perderam solidez. Nos anos 2000, diferentes fenômenos concorrem para reduzir a capacidade dos países desenvolvidos moldarem a agenda e as regras do regime de comércio internacional, entre eles, o aumento do peso econômico e político dos grandes países em desenvolvimento e a erosão do “consenso liberal” (HURREL e NARLIKAR, 2006).

Na Rodada Doha, no momento em que havia uma chance concreta de encerramento das negociações, em que as ameaças aos interesses brasileiros que estimularam a formação do G-20 não estavam mais presentes e o acordo que estava sobre a mesa era entendido como favorável às preferências do país, tendo o Brasil e o G-20 contribuído, significativamente, na sua configuração, optou-se por ter uma posição que, para determinados analistas e observadores, foi entendida como de não solidariedade ao G-20. Ou seja, na reunião ministerial de Genebra, de julho de 2008, a percepção brasileira era que a atuação em conjunto, sobretudo, com a Índia e

com a China, no caso das negociações agrícolas, importante para a manutenção do G-20, já teria cumprido o seu objetivo. Isso é uma significativa indicação de que no sistema GATT/OMC, a atuação em conjunto é possível, quando os interesses não são totalmente convergentes, principalmente nos estágios iniciais e intermediários da negociação. Nas fases finais, de assinatura de compromissos, os países tendem a seguir mais diretamente as suas preferências ótimas e as demandas dos seus atores domésticos. O arrefecimento da atuação conjunta do Grupo de Cairns, a partir do estágio intermediário da Rodada Uruguai¹⁹⁸, provavelmente também tem a ver com essa questão. No quadro conceitual da política externa brasileira, a postura do país em relação, tanto, ao Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, quanto, ao G-20, na Rodada Doha, pode ser pensada a partir do que Pinheiro (2004) chama de a natureza hobbesiana e a natureza grotiana da política externa brasileira¹⁹⁹.

Do ponto de vista do processo decisório doméstico, a posição do Brasil, nas coalizões, não pode ser entendida, exclusivamente, a partir da contribuição do liberalismo com forte ênfase doméstica, como apresentado por Moravcsik (1997), sobretudo, do ponto de vista do liberalismo comercial. O modelo *button – up*, de formulação da política comercial externa, parcialmente influenciou a definição da posição do país, no Grupo de Cairns, no período de 1986 a 1990. A partir de então, a lógica de estruturação das posições do país modificou-se para um modelo *top – down* de formulação de política comercial, que permanece até hoje. No caso do processo de definição das posições do Brasil, no G-20, a dinâmica observada é distante do modelo liberal, tal como formulado por Moravcsik (1997).

¹⁹⁸ De acordo com Preeg (1995: 98), “the Cairns Group kept political pressure on the two largest participants, but except at a few specific junctures, such as the Brussels ministerial meeting in December 1990, they became more of a Greek chorus than a fully engaged negotiation party”.

¹⁹⁹ Numa perspectiva mais ou menos similar, referindo-se à participação do Brasil, na Conferência de Paz de Paris, de 1919, na discussão sobre a formação da Liga das Nações, Garcia (2000:33) indica que “essa conduta aparentemente contraditória, ou seja, a defesa dos direitos das potências menores concomitante à aspiração de conquistar um status equivalente ao das grandes potências, iria permear toda a política brasileira na Conferência de Paz”.

Outra questão relevante seria entender por que a agricultura, o tema da negociação agrícola, a partir dos anos 1990, torna-se um eixo estruturador das posições do Brasil em negociações econômicas internacionais? É interessante que, até 1988, na Rodada Uruguai, o Brasil, por ter uma aliança com os europeus, e, ao buscar enfraquecer o Grupo de Cairns, acabou contribuindo, mesmo que de forma indireta e não decisivamente, para que o acordo agrícola da Rodada Uruguai fosse pouco ambicioso. Somente a partir da reunião Ministerial de Montreal, de 1988, e, principalmente, a partir dos anos 1990, é que o tema da agricultura passa a ter centralidade, na determinação do comportamento do país nas negociações comerciais internacionais. O país tornou-se então altamente competitivo no setor, que tem importância crescente, para o conjunto da economia, e, das exportações, em particular. Além disso, na atual conjuntura das negociações internacionais, e, por conta do princípio da nação mais favorecida, a negociação multilateral é a principal maneira de reduzir barreiras e subsídios à exportação, temas de grande interesse ao país. Politicamente o tema também é relevante na medida em que os interesses demandantes em agricultura, principalmente na barganha com países desenvolvidos, fundamentam posições defensivas em temas como serviços e propriedade intelectual. Além disso, um argumento muito utilizado pela diplomacia brasileira, no sistema GATT/OMC, a partir de 1988, é que o nível de ambição e os eventuais resultados da negociação agrícola devem pautar os avanços em outros temas da negociação²⁰⁰.

