

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS
DA RODADA DOHA DA OMC NA ERA LULA (2003-2010):
UMA ANÁLISE DA COERÊNCIA ENTRE OS PRINCÍPIOS GERAIS
DA POLÍTICA EXTERNA E A ATUAÇÃO DO BRASIL**

GANESH INOCALLA

BRASÍLIA
2013

GANESH INOCALLA

**A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS
DA RODADA DOHA DA OMC NA ERA LULA (2003-2010):
UMA ANÁLISE DA COERÊNCIA ENTRE OS PRINCÍPIOS GERAIS
DA POLÍTICA EXTERNA E A ATUAÇÃO DO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em
Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional e
Comparada.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho
da Rocha.

BRASÍLIA
2013

GANESH INOCALLA

**A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS
DA RODADA DOHA DA OMC NA ERA LULA (2003-2010):**

**UMA ANÁLISE DA COERÊNCIA ENTRE OS PRINCÍPIOS GERAIS
DA POLÍTICA EXTERNA E A ATUAÇÃO DO BRASIL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração Política Internacional e Comparada.

Aprovada em: ____/____/____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha. Instituto de Relações Internacionais - UnB
(Orientador)

Prof. Dr. Eiiti Sato
Instituto de Relações Internacionais - UnB

Prof. Dr. Tatiana Lacerda Prazeres

A todos brasileiros e brasileiras que – por meio do trabalho, da dedicação e dos estudos – conseguem superar obstáculos em suas vidas, mesmo que em um contexto de subdesenvolvimento, como o das periferias das grandes cidades do Brasil.

AGRADECIMENTOS

A realização desse trabalho somente foi possível devido ao apoio de algumas pessoas e algumas instituições. Primeiramente, agradeço o acolhimento dado pelo Instituto de Relações Internacionais (Irel) da Universidade de Brasília (Unb), cujo ambiente propiciou discussões e debates acadêmicos frutíferos à minha formação. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro que contribuiu bastante para eu levar a cabo a presente pesquisa. À secretaria do programa de Pós-graduação do Irel/Unb, em especial a Odalva de Araújo Otavio, por seu profissionalismo e companheirismo. Agradeço especialmente ao professor Antonio Jorge Ramalho da Rocha por sua orientação. A perspicácia em suas palavras, tanto dentro da sala de aula, quanto em nossas conversas, contribuiu sobremaneira para meu amadurecimento profissional e pessoal. Agradeço aos professores membros da banca, professor Eiiti Sato e professora Tatiana Lacerda Prazeres. Os comentários e sugestões de ambos, baseados em uma experiência ampla no tema comércio internacional, foram importantes para o aperfeiçoamento e a melhoria deste trabalho. Deve-se ressaltar que eventuais lacunas neste trabalho, entretanto, são de responsabilidade única e exclusivamente minha.

O apoio de família e amigos também foi central nesse trabalho. As novas amigas que fiz no programa de pós-graduação fizeram que essa caminhada fosse mais prazerosa. Um agradecimento muito especial aos meus amigos e colegas: Alberto Francisco, Álvaro Panazzolo Neto, Andréa Rodrigues Britto, Antouan Monteiro, Bruno Hendler, Pilar Brasil, Rafael Manzi e Rafael Araújo. Foi um prazer compartilhar momentos dentro e fora da academia com vocês. Agradeço ao meu pai por ter me apoiado nesses dois anos importantes da minha vida. Aos meus parentes mais próximos que cresceram comigo e que, por motivos profissionais, eu tive que estar longe deles geograficamente: tio Júnior, tia Ângela e meus primos-irmãos queridos Priscila e Rafael. Ao marido da minha prima, meu grande amigo, Tiago, e, muito especialmente, ao meu afilhado recém-nascido, Benjamim. Agradeço ao meu avô Mário e ao meu avô-amigo Olavo. Agradeço a uma antiga amiga da família que – sempre – estimulou meus estudos, Eva Kiss. Por fim, um agradecimento às pessoas mais importantes não somente na conclusão desse mestrado, mas na minha vida: meu irmão Nityesh, minha mãe Elza e minha vó Celita. Todas as conquistas da minha vida são de vocês três também.

To me poor people are like bonsai trees. When you plant the best seed of the tallest tree in a flower-pot, you get a replica of the tallest tree, only inches tall. There is nothing wrong with the seed you planted, only the soil-base that is too inadequate. Poor people are bonsai people. There is nothing wrong in their seeds. Simply, society never gave them the base to grow on. All it needs to get the poor people out of poverty for us to create an enabling environment for them. Once the poor can unleash their energy and creativity, poverty will disappear very quickly