²⁰⁰ “O Brasil compartilha o pensamento cada vez mais presente que, sem ganhos substanciais em agricultura, pouco interesse haverá em avançar na liberalização em outros setores de negociação. Sem ganhos efetivos e concretos em agricultura não será possível atingir clima político favorável à conclusão com sucesso da Rodada Doha”. Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior / Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para comércio, Senhor Pascal Lamy. Maço de apoio. 31/01/2003. O Ministro Celso Amorim afirma que “Porém, não se pode esperar jamais, que os países em desenvolvimento possam fazer uma oferta em produtos industriais que seja maior que oferta que os países desenvolvidos estão dispostos a fazer em agricultura”. Palavras do Ministro Celso Amorim, em entrevista coletiva à imprensa sobre a Rodada Doha da OMC. Palácio do Itamaraty, Brasília, 28/10/2005.

Assim, não é possível afirmar que o peso que a questão agrícola assume na estratégia brasileira de negociações internacionais tem relação de causalidade com a maior organização ou influência do setor privado ligado ao agronegócio, na definição das posições brasileiras. Carvalho (2000:6), a partir do estudo do processo decisório de definição da posição brasileira para a reunião ministerial de Seattle, de 1999, argumenta que:

“a definição das prioridades brasileiras, para a Rodada do Milênio, ocorreu à nível governamental em primeiro plano e buscou-se na sociedade o respaldo para ela posteriormente. Isto é: o protagonismo da questão agrícola na agenda brasileira, deriva, em grande parte, de uma percepção do Itamaraty da sua importância e das possíveis oportunidades estratégicas oferecidas pelo cenário internacional para que as demandas brasileiras nesta questão pudesse se concretizar”.

Isso não quer dizer que o setor privado e governamental do agronegócio não tenha aumentado sua capacidade de organização e mesmo sua participação no acompanhamento das negociações internacionais (MANCINI, 2008). Mas, o peso que o tema agrícola assume na agenda brasileira, parece estar mais diretamente relacionado com a percepção do Itamaraty da sua importância para a estratégia brasileira de política externa, assim como do papel de liderança internacional²⁰¹ que o Brasil pode desempenhar na discussão do tema, inclusive, mediante acordos de cooperação técnica internacional. Além do mais, vale lembrar que as regras de agricultura sempre ficaram à margem dos acordos no sistema GATT/OMC²⁰². Historicamente o

²⁰¹ Telegrama 2504. Agenda de Doha. Agricultura. Seminario de Evian. De Delbrasgen para Exteriores em 12/11/2003. O embaixador Seixas Corrêa considera: “Let me first say that, for the purposes of trade, agriculture is the area in which developing countries can better develop comparative advantages, enhance their balance of payments situation and, given all the right circumstances, promote social and economic development. (...) From developing countries perspectives, thus, agriculture is both a means to ensure wider participation in international trade and a crucial element in an often complicated equation of domestic stability (...) And where do we find ourselves today? Again dependent on agricultural trade to be the engine of economic growth”.

²⁰² Segundo o embaixador Roberto Azevedo, “Quando atribuímos ênfase à agricultura foi porque essa rodada só existe por causa da agricultura. O Acordo de Agricultura deveria ser revisto até 2001. A UE disse que, para isso, eles precisavam vender internamente as reformas com ganhos em outras áreas. Por isso, a rodada foi mais ampla. Fazer uma rodada que não leva aos resultados agrícolas não justifica sua origem. O Brasil não está fazendo uma opção apenas na área agrícola nem está usando isso como escudo para a liberalização industrial. Mas é em agricultura onde estão as maiores distorções. Os países ricos subsidiaram pesadamente sua agricultura, protegeram com barreiras

regime multilateral de comércio foi muito menos agressivo na liberalização do setor agrícola, principalmente porque os Estados Unidos e certos países europeus quiseram manter o uso de instrumentos governamentais para proteger e regular o setor. Apenas na Rodada Uruguai o tema teria entrado na agenda, mesmo assim, com resultados limitados, do ponto de vista dos países em desenvolvimento, particularmente do Brasil.

Mediante a análise do processo decisório de formulação das posições do Brasil, no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai e, no G-20, na Rodada Doha, é possível relativizar os achados de alguns trabalhos (SHAFFER, 2001; ZHRNT, 2008) que indicam que disputas, entre os atores domésticos, podem impedir a elaboração de uma estratégia coerente de negociação ou que argumentam que a flexibilidade do negociador tende a diminuir à medida que um maior número de atores domésticos busquem intervir no processo decisório. O estudo comparado do processo decisório de formulação da posição do Brasil, no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai e, no G-20, na Rodada Doha, indicou que, dependendo da forma como ocorre o processo decisório, *de jure*, e, *de facto*, do peso da burocracia ou da agência estatal que lida mais diretamente com o tema das negociações internacionais, na política comercial, e do apoio presidencial, o negociador pode absorver, de forma estratégica, as pressões domésticas e tentar formatar o processo decisório num determinado sentido em que a composição de forças dos atores participantes corrobore com a sua postura. O argumento parece ter um potencial razoável de generalização, tanto para a agenda de pesquisa proposta pelo trabalho de Hocking (1999), no sentido de analisar a influência dos Ministérios das Relações Exteriores num contexto que apresenta desafios importantes para a sua atuação na definição da política externa, quanto para os estudos específicos das posições do Brasil no regime de comércio internacional.

fenomenais suas fronteiras contra importações agrícolas, e chegou a hora de isso mudar”. Entrevista ao jornal **Folha de São Paulo** 05/02/2007.

Considerações Finais

Buscamos ao longo do presente trabalho analisar o processo decisório de formulação da posição do Brasil, na coalizão Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai e, na coalizão G-20, na Rodada Doha. A pesquisa procurou suprir certa lacuna da literatura internacional sobre coalizões, no sistema GATT/OMC, já que a maior parte dos estudos apresenta dificuldade em incluir aspectos que se localizam no interior dos sistemas decisórios nacionais, enquanto variáveis relevantes que ajudem a entender o comportamento dos países nas coalizões. Como vimos, questões relativas ao processo decisório de política externa e à evolução institucional da política comercial são decisivas, para o entendimento das posições do Brasil, no Grupo de Cairns e, no G-20; além de ajudarem a compreender as próprias características que as coalizões assumem no processo negociador. O que corrobora o argumento que elementos referentes à dinâmica doméstica dos Estados devem ser adicionados ao entendimento da razão das posições dos países em coalizões, no sistema multilateral de comércio. Outros estudos nessa perspectiva, considerando diferentes países, fazem-se necessários, no sentido de adensar o campo de análise sobre a atuação de coalizões, no sistema GATT/OMC.

Da mesma forma, procurou-se contribuir para a agenda de pesquisa de Análise de Política Externa Brasileira. Ou seja, contribuir com os estudos que procuram analisar, de modo mais específico, os aspectos domésticos relativos ao comportamento internacional do país. Essa é uma agenda ainda em construção. Os trabalhos, normalmente partindo de estudos de casos, têm procurado entender melhor o processo de formulação da política externa brasileira em diferentes contextos, temas e marcos cronológico, considerando, inclusive, o grau de constrangimento ou o peso do Itamaraty, no processo decisório, em diversos momentos. Mediante um entendimento

empírico mais específico, buscou-se qualificar a aplicabilidade do argumento, mais ou menos consolidado na literatura, mas pouco demonstrado, de que a partir do processo de redemocratização há uma redução na influência do Ministério das Relações Exteriores, na formulação da política externa brasileira (maior descentralização, horizontalização, democratização), em contraste com a situação anterior, de “insulamento burocrático”. O problema com esse argumento geral, recorrente na literatura, é que não temos ainda um número suficiente de pesquisas empíricas que corrobore o argumento da descentralização/horizontalização/democratização e, ao mesmo tempo, não há um número significativo de estudos que demonstrem a tese da chamada situação anterior, de insulamento burocrático. Neste caso, alguns trabalhos (FARIAS, 2007; FARIAS e RAMANZINI JÚNIOR, 2010) demonstram situações de constrangimento às posições da diplomacia, no processo decisório de definição da política externa brasileira, nas rodadas do GATT, distante da idéia de insulamento burocrático. Importante também, chamar a atenção para a diferença entre as noções de controle, participação, influência e interesse, no estudo do processo decisório de política externa. O avanço na agenda de pesquisa passa por uma maior precisão analítica na utilização desses conceitos.

Um aspecto parcialmente trabalhado na presente pesquisa, mas que foi observado e que mereceria uma consideração específica, em futuros trabalhos, é o impacto do estágio da negociação no processo decisório de política externa e na própria taxa de sucesso da coalizão. Observamos que o nível de intensidade da participação dos atores domésticos e o grau de politização da discussão dos temas não se mostraram uniformes, em todos os momentos da negociação, tanto no processo decisório de formulação das posições do Brasil, no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, quanto no G-20, na Rodada Doha. Na medida em que a negociação

caminha, para o estágio intermediário e final, no qual os acordos vão ficando mais específicos e os países precisam assumir compromissos, há crescimento na mobilização doméstica, visando influenciar a posição oficial do país. No caso da taxa de sucesso da coalizão, a ação coletiva mostra-se mais efetiva nos estágios iniciais e intermediários da negociação. O arrefecimento do Grupo de Cairns, a partir de 1990, e a não apresentação de propostas conjuntas do G-20, na reunião ministerial, de julho de 2008, indicam a dificuldade de viabilizar a ação coletiva nos estágios finais da negociação.