Muhammad Yunus

RESUMO

A política externa brasileira angariou maior visibilidade nessa primeira década do século XXI. Depois da chegada de Lula da Silva ao governo, uma série de iniciativas e de ações foram levadas a cabo por sua política externa, a qual foi guiada por uma série de diretrizes explícitas ou implícitas. Os benefícios advindos dessas linhas mestras de política externa não são consensuais entre os analistas de relações internacionais. O objetivo geral dessa dissertação é analisar a coerência das diretrizes gerais de política externa de Lula da Silva em um tema específico da política internacional, as negociações agrícolas da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio. Para cumprir esse objetivo, em primeiro lugar, identificamos quais são essas diretrizes gerais implícitas ou explícitas da política externa do governo Lula (2003-2010). O texto identifica dez diretrizes. Ao mesmo tempo, demonstra-se que não há consenso acadêmico em torno delas. Em segundo lugar, argumenta-se, de um ponto de vista jurídico-político, que o tema agrícola foi marginalizado nas rodadas multilaterais do GATT, fator essencial para as negociações da Rodada Doha, e debatemos, de um ponto de vista econômico, o importante impacto que o comércio exterior, especialmente o relacionado ao agronegócio, tem na economia brasileira. Em terceiro lugar, discute-se a evolução das negociações agrícolas na Rodada Doha, especialmente a posição do Brasil, para, assim, se analisar a coerência da atuação do Brasil *vis-à-vis* suas diretrizes gerais de política externa. O argumento principal defendido nessa dissertação é que o país atuou, na maior parte do tempo, de forma coerente nas negociações agrícolas da Rodada Doha, segundo suas diretrizes. Em alguns momentos, houve incoerência parcial, de forma que, em episódios em que as diretrizes eram irreconciliáveis, o pragmatismo econômico prevaleceu sobre outras linhas mestras de atuação da política externa.

Palavras-chave: Política externa brasileira. Agronegócio. Rodada Doha. Organização Mundial do Comércio. Governo Lula da Silva. Comércio internacional.

ABSTRACT

The Brazilian foreign policy reached a new level of international visibility during the 2000s. After the Lula da Silva and Celso Amorim swore in, several initiatives and actions were carried out by their foreign policy, which was guided by many explicit or implicit guidelines. There is no consensus over the benefits stemmed from these guidelines among foreign affairs pundits. The main goal of the dissertation is to analyze the coherence of these guidelines of foreign policy in a specific subject of the international politics, the agriculture negotiations in the World Trade Organization Doha Round. In order to accomplish this purpose, firstly, I identify the general implicit or explicit guidelines of the Brazilian foreign policy under the Lula administration (2003-2010). I have identified ten. At the same time, I demonstrate that there is no academic consensus on them. Secondly, from a political and legal stance, I argue that the subject agriculture was historically marginalized during the multilateral rounds of GATT, an essential aspect for the negotiations in the Doha Round, and I also discuss, from an economic point of view, the impact that foreign trade, chiefly the one related to agribusiness, has on the Brazilian economy. Thirdly, I analyze the evolution of the agriculture negotiations in the Doha Round, especially the Brazilian position, in order to discuss the coherence of the Brazilian position vis-à-vis its general guidelines of foreign policy. The main thesis advocated is that the country, most of the time, defended its position coherently, according to its guidelines. In some moments, there were partial incoherencies, so, in some events, when the guidelines were incompatible, the economic pragmatism trumps other guidelines of foreign policy.

Key-words: Brazilian foreign policy. Agribusiness. Doha Round. World Trade Organization. Lula da Silva's government. World trade.

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1: Crescimento anual do PIB da média mundial, da média dos países de renda elevada da OCDE e dos países de pequena e baixa renda..... | 26 |
| Gráfico 2: Crescimentos econômicos brasileiro e mundial | 76 |
| Gráfico 3: Balança comercial e saldo de transações correntes | 77 |
| Gráfico 4: Desempenho do setor externo brasileiro | 78 |
| Gráfico 5: Exposição internacional do Brasil: dívida pública como % do PIB e estoque de reservas internacionais em dólares (milhões de dólares)..... | 79 |
| Gráfico 6: Evolução do índice da taxa de câmbio real (IPCA) - Jun/1994=100 – Dólar americano..... | 80 |
| Gráfico 7: Participação das importações e das exportações brasileiras em termos percentuais sobre as totais mundiais..... | 81 |
| Gráfico 8: Evolução das exportações e importações brasileiras..... | 82 |
| Gráfico 9: Índice de <i>quantum</i> das exportações brasileiras, segundo total brasileiro. Base: média 2006=100 | 83 |
| Gráfico 10: Índice de <i>quantum</i> das exportações brasileiras (série 1) e índice de preços das exportações brasileiras (série 2), ambos segundo total brasileiro. Base: média 2006=100 | 84 |
| Gráfico 11: Índice de termos de troca (segundo total brasileiro) (período mensal. Base média 2006=100)..... | 85 |
| Gráfico 12: Índices de preços das <i>commodities</i> no mundo – jan./92-mar./11..... | 86 |
| Gráfico 13: Exportação por fator agregado | 90 |
| Gráfico 14: Participação do agronegócio no PIB brasileiro | 91 |
| Gráfico 15: Balança comercial brasileira – Série histórica (US\$ bilhões)..... | 93 |

| | |
|---|-----|
| Gráfico 16: Participação dos principais produtos nas exportações agrícolas brasileiras – 2011 | 93 |
| Gráfico 17: Participação dos principais produtos nas importações agrícolas brasileiras | 94 |
| Gráfico 18: Agricultura - gastos com subsídios clássicos à exportação..... | 107 |
| Gráfico 19: Agricultura - gastos com subsídios domésticos distorcivos..... | 107 |
| Gráfico 20: Tarifas agrícolas médias - consolidadas x aplicadas | 109 |
| Gráfico 21: Participação do agronegócio no PIB brasileiro. | 127 |

LISTA DE MAPAS

| | |
|---|----|
| Mapa 1: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2011 | 33 |
| Mapa 2: PIB <i>per capita</i> em PPP (constante em \$ internacional) 2009 | 34 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1: Participação do Agronegócio nas exportações do Brasil..... | 92 |
| Tabela 2: Principais países de destino das exportações de produtos agrícolas brasileiros..... | 95 |
| Tabela 3: Principais origens dos produtos agrícolas importados por países | 95 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABC: Agência Brasileira de Cooperação
- ACE: Acordo de Complementação Econômica
- AGNU: Assembleia Geral das Nações Unidas
- ALADI: Associação Latino-Americana de Integração
- ALALC: Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- ALBA: Alternativa Bolivariana para as Américas
- ALCA: Área de Livre Comércio das Américas
- ALCSA: Área de Livre Comércio Sul-Americana
- AliceWeb: Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior via Internet
- ANC: Congresso Nacional Africano
- AsA: Acordo sobre Agricultura
- ASA: Cúpula América do Sul-África
- ASPA: Cúpula América do Sul-Países Árabes
- BM: Banco Mundial
- BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BP: Balanço de Pagamentos.
- BRIC: grupo formado por Brasil, Rússia, Índia e China
- BRICS: grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CALC: Cúpula dos Países da América Latina e Caribe
- CELAC: Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
- Caricom: Comunidade do Caribe
- CASA: Comunidade Sul-Americana de Nações
- CCF: conta capital e financeira
- CDI: Comissão para o Desenvolvimento Industrial
- CEE: Comunidade Econômica Europeia
- CELAC: Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
- CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
- CIA: Central Intelligence Agency
- Cotton-4: grupo formado por Benin, Burkina Faso, Chad, Mali
- CPLP: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CSNU: Conselho de Segurança das Nações Unidas
DELBRAGEN: Delegação brasileira em Genebra
Ecosoc: Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ECSC: Comunidade Europeia do Carvão e Aço
EUA: Estados Unidos da América
FAO: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FMI: Fundo Monetário Internacional
Focalal: Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste
FOCEM: Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul
Funcex: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior
G-15: grupo formado por 15 países como contraposição ao G-7
G-20c: grupo formado por países emergentes junto à OMC
G-20f: grupo formado pelas 19 maiores economias mundiais e a UE
G-3: grupo formado por Índia, Brasil e África do Sul que daria origem ao IBAS
G-4: grupo formado por Brasil, Índia, Japão e Alemanha
G-7: grupo formado por EUA, Reino Unido, França, Itália, Alemanha, Japão e Canadá
G-77: grupo formado por 77 países em desenvolvimento
G-8: grupo formado pelo G-7 acrescido da Rússia
G-90: grupo formado por países menores e mais pobres junto à OMC
GATT: Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GATS: Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
GPA: Agreement on Government Procurement
IBAS: Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IIRSA: Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
MAPA: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCE: Mercado Comum Europeu
MDIC: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Mercosul: Mercado Comum do Sul
Minustah: Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MNA: Movimento dos Países Não Alinhados
MRE: Ministério das Relações Exteriores
NAFTA: Acordo de Livre Comércio da América do Norte
NAMA: Non-agricultural market access

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA: Organização dos Estados Americanos
OMC: Organização Mundial do Comércio
ONU: Organização das Nações Unidas
ONUDI: Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
OPA: Operação Pan-Americana
OPEP: Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN: Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC: Política Agrícola Comum da União Europeia
PDE: Países desenvolvidos
PED: Países em desenvolvimento
PEI: Política Externa Independente
PIB: Produto Interno Bruto
PICE: Programa de Integração e Cooperação Econômica
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT: Partido dos Trabalhadores
QUAD: grupo formado por EUA, União Europeia, Canadá e Japão
SADC: Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SECEX: Secretaria de Comércio Exterior do MDIC
SGPC: Sistema Global de Preferências Comerciais
SP: produtos especiais
SSM: mecanismo de salvaguardas especiais
STC: Saldo de Transações Correntes
SUMOC: Superintendência da Moeda e do Crédito
TNP: Tratado de Não-Proliferação de Armas Atômicas
TRIPS: Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
TRIMS: Agreement on Trade Related Investment Measures
UE: União Europeia
Unasul: União das Nações Sul-Americanas
Unctad: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 17 |
| 1. CAPÍTULO I: AS PRINCIPAIS DIRETRIZES DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010) | 22 |
| Seção I) 1.1 Diretrizes tradicionais da política externa brasileira | 23 |
| <i>1.1.1 A questão da ideologização</i> | <i>24</i> |
| <i>1.1.2 Legitimidade e coerência no discurso</i> | <i>30</i> |
| <i>1.1.3 Pragmatismo e Principismo</i> | <i>32</i> |
| <i>1.1.4 Multilateralismo.....</i> | <i>35</i> |
| <i>1.1.5 O espaço privilegiado do entorno regional.....</i> | <i>39</i> |
| <i>1.1.6 O universalismo</i> | <i>40</i> |
| Seção II) 1.2 Novas diretrizes na política externa brasileira | 43 |
| <i>1.2.1 Solidariedade</i> | <i>44</i> |
| <i>1.2.2 Ênfase na reforma da governança global</i> | <i>48</i> |
| <i>1.2.3 Nova geografia econômica internacional.....</i> | <i>51</i> |
| <i>1.2.4 Coordenação e cooperação sul-sul sem tutelas</i> | <i>56</i> |
| 1.3 Conclusão parcial | 58 |
| 2. CAPÍTULO II: PANORAMAS DAS RODADAS DO GATT (1947-1994) E DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO (2003-2010)..... | 60 |
| Seção I) 2.1 Uma breve história das Rodadas do GATT | 61 |
| <i>2.1.1 Reduções tarifárias – as cinco primeiras rodadas do GATT (1947-1966)</i> | <i>62</i> |
| <i>2.1.2 Rodada Tóquio (1973-79).....</i> | <i>67</i> |
| <i>2.1.3 A Rodada Uruguai (1986-1994).....</i> | <i>70</i> |
| Seção II) 2.2 Panorama do Comércio Exterior Brasileiro | 75 |
| <i>2.2.1 Principais indicadores econômicos do setor externo brasileiro.....</i> | <i>76</i> |
| <i>2.2.2 Análise da evolução das exportações e das importações brasileiras</i> | <i>80</i> |
| <i>2.2.3 Comércio Exterior do agronegócio brasileiro: principais produtos e mercados .</i> | <i>90</i> |
| 2.3 Conclusão parcial | 96 |
| 3. CAPÍTULO III: ANÁLISE DA COERÊNCIA ENTRE OS PRINCÍPIOS DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E ATUAÇÃO DO BRASIL NA RODADA DOHA EM RELAÇÃO À AGRICULTURA (2003-2010)..... | 97 |
| Seção I) 3.1 Evolução das negociações agrícolas em Doha | 97 |