A formulação da posição brasileira, no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, não era insulada no Itamaraty. Além disso, muitas vezes, a diplomacia sofria restrições de outros atores domésticos, na definição do comportamento do país. Já no caso do processo de definição da posição brasileira, no G-20, na Rodada Doha, houve um certo descolamento da diplomacia com relação às pressões domésticas, fato que possibilitou a manutenção da coalizão, até a reunião ministerial, de julho de 2008. Na Rodada Doha, a possibilidade de um órgão doméstico conseguir impor sua preferência sobre o Itamaraty, no processo decisório de temas relevantes, ou poder elaborar políticas incompatíveis com as posições da diplomacia, nas negociações, parece ser menor que durante a Rodada Uruguai e, também, que em outras Rodadas de negociação no sistema GATT (FARIAS, 2007; 2012). No estágio inicial e intermediário da Rodada Uruguai, a política comercial brasileira determinou as posições do país na negociação. Na fase final da Rodada Uruguai e, na Rodada Doha, a dimensão doméstica do processo decisório de política comercial externa adaptou-se às condições e estratégias da diplomacia comercial multilateral.

A principal contribuição desta tese foi demonstrar a influência da configuração do processo decisório de política externa, na determinação do comportamento internacional do Brasil, nas coalizões analisadas. Julgamos ter demonstrado, entre outras questões, que não é

possível entender a reticência do Brasil, no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, ou a viabilização e manutenção do G-20, na Rodada Doha, sem a análise das questões de âmbito doméstico. Mostrou-se muito pertinente a idéia que o peso do Ministério das Relações Exteriores, no processo decisório de política externa brasileira, é fortalecido na medida em que, em determinado período, haja uma forte correlação, entre o padrão econômico adotado internamente, o atendimento às demandas das elites dominantes, numa situação de razoável grau de coesão, e, também, que haja certa funcionalidade da política externa, no que se refere à manutenção ou ampliação da capacidade de atuação autônoma, no sistema internacional (MARIANO, 2007). A questão da participação brasileira, no G-20, na Rodada Doha, inseria-se exatamente nessa perspectiva, diferentemente do que se observou na atuação do país, no Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai. Quando as posições internacionais do Brasil contam com o apoio da Presidência da República e/ou apresentam forte sintonia com o conjunto de políticas domésticas implementadas pelo governo e seus principais grupos de sustentação, o Ministério das Relações Exteriores tende a se fortalecer, enquanto instituição, e a aumentar o seu peso no processo decisório de definição das posições internacionais do país.

Tendo em conta os achados da pesquisa a respeito do processo de formulação das posições brasileiras, no G-20, podemos dizer que a projeção do Brasil como ator central, na Rodada Doha, é possibilitada pela relativa centralização, na formulação da política comercial externa do país. Não identificamos, no processo decisório de definição da posição brasileira, no G-20, progressiva influência da sociedade civil ou perda significativa de poder no processo e/ou descentralização da formulação da política externa do Itamaraty, para outras burocracias. A interação entre formuladores oficiais de política externa e os grupos de interesse se desenvolveu de modo centralizado. Os funcionários do Ministério das Relações Exteriores puderam moldar a

política comercial externa brasileira, para o G-20, com um grau de autonomia razoável em relação às demandas dos grupos de interesse.

No processo decisório de formulação das posições brasileiras em negociações internacionais, particularmente em coalizões, no sistema GATT/OMC, entre a Rodada Uruguai e a Rodada Doha, verificamos o fortalecimento da influência do Ministério das Relações Exteriores no processo decisório e não a redução do seu peso. A operacionalização dessa dinâmica relaciona-se parcialmente com a questão da autorização e delegação de poder do Presidente da República ao Ministério das Relações Exteriores e com a evolução institucional da formulação da política comercial brasileira, fatos que contribuem para o fortalecimento do Itamaraty, na definição das posições brasileiras, nas negociações comerciais internacionais, no período pós – Guerra Fria.

Essa é uma questão que pode ser interessante, inclusive, para os debates atuais sobre a política externa dos países emergentes (NARLIKAR, 2010); embora o presente trabalho não tenha se proposto a entrar nessa discussão. Snyder (1991) chama a atenção para o fato de que um Estado que busque exercer algum papel internacional relevante, precisa, primeiramente controlar o modo como a política externa é capturada pela política doméstica. Essa é uma questão clássica, que assume diferentes roupagens teóricas, no decorrer do tempo. A idéia é que se um país pretende adquirir ou preservar determinado nível de poder no sistema internacional, deve evitar a captura do Estado por grupos de interesse específicos. O processo decisório de política externa brasileira, para o G-20, relativamente descolado das pressões domésticas e da influência direta dos setores ligados ao agronegócio, ofereceria elementos para se pensar nessa perspectiva; já que

foi fundamental para garantir a manutenção da coalizão que teve papel decisivo no sentido de projetar o Brasil, enquanto ator indispensável nas negociações da OMC²⁰³.