| | |
|---|------------|
| 3.1.1 <i>Ministerial da Cancun (2003)</i> | 98 |
| 3.1.2 <i>Genebra (2004)</i> | 103 |
| 3.1.2 <i>Hong Kong (2005)</i> | 105 |
| 3.1.3 <i>Genebra (2008)</i> | 112 |
| 3.1.3.1 <i>Negociação pós-crise econômica</i> | 115 |
| Seção II) 3.2 A coerência das posições do Brasil na Rodada Doha em relação às diretrizes de política externa de Lula (2003-2010) | 116 |
| 3.2.1 <i>As posições do Brasil na Rodada Doha e as novas diretrizes da política externa</i> | 117 |
| 3.2.2 <i>As posições do Brasil e as diretrizes tradicionais da política externa implementadas pelo governo Lula</i> | 121 |
| Seção III) 3.3 Perspectivas acerca de Doha | 127 |
| 3.3.1 <i>Causas da paralização da Rodada Doha</i> | 128 |
| 3.3.2 <i>Cenários para o desfecho da negociação</i> | 130 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 133 |
| REFERÊNCIAS | 138 |

INTRODUÇÃO

O Brasil, nesse início de século XXI, tem despertado cada vez mais a atenção da comunidade internacional, seja por sinais de progresso, seja pelos dilemas por que passa (FISLOW, 2012; SARKOZY, 2009; O'NEIL et al, 2012). A política externa brasileira, nesse sentido, também tem sido progressivamente foco de debate. Entender o desempenho da ação diplomática do Brasil, durante a era Lula, ainda é um desafio para os analistas de relações internacionais.

O objetivo geral desta dissertação é contribuir para o entendimento do que foi a política externa desse período. Nosso objeto de análise não é a política externa como um todo; restringe-se a um tema específico dela: a atuação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC). A pergunta do presente trabalho é se as posições do país, nesse tema específico, foram coerentes com as diretrizes da política externa da era Lula. No início da pesquisa, a hipótese de trabalho era a de que a atuação do Brasil foi coerente com suas diretrizes. Entretanto, a pesquisa empreendida mostrou que a resposta não é tão simples como aquela inicialmente esperada. O tema é mais complexo e envolve uma série de variáveis e de interesses.

Dessa forma, depois de longa pesquisa empírica, nossa hipótese e tese principal a ser defendida nesta dissertação passou a ser a de que o Brasil atuou, nas negociações do setor agrícola na Rodada Doha da OMC (2003-2010), na maior parte do tempo, de forma coerente com suas diretrizes de política externa oficialmente propostas pelo governo. Houve, contudo, episódios de incoerência parcial. Quando as diretrizes gerais de política externa de Lula discutidas nessa dissertação eram inconciliáveis, o governo estipulou, não oficialmente, uma “hierarquia entre as linhas mestras” de ação, em que o pragmatismo econômico esteve no topo de prioridade de sua tomada de decisão.

Para se verificar a validade dessa hipótese do parágrafo anterior, utiliza-se, sobretudo, o método indutivo de pesquisa em relações internacionais, como o discutido por Amado Cervo (2008a, 2008b). Um consequência desse método indutivo foi a própria revisão da nossa hipótese inicial de trabalho, já que os fatos e as análises levaram a uma conclusão diversa daquela das expectativas iniciais. Utilizamos tanto fontes primárias quanto secundárias, com base em uma crítica avaliação de ambas. Entre as fontes primárias estão os principais documentos oficiais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) do período

analisado. Praticamente todos os discursos dos funcionários de alto nível, declarações conjuntas, notas à imprensa e demais formas de pronunciamentos retóricos do MRE foram analisados. Ademais, os jornais nacionais e internacionais foram também uma importante fonte de pesquisa. Como o tema dessa dissertação está dentro dos subtemas economia internacional e negociações acerca do comércio internacional, muitos dados econômicos são utilizados. Destacamos como principais fontes primárias os sítios do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), do Banco Mundial, da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex) e da OMC.

Entre as fontes secundárias estão desde artigos de analistas de relações internacionais brasileiros e estrangeiros, bem como livros especializados relacionados aos temas. Revistas e jornais especializados foram uma das principais fontes, haja vista a atualidade do tema e, portanto, a menor quantidade de livros. Destacamos que todos os artigos publicados na Revista Brasileira de Comércio Exterior entre 2003 e 2010 relacionados direta ou indiretamente ao tema dessa dissertação foram analisados e criticamente incorporados à nossa análise.