²⁰³ Amorim (2010:86), parece avançar nessa linha, quando indica que “Atualmente, esse G-20 [agrícola] ficou um pouco obscurecido pelo outro mais importante, o dos presidentes, que discute as questões financeiras e econômicas do mundo. Mas quem sabe o atual (embora existisse o G-20 no FMI) tenha ganhado força e legitimidade em razão do G-20 anterior?”.

Referências Bibliográficas

- ABREU, Marcelo de P. Trade policies and bargaining in a heavily indebted economy: Brazil. In: TUSSIE, Diana e GLOVER, David (org.). **The developing countries in world trade: policies and bargaining strategies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993.
- ABREU, Marcelo de P. O Brasil e o GATT: 1947-1990. In: ALBUQUERQUE, José A. G.(org.). **Sessenta anos de política externa. 1930-1990**. São Paulo: Cultura Editores Associados, Volume II: Diplomacia para o Desenvolvimento, 1996.
- ABREU, Marcelo de P. Trade liberalization and the political economy of protection in Brazil since 1987. INTAL-ITD. **Working Paper** – SITI. IDB-INTAL. Buenos Aires: 2004.
- ALMEIDA, Rafael A. R. A cooperação Sul – Sul e a política externa brasileira: o G-20 agrícola durante o governo de Lula da Silva (2003 – 2010). **Relatório de Pesquisa**. FAPESP. Mimeo. 2012.
- ALLISON, Graham T; ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crises**. New York, Longman, 1999.
- AMORIM, Celso L. N. A lição de Cancun. **Política Externa**, vol,12, no. 3, 2004.
- AMORIM, Celso L.N. Ciclo de Palestras na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. No. 106, 2010.
- AMORIM, Celso L. N. Palavras do Ministro das Relações Exteriores – embaixador Celso Amorim – na reunião do Conselho de Comércio Exterior da FIESP, 19 de novembro de 2005. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. no. 97, 2005.
- ANDERSON, Matthew S. **The rise of modern diplomacy, 1450 – 1919**. New York: Longman, 1993.
- ARBIX, Daniel A. Contenciosos brasileiros na OMC: pauta comercial, política e

instituições. **Contexto Internacional**, v. 30, p. 3, p. 655-699, 2008.

BATISTA, Paulo Nogueira. Perspectivas da Rodada Uruguai: implicações para o Brasil.

Estudos Avançados, vol. 6, no. 16, 1992.

BURGES, Sean W. **Brazilian Foreign Policy after the Cold War**. Gainesville, FL: University Press of Florida, 2009.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Brazil in the Uruguay Round of the GATT: the evolution of Brazil's position in the Uruguay Round, with emphasis on the issue of services**. Aldershot: Ashgate, 1998.

CAPLING, Ann. **Australia and the global trade system: from Havana to Seattle**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

CARVALHO, Maria Izabel V. O processo de formulação da agenda: Brasil e Estado Unidos na Rodada do Milênio da OMC. **Paper: XXIV Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2000.

CARVALHO, Maria Izabel V. Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, vol. 25, n°2, 2003, pp. 363-401.

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

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

CEPALUNI, Gabriel. O Contencioso Brasil X Estados Unidos no Setor Farmacêutico e a Licença Compulsória para Medicamentos Contra HIV/AIDS: Regimes Internacionais, Atores

“Transnacionais” e Política Doméstica. 2004. **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós – Graduação de Relações Internacionais da UNESP, UNICAMP e PUC-SP. São Paulo. 2004.

CEPALUNI, Gabriel. Revisão da literatura sobre ação coletiva internacional: propostas Para uma agenda de pesquisa emergente. **Paper**. 1º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI. Brasília, 2007.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, v.28, nº1, 1985.

COOPER, Andrew; HIGGOT, Richard; NASSAL, Richard. **Relocating Middle Powers: Australia e Canada in a Changing World Order**. Vancouver: UBCPress, 1993.

COSTANTINI, Valeria; CRESCENZI, Riccardo. “Bargaining Coalitions in the WTO Agricultural Negotiations”. **The World Economy**, vol. 30, nº 5, 2007, pp. 863-891.

CROOME, John. **Reshaping the World Trading System: a history of the Uruguay Round**. WTO Press, 1995.

DEESE, David A. World Trade Politics. **Power, Principles, and Leadership**. Routledge, New York, 2008.

DESTLER, I. M. **Presidents, bureaucrats, foreign policy: the politics organizational reform**. Princeton: Princeton University Press, 1974.

DESTLER, I. M. **Making Foreign Economic Policy**. Washington D.C.: The Brookings Institution: 1980.

DESTLER, I. M. **American trade politics**. 4th ed. Massachusetts: Institute for International Economics, 2005.

DRAHOS, Peter. When the Weak Bargain with the Strong: Negotiations in the WTO. **International Negotiation**, vol. 8, nº 1, 2003.

DREZNER, Daniel. Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy. **American Journal of Political Science**, no. 44, pp. 733-749, 2000.

DUR, Andreas. The question of interest group influence. **Journal of Public Policy**, vol. 27, no. 1, 2007.

EPSTEYN, Juan Cláudio. Evolución histórica de modelos institucionales de política comercial. Los casos de Estados Unidos e Brasil. **Tese de Doutorado**. Programa de Pós – Graduação em Ciência Política e Sociologia – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2009.

FARIA, Carlos Aurélio P. de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, no. 2, 2008.

FARIAS, Rogério de Souza. O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa. **Dissertação de Mestrado**, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Instituto de Relações Internacionais –UNB, Brasília, 2007.

FARIAS, Rogério de Souza; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Contra a corrente: democratização e política externa no Brasil. **Paper**. 7º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Recife, 4 a 7 de agosto de 2010.

FARIAS, Rogério de Souza. Industriais, Economistas e Diplomatas: O Brasil e as negociações comerciais multilaterais (1946 – 1967). **Tese de Doutorado**. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2012.

FARNHAM, Barbara. Impacto of the Political Contexto on Foreign Policy Decision – Making. **Political Psychology**, vol. 25, no. 3, 2004.

FERNÁNDEZ, Mateo Diego. Trade negotiations make strange bedfellows. **World Trade Review**, vol. 7, no. 2, pp. 423-453, 2008.

FERNANDES, Ivan Filipe de A. Burocracia e Política: a construção institucional da política comercial brasileira pós – abertura econômica. **Dissertação de Mestrado**. Departamento de Ciência Política – Universidade de São Paulo (USP), 2010.

FELIPE, Ana Paula S. A política agrícola brasileira: as negociações na OMC. **Dissertação de Mestrado**. Instituto de Ciência Política – Universidade de Brasília (UNB), 2006.

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

FREEDMAN, Lawrence. Logic, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model. **Internacional Affairs**, vol. 52, nº3, 1976.

FRIEDEN, Jeffrey. Actors and Preference in International Relations. In: LAKE, David; POWELL, Robert (ed). **Strategic Choice and International Relations**. Princeton University Press, 1999.

GARCIA, Eugênio Vargas. **O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)**. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

GARDINI, Gian Luca. In Defense of Oral History: evidence from the Mercosur case. **Journal of Politics in Latin America**, vol. 4, no. 1, 2012.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2005.

GEDDES, Barbara. Building State autonomy in Brazil, 1930 – 1964. **Comparative Politics**, vol. 22, no. 2, pp. 261-294, 1990.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos Anos de Periferia**. 3.ed. Rio Grande do Sul: Contraponto, 1999.

GUIMARÃES, Feliciano De Sá. A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a política externa brasileira: acordo assimétricos, coerção e coalizões. **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós – Graduação em Relações Internacionais (UNESP, PUC-SP e UNICAMP), 2005.

HARDIM, Russell. **Collective Action**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1982.

HELFAND, Steven M. The political economy of agricultural policy in Brazil: decision making and influence from 1964 to 1992. **Latin American Research Review**, vol. 34, no. 2, 1999.

HELFAND, Steven M; REZENDE, Gervásio Castro de. The impact of sector-specific and economy – wide policy reforms on the agricultural sector in Brazil: 1980-1998. **Contemporary Economic Policy**, vol. 22, no. 2, 2004.

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

HERMANN, Margareth. How Decision Units Shape Foreign Policy: a theoretical framework. **Internacional Studies Review**, vol. 3, n°2, 2001.

HOCKING, Brian. **Foreign Ministries: change and adaptation**. New York: St. Martin's Press, 1999.

HOCKING, Brian; SPENCE, David. **Foreign Ministries in the European Union: integrating diplomats**. Palgrave Macmillan, 2003.

HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita. A New politics of confrontation? Developing countries at Cancun and beyond. **Global Society**, v. 20, n° 4, p. 415- 433, 2006.

HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, vol. 1, no, 1, 2005.

ISMAIL, Faizel. The G-20 and NAMA-11: The role of Developing Countries in the WTO and Doha Round. **Paper**. GEG's Seminar Series on Making Globalization Work for Developing Countries. Oxford, 23/11/2007.

IKENBERRY, John G. The Rise of China and the Future of the West. **Foreign Affairs**, vol. 87, 2008.

JALES, Mario. **Inserção do Brasil no Comércio Internacional Agrícola e Expansão dos Fluxos Comerciais Sul – Sul**. Disponível online em: [www.iconebrasil.org.br]. Acesso em 21/06/07.

KAHLER, Miles; ODELL, John. Developing Country Coalition-Building and International Trade Negotiations. In: WHALLEY, John., **Trade Policy and the Developing World**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1989.

KATZENSTEIN, Peter J. International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. **International Organization**, vol. 30, no. 1, pp. 1-45, 1976.

KEOHANE, Robert O. Lilliputian's dilemmas: small states in international Politics. **International Organization**. v. 23, nº 2, 1969.

KRASNER, Stephen D. Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland). **Foreign Policy**, nº7, 1972.