A dissertação está dividida em três partes principais, as quais possuem subdivisões, de forma a tornar o argumento mais claro. Dessa forma, a primeira parte discutirá as principais diretrizes da política externa do governo Lula; a segunda parte discutirá aspectos jurídicos, políticos e econômicos relacionados ao tema; e a terceira fará a análise da evolução das negociações agrícolas da Rodada Doha sob o foco da discussão da coerência das posições do Brasil *vis-à-vis* suas diretrizes de política externa. Detalharemos um pouco mais como cada parte está estruturada.

Na primeira parte, através de uma leitura exaustiva das fontes primárias, sobretudo as do MRE, identificamos dez diretrizes principais implícitas ou explícitas propostas pelo Itamaraty. Para tornar o capítulo mais organizado e sistemático, decidimos separar as diretrizes de política externa de Lula/Amorim em dois subgrupos: o das diretrizes tradicionais e o do que denominamos “novas” diretrizes de política externa. Entre as diretrizes tradicionais estão: 1) a não ideologização, 2) a importância da legitimidade e da coerência no discurso, 3) o pragmatismo conjugado com o principismo, 4) a defesa do multilateralismo, 5) a prioridade ao entorno regional e 6) o universalismo. Os estudos que suportam nossa interpretação de que são diretrizes tradicionais do que - convencionalmente¹ - enumeramos acima como 1, 3 e 5 são os estudos de Amado Cervo (2008a). Antonio Jorge Ramalho da Rocha (2006) e Cervo

¹ O critério de enumeração é puramente didático e convencional. Outras enumerações são perfeitamente possíveis. Não há uma hierarquia de prioridade com essa enumeração.

(2008a) defendem a diretriz 4 como tradicional da ação externa do Brasil. Já os que sustentam a tradição da diretriz 2 são as análises de Fonseca Júnior (1998). Por fim, o universalismo é identificado como uma práxis tradicional de política externa pelo professor Antonio Carlos Lessa (1998).

Em relação ao que denominamos de “novas” diretrizes de política externa, identificamos no discurso oficial brasileiro quatro: 1) a solidariedade, 2) a ênfase acentuada na reforma da governança global, 3) a busca de uma nova geografia econômica internacional e 4) a coordenação e cooperação Sul-Sul sem tutelas. Ressaltamos que nada é completa e absolutamente novo em política externa, e tudo encontra certa influência no passado. Assim, a delimitação do que é tradicional ou novo é, à primeira vista, muito tênue. Entretanto, ao se discutir as diretrizes novas e tradicionais, as diferenças ficam mais evidentes. Essas quatro diretrizes estão presentes retoricamente no discurso oficial como algo novo e não são identificadas na literatura especializada utilizada neste trabalho como um prática tradicional da política exterior do Brasil, sobretudo em comparação com as seis primeiras classificadas como tradicionais.

Na primeira parte ainda, depois de apresentarmos como o governo descreve oficialmente suas linhas mestras de atuação, apresentamos como analistas de relações internacionais interpretam tais diretrizes. A falta de consenso acerca da implementação das dez diretrizes e dos benefícios advindos delas é uma característica central da análise acadêmica. Há um espectro de interpretações que variam dentro de um conjunto que vai desde visões mais positivas até mais negativas. Nosso intuito, na primeira parte, não é corroborar nem com a visão oficial do governo, nem com a dos seus críticos nem com a dos que as avaliam de forma mais positiva. Buscamos, sim, demonstrar dois pontos: 1) em quais diretrizes o governo se baseia e 2) que não há consenso acadêmico em torno delas. Não poderíamos avaliar, por exemplo, se a ação do Brasil nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foi baseada em uma visão ideológica ou não. Um postulado desse tipo demandaria uma dissertação só para esse tema. Nossas avaliações, nessa dissertação, estão mais limitadas ao tema da atuação do Brasil nas negociações agrícolas da OMC, entre 2003 e 2010.

Na segunda parte do trabalho, analisamos em que quadro jurídico, político e econômico o nosso tema se enquadra. A discussão das negociações agrícolas da Rodada Doha precisam estar ancoradas fortemente na empiria, de acordo com o método indutivo adotado nesta dissertação. Dessa forma, discutimos, na seção I do capítulo II, os aspectos políticos e

jurídicos da evolução do sistema multilateral do comércio (1947-1994), em especial como o setor agrícola foi tratado jurídica e politicamente nas Rodadas do GATT. Entender os pilares do Acordo sobre Agricultura (AsA) da Rodada Uruguai é importante para o objetivo geral do nosso trabalho. Na seção II do capítulo II, trataremos de uma base econômica em que se enquadra o tema, no intuito de se analisar a importância do comércio exterior para economia brasileira e para as contas do setor exterior. Assim, tratamos da evolução do comércio exterior brasileiro e de alguns de seus principais temas no período temporal principal dessa dissertação (2003-2010), por exemplo, o impacto das *commodities*, que incluem o setor agrícola, no comércio exterior brasileiro. Entendemos que qualquer análise de comércio exterior nesse período não pode deixar de tratar de um dos principais debates, que é acerca de temas como a desindustrialização, a doença holandesa e a reprimarização da pauta exportadora do Brasil. A participação do agronegócio, sob uma perspectiva do panorama do comércio exterior brasileiro, tem destaque especial nessa seção, já que nosso foco de análise é as negociações agrícolas na Rodada Doha. Entender em números a importância do agronegócio, bem como o quadro político-jurídico histórico da regulação do comércio internacional pelo sistema multilateral do comércio, é um fator essencial para se entender as posições do Brasil na Rodada Doha. Além disso, uma característica essencial das análises relações internacionais é a interdisciplinariedade. O capítulo II possui essa função.

O capítulo III, por sua vez, compõe a análise principal dessa dissertação, a qual é feita com o suporte analítico, teórico e empírico dos dois anteriores. Esse capítulo teve uma seção a mais, em comparação aos outros. A primeira seção trata da evolução das negociações agrícolas da Rodada Doha (2003-2010). Escolhemos tratar de forma cronológica, pois facilita o entendimento dos temas e das posições dos principais atores. Há uma clara ênfase na análise da posição do Brasil nessa primeira seção. A segunda seção do capítulo III é eminentemente analítica e possui a parte em que se discute diretamente a coerência das posições do Brasil *vis-à-vis* suas principais diretrizes de política externa. Discutiremos a coerência da atuação brasileira nas negociações agrícolas, primeiro, em face das novas diretrizes de política externade Lula e depois em face das tradicionais. Por fim, a última seção do capítulo III trata das perspectivas e dos principais impasses acerca das negociações agrícolas da Rodada do Desenvolvimento. Essa última seção não faz parte do objetivo geral do trabalho, mas entendemos que ela é necessária, já que as negociações da Rodada Doha, em especial a agrícola, ainda não foram concluídas e representam um dos principais impasses da política internacional contemporânea.

Com base no que é examinado no desenvolvimento desta dissertação, apresentamos nossas conclusões no final do trabalho. Ao cumprirmos nosso objetivo principal, pretendemos contribuir para o entendimento do que foi a política externa do governo Lula, mesmo que nossa contribuição seja restrita às negociações agrícolas da Rodada Doha da OMC e, por consequência, não possa ser generalizada para a política externa de Lula e de Amorim como um todo.

1. CAPÍTULO I: AS PRINCIPAIS DIRETRIZES DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010)

Este capítulo tem como objetivo identificar as linhas mestras da política exterior do Brasil, durante o período 2003 a 2010. A tarefa não é simples. Em primeiro lugar, houve diretrizes que mudaram ou foram ajustadas, ao longo dos dois governos de Luís Inácio Lula da Silva, sobretudo em função dos acontecimentos internacionais. Em segundo lugar, as linhas mestras estão longe de ter uma única fonte de produção, pois elas não são resultado de uma forma de pensar ou de uma corrente filosófica específicas, tampouco de um único organismo governamental ou de uma pessoa física (como presidente da República, chanceler, assessor especial para relações internacionais da presidência ou algum acadêmico). Ao contrário, elas têm fontes diversas e complexas.

O Ministério das Relações Exteriores brasileiro, por exemplo, embora seja órgão precipuamente responsável por executar e pensar a política externa sob o comando do presidente da República, é influenciado por outros órgãos governamentais brasileiros, como o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério de Ciência e Tecnologia, o Ministério da Agricultura, o Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, entre outros. Mesmo o chanceler brasileiro, durante todo o governo Lula, Celso Amorim, ao ser indagado de onde vinha a inspiração das suas ideias sobre o projeto de inserção internacional do Brasil sob seu comando, afirmou que as origens eram diversas e esparsas, não havendo uma única fonte de inspiração nem uma filosofia específica, mas, sim, influências diversas (AMORIM, 2010b).

Apesar desse espraiamento na formulação das principais diretrizes da política externa brasileira, é possível identificar no discurso oficial e em análises acadêmicas argumentos gerais que permeiam as ideias acerca da projeção estatal brasileira no sistema internacional, nos anos entre 2003 e 2010. O objetivo do presente capítulo não é discutir, especificamente, o processo de formulação dessas diretrizes, mas, sim, identificá-las e analisá-las. Para tanto, usaremos as fontes primárias, como os pronunciamentos oficiais (sobretudo para identificar o argumento do governo brasileiro), e as fontes secundárias, que se baseiam especialmente em artigos acadêmicos, vide a falta de uma gama ampla de livros sobre o tema, devido à atualidade dele.

Ao fazer a análise das diretrizes, percebe-se que há controvérsias acerca delas e de seus resultados. Pode-se identificar, em termos gerais e didáticos, três linhas de interpretação acerca das diretrizes do governo Lula: a linha do discurso oficial do governo brasileiro, a linha dos críticos do governo e a linha dos que interpretam a política externa de Lula como positiva. Essa divisão não é estanque nem rígida, há matizes entre elas. As diretrizes e os benefícios advindas delas estão longe de ser consensuais entre os analistas de relações internacionais. Não se pretende com esse capítulo I fazer um balanço ou uma avaliação das diretrizes, já que elas envolvem diversos temas da política internacional, o que necessitaria de uma pesquisa muito maior para avaliá-las como um todo. Avaliação própria da presente dissertação dessas diretrizes será feita no capítulo III, mas o foco será restringido à atuação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha.

Para cumprir o objetivo de apresentar o ponto de vista do governo brasileiro, bem como as interpretações acadêmicas, dividir-se-á o capítulo I em duas seções: uma em que se discutem as diretrizes da política externa de Lula que seguem uma linha de continuidade de uma política de Estado, ao manter características tradicionais da diplomacia brasileira; e a seção II em que se apresentam novas ênfases e características da política externa brasileira da administração de Lula. Ao fazer essa divisão, facilita-se a compreensão das linhas mestras da projeção internacional do Brasil, uma vez que se separa o que é uma política tradicional de Estado e o que é mais recente.