LAFER, Celso. **A identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LANDAU, George D. The Decisionmaking Process in Foreign Policy: the case of Brazil. **Policy Papers on the Americas**, CSIS, vol XIX, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de. The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: nuclear energy, trade and Itaipu. **Tese de Doutorado**, Vanderbilt University, 1986.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes Analíticos Y Conflicto de Paradigmas En La Política Exterior Brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, nº 2, p. 27-46, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, vol.22, no. 2, p. 265-303, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.48, nº1, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, vol 82, no. 1, 21-40, 2006.

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 de Mestrado**. Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília (UNB), 2009.

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

MARCONINI, Mario. Trade Policy - Making Process in Brazil. **Mimeo**, 2005.

MARIANO, Marcelo P. A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul. **Tese de Doutorado**. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Faculdade de Ciências e Letras – UNESP -Araraquara – SP, 2007.

MARQUES, Joseph C. Foreign Policy and the Private Sector in Brazil: from corporatism to business diplomacy. **Tese de Doutorado**. Institut de Hautes Études Internationales et du Développement. Geneve, 2008.

MARTONE, Celso L.; BRAGA, Carlos A. P. O Brasil e a Rodada Uruguai. In: BRAGA, Carlos A. P.; MARTONE, Celso L.; PELIN, Eli R. (orgs.) **O Brasil, o GATT e a Rodada Uruguai**. São Paulo: IPE-USP e FIPE, 1994.

MARZAGÃO, Thiago Veiga. Lobby e protecionismo no Brasil (2001-2005): uma análise econométrica à luz da Teoria da Proteção Endógena. . **Dissertação de Mestrado**, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - Instituto de Relações Internacionais –UNB, Brasília, 2007.

MELLO, Flávia de Campos. O Brasil e o GATT: análise da posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais. **Dissertação de Mestrado**. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1992.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **O G-20 e a OMC: textos, comunicados e documentos**. FUNAG, Brasília, 2007.

MILNER, Helen V. **Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations**. New Jersey. Ed. Princeton University Press, 1997.

MORAVCSIK, Andrew. Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: EVANS, Philip; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert. **Double-Edged Diplomacy – International Bargaining and Domestic Politics**. Los Angeles: University of California Press, 1993.

MORAVCSIK, Andrew. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. **International Organization**, vol. 51, no. 4, 1997.

NARLIKAR, Amrita; WOODS, Ngaire. “International Trade and the emergence of new inter-state coalitions”. **LATN Working Paper**, 2001.

NARLIKAR, Amrita. **International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO**. London: Routledge, 2003.

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. Bargaining together in Cancún: developing countries and their evolving coalitions. **LATN Working Paper**, nº18, 2003.

NARLIKAR, Amrita; ODELL, John. The Strict Distributive Strategy for a Bargaining Coalition: The Like Minded Group in the World Trade Organization. **Paper**. Conference on Developing Countries and the Trade Negotiation Process, UNCTAD, Palais des Nations, Geneva, 2003.

NARLIKAR, Amrita. **New powers: how to become one and how to manage them**. Columbia University Press, 2010.

NASSIF, André Luiz Gomes. Política Industrial e Proteção no Brasil: o papel da CACEX. **Dissertação**. Programa de Pós – Graduação em Economia. Universidade Federal Fluminense, 1996.

ODELL, John. Creating data on International Negotiation Strategies, Alternatives and Outcomes. **International Negotiation**, vol. 7, no. 1, 2002.

ODELL, John S. Developing Countries and the Trade Negotiation Process. **Paper**. Conference on Developing Countries and the Trade Negotiation Process, UNCTAD, Palais des Nations, Geneva, 2003.

ODELL, John; MENA, Antonio Ortiz. **How to Negotiate over Trade: A Summary of New Research for Developing Countries**. University of Southern California, 2004.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Multilateralismo, democracia e política externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na OMC. **Contexto Internacional**, vol. 29, no. 2, p.7-38, 2007.

OLIVEIRA, Amâncio J.; ONUKI, Janina.; OLIVEIRA, Emmanuel. N. “Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul”. **Contexto Internacional**, vol. 28, nº 2, dez. 2006, pp. 465-504.

OLSON JUNIOR., Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.

OXLEY, Alan. **The challenge of free trade**. New York: St. Martin's Press, 1990.

PAALBERG, Robert. Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-Level Game? In: **International Organization**, vol 51, n. 3, 1997.

PATEL, Mayur. New faces in the Green Room: Developing Country Coalitions and Decision – Making in the WTO. **Paper**. Global Trade Governance Project. Oxford. 2007.

PINHEIRO, Letícia. Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa durante o Regime Militar. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhaon. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Prioridades, atores e política**. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira, 1889-2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

POTTERS, Jan. Interest groups: a survey of empirical models that try to assess their influence. **European Journal of Political Economy**, vol. 12, no. 3, 1996.