Ao identificar tais diretrizes, mesmo em seus aspectos não consensuais, poder-se-á confrontá-las e compará-las, no capítulo III, o quanto coerente foi a atuação do Brasil na Rodada Doha da OMC entre 2003 e 2010, segundo tais diretrizes de inserção internacional do governo brasileiro.

SEÇÃO I) 1.1 Diretrizes tradicionais da política externa brasileira

Nesta seção, discutem-se aspectos tradicionais da política externa brasileira que foram construídas ao longo de diferentes gerações. Entre as diretrizes tradicionais de inserção internacional do Estado brasileiro identificadas para o período 2003-2010 estão as seguintes: 1) a questão da não ideologização; 2) a busca da legitimidade e da coerência nos argumentos; 3) o pragmatismo e o principismo da política externa brasileira; 4) o multilateralismo; 5) a

prioridade ao entorno regional e à integração; e 6) a ação universalista do Brasil. Essas diretrizes, embora não criadas pelo governo Lula, continuaram a ser implementadas pela sua administração. Eventuais mudanças ou matizes dessas linhas mestras não as tornam novas ou inéditas. São, sim, certa continuidade de uma política de Estado. Aplicar igualmente uma diretriz de política externa passada em um contexto internacional diferente é muito difícil, senão impossível; a tendência é que haja variações e matizes dentro da continuidade.

1.1.1 A questão da ideologização

Um ponto enfatizado pelo discurso oficial do governo brasileiro é a não ideologização da política externa brasileira sob o governo Lula. Essa afirmação não é um consenso entre os analistas de relações internacionais. Para demonstrar os diferentes pontos de vista, em primeiro lugar, discutiremos a forma como o governo brasileiro defende esse ponto de vista e, em segundo lugar, como os analistas de relações internacionais interpretam essa afirmação².

Segundo o governo brasileiro, o pragmatismo e a busca da concretização do interesse nacional brasileiro foi o objetivo das ações do Brasil, durante a era Lula. As bases principistas – como o humanismo, a defesa dos direitos humanos, um mundo mais justo e uma globalização menos assimétrica, como será visto posteriormente – seriam parte desse pragmatismo, em uma estratégia de longo prazo para o país e para a comunidade internacional³.

O significado do discurso oficial nesse tema é de que afinidades ideológicas não prevaleceram sobre o interesse nacional brasileiro. Se houvesse que escolher entre um dos

² O termo “ideologização” é polissêmico. Por essa razão, explicitamos, nessa nota, o que entendemos por ideologização nessa dissertação. Acreditamos que toda política tem certo grau de subjetividade (pois implica escolhas em detrimento de outras) e, por consequência, toda política tem subjacente certa ideologia. O problema da questão da ideologização ou não da política externa não é ter certa ideologia. O problema é outro. Embora autores acadêmicos e o governo, geralmente, não detalhem especificamente o que entendem como ideologização, é perfeitamente possível inferir do discurso deles que eles buscam fornecer o seguinte significado ao termo: ideologização da política externa é quando há uma flagrante sobreposição de interesses pessoais e partidários sobre os interesses nacionais do Brasil, o país atuaria contrariamente aos interesses nacionais. Quando interesses pessoais ou partidários são preteridos em função dos interesses pragmáticos do país, há, então, a não ideologização da política externa.

³ Na seção II, serão discutidas características novas da política externa brasileira. Uma discussão importante será a de que o principismo da política externa de Lula, como a solidariedade, é uma das ferramentas para se conseguir implementar o pragmatismo. Não seriam, dessa forma, o pragmatismo algo antagônico ao principismo, segundo o discurso oficial.

dois, escolher-se-ia o interesse nacional em detrimento de identificação ideológica dos dirigentes do governo brasileiro.

Queria dizer uma outra coisa. É que frequentemente se procura imputar motivações de natureza ideológica à política externa. Se procura dizer que a política externa foi, digamos, tomada de assalto por certos partidos políticos. Quero dizer, Presidente, como alguém que está há 40 anos na carreira diplomática, como alguém que passou por aqueles momentos de obscurantismo, eles sim ideológicos porque eram ideológicos e repressores, que a política externa que Vossa Excelência persegue é uma política externa que está de acordo com objetivos permanentes que o Brasil tem perseguido. (AMORIM, 2011a, p.64).

A chegada ao poder na América Latina de chefes de Estado e de governo com preocupações com a pobreza, a fome, a miséria, a desigualdade, que valorizam o papel do Estado na condução da economia, contribuiu para que houvesse críticas de que o governo de Lula atuava em bases ideológicas, visto que o próprio partido de Lula (o Partido dos Trabalhadores) tem uma história mais vinculada à esquerda. Muitos desses governos, que chegaram pela via democrática ao poder, fizeram um contraponto político aos governos mais liberais da década de 1990 na América Latina.

A própria ênfase dada pelo Brasil à Cooperação Sul-Sul também foi alvo de críticas, ao afirmar que o Brasil se aproximava de países em desenvolvimento, como africanos, latino americanos e asiáticos, por questões de afinidade ideológica em detrimento dos interesses pragmáticos do Brasil. Segundo Barbosa (2008b), por uma questão ideológica, o Itamaraty dá hoje prioridade aos países em desenvolvimento, à relação sul-sul, e isso reflete uma visão de centro-periferia, de pobre-rico. O discurso oficial da diplomacia brasileira não passou por essas questões valorativas, como é de se esperar de uma chancelaria, mas, sim, por questões como incremento do comércio, alianças políticas e diplomáticas de geometrias variáveis, atuação conjunta na busca de interesses comuns para reforma do sistema internacional, estratégias de longo prazo; em suma, seria por questões mais objetivas para uma melhor inserção internacional do Brasil.