PREEG, Ernst H. **Traders in a brave new world: the Uruguay Round and the future of the international system**. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

PRZEWORSKI, Adam. How many can be third? IN: GLYN, Andrew (ORG). **Social**

Democracy in Neoliberal Times. Oxford: Oxford University Press, 2003.

PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. Going Global: an organizational study of Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, no. 1, p. 28-52, 2008.

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

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

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; LIMA, Thiago. Diplomacia comercial agrícola: as posições do Brasil na Rodada Doha da OMC. In: AYERBE, Luis Fernando; BOJIKIAN, Neusa M. P. (Orgs). **Negociações Econômicas Internacionais: abordagens, atores e perspectivas desde o Brasil**. São Paulo: Editora da UNESP, 2011.

RAMOS, Guilherme C.da C. Comércio Internacional, Política Comercial Brasileira e Atuação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) na Condução das Políticas para o Setor. **Dissertação de Mestrado**. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas - FGV - Rio de Janeiro, 2008.

RICUPERO, Rubens. Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System. In: BHAGWATI, Jagdish; HIRSCH, Mathias. **The Uruguay Round and beyond: essays in honor of Arthur Dunkel**. The University of Michigan Press, 1998.

ROSE, Gideon. Neoclassical realism and theories of Foreign Policy. **World Politics**, vol. 51, no. 2, 1998.

SABATIER, Paul A. **Theories of the Policy Process**. Westview Press. Cambridge

Massachusetts, 2007.

SELCHER, Wayne. Brazil's Foreign Policy: More Actors and Expanding Agendas. In: **The Dynamics of Latin American Foreign Policies: Challenges for the 1980s**. LINCOLN, Jennie K; FERRIS, Elizabeth G. (Editors). Ed. Westview Press, 1984.

SHAFFER, Gregory. The World Trade Organization under Challenge: Democracy and the Law and Politics of the WTO's Treatment of Trade and Environment Matters. **The Harvard Environment Law Review**, vol. 25, no.1, p. 1-93, 2001.

SHAFFER, Gregory; SANCHEZ, Michelle Ratton; ROSENBERG, Barbara. The Trials of Wining at the WTO: What Lies Behind Brazil's Success. **Cornell International Law Journal**, vol. 41, no. 2, p.383-502, 2008.

SNYDER, Richard; BRUCK, H.W; SAPIN, Burton. La génesis de las decisiones como enfoque del estudio de la política internacional. In: HOFFMANN, Stanley. **Teorias Contemporâneas sobre las Relaciones Internacionales**. Editorial Tecnos, Madri, 1963.

SNYDER, Jack. **Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambitions**. Ithaca, NY; London: Cornell University Press, 1991.

SOUZA, Amaury. Agenda Internacional do Brasil: Um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais, CEBRI**, Rio de Janeiro, 2002.

SOFER, Sasson. Old and New Diplomacy: a debate revisited. **Review of International Studies**, vol 14, no. 3, 1988.

SRIVASTAVA, Sanjay. Negotiation Analysis: the Cancun Ministerial of the WTO. **International Studies**, vol. 45, no. 23, 2008.

STEINBERG, Richard. In the shadow of law or power? Consensus – based bargaining

and outcomes in the GATT/WTO. **International Organization**, v. 56, n°2, 2002.

STEINER, Zara. **The times survey of Foreign Ministries of the World**. London: Times Books, 1982.

TUSSIE, Diana. Holding the balance: the Cairns Group in the Uruguay Round. In: TUSSIE, Diana e GLOVER, David (org.). **The developing countries in world trade: policies and bargaining strategies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993.

TUSSIE, Diana e GLOVER, David (org.). **The developing countries in world trade: policies and bargaining strategies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993.

TUSSIE, Diana. Process Drivers in Trade Negotiations: the role of research in the path to grounding and contextualizing. **Latin American Trade Network (LATN)/Série BRIEF**, 2009.

VELASCO e CRUZ, Sebastião C. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Editora da Unesp, 2007.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. The changing nature of multilateralism and Brazilian foreign policy. **International Spectator**, vol. 45, no.4, 2010.

ZARNT, Valentin. Domestic constituents and the formulation of WTO negotiation positions: what the delegates say. **World Trade Review**, vol. 7, no. 2, p. 393-421, 2008.

WHALLEY, J. Coalitions in the Uruguay Round: The Extent, Pros and Cons of Developing Country Participation. **Paper**. National Bureau of Economic Research, n° 2751, 1988.

WEBBER, Douglas. High midnight in Brussels: an analysis of the September 1993 council meeting on the GATT Uruguay Round. **Journal of European Public Policy**, vol. 5, no. 4, 1998.

WILKINSON, Rorden. (2006). **The WTO: Crisis and the governance of global trade**. New Yorque: Routledge.

WINHAM, Gilbert. **International Trade and the Tokyo Round of Negotiation.** Princeton:
Princeton University Press, 1986.