Dessa forma, segundo o discurso oficial, a Cooperação Sul-Sul e a aproximação com o mundo em desenvolvimento – diretriz central da política externa de Lula – surgiriam como consequência do pragmatismo e da inter-relação com outras diretrizes, como reforma da governança global, a inclusão de mais países em desenvolvimento nos processos decisórios, a solidariedade entre países periféricos, o universalismo, a não indiferença, o aumento do comércio e o papel mais significativo dos países em desenvolvimento, nesse início do século XXI.

Os países em desenvolvimento tiveram um crescimento econômico bem superior ao do mundo desenvolvido, o que justificaria, segundo o governo brasileiro, a aproximação entre os países do Sul. Um maior peso econômico teria como consequência uma maior influência na arena internacional; dessa forma, a cooperação mais estreita com esses países levaria a uma inserção internacional mais benéfica para o Brasil. Nessa ótica do governo, ele apoia-se, por exemplo, do maior dinamismo econômico dos países do Sul, como se percebe no gráfico 1 abaixo.

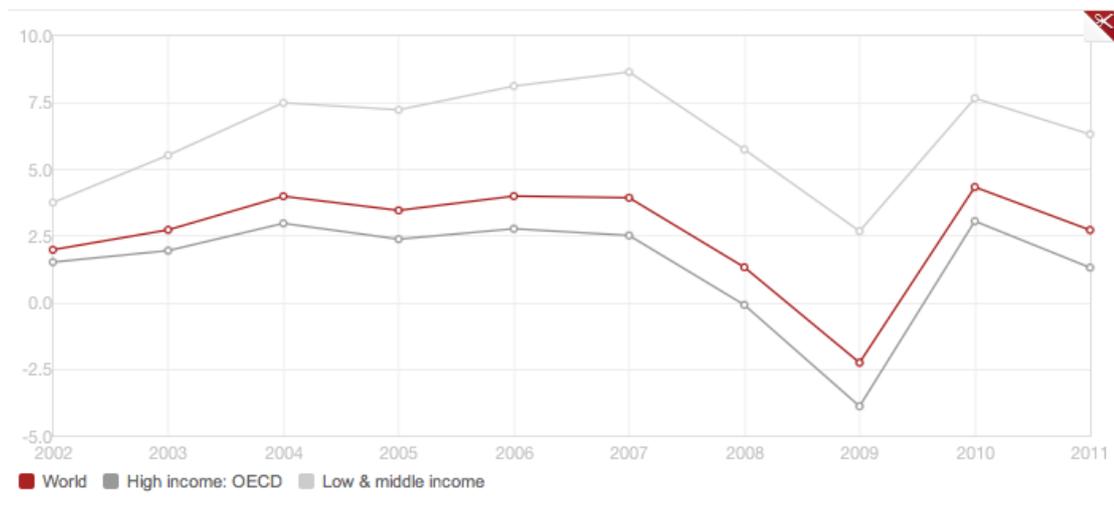


Gráfico 1: Crescimento anual do PIB da média mundial, da média dos países de renda elevada da OCDE e dos países de pequena e baixa renda⁴
 Fonte: The World Bank, 2012a.

Ao discurso oficial do governo opõe-se a interpretação de acadêmicos mais críticos à política externa de Lula. Rubens Ricupero (2010) rejeita a ideia de não ideologização da administração de Lula, ao afirmar que a política externa do presidente foi semelhante a de Charles De Gaulle. Segundo esse autor, a política externa foi “pessoal e partidária”, uma vez que haveria influência de ideologias mais ligadas à esquerda no espectro político que se sobrepuseram ao interesse nacional em muitos momentos. O mesmo autor cita exemplos de que o Brasil teria atuado de forma ideológica e, assim, com parcialidade excessiva nas relações com a Venezuela e com o Irã em detrimento do interesse nacional. Ricupero ainda menciona uma “diplomacia paralela” da presidência da República, com influências do PT que

⁴ A classificação utilizada pelo Banco Mundial é baseada nos seguintes critérios: income group: Economies are divided according to 2011 GNI per capita, calculated using the World Bank Atlas method. The groups are: low income, \$1,025 or less; lower middle income, \$1,026 - \$4,035; upper middle income, \$4,036 - \$12,475; and high income, \$12,476 or more. [...] Low-income and middle-income economies are sometimes referred to as developing economies. (THE WORLD BANK, 2012b).

contaminariam a política exterior do Brasil, além de uma visão negativa acerca da diplomacia presidencial de Lula (RICUPERO, 2010).

Rubens Barbosa, de forma semelhante a Ricupero, critica a política externa de Lula, acusando-a de mais ideológica do que pragmática em diversos temas da agenda internacional, especialmente na América do Sul e nas negociações comerciais.

A ideologização das decisões e a politização das negociações comerciais, características que moldam as prioridades da política externa do atual governo, também se refletem na ação diplomática do Itamaraty na América do Sul. (BARBOSA, 2008a, p.12).

O autor afirma, ainda, que o Brasil manteve posições junto à Bolívia, ao Equador e à Venezuela por motivos ideológicos, muitas vezes, de forma contrária ao interesse nacional (BARBOSA, 2008a).

De forma análoga a Rubens Barbosa e Rubens Ricupero, Paulo Roberto de Almeida (2010a) afirma que houve várias decisões do governo Lula que foram adotadas com base em preferências ideológicas, como a não participação na OCDE (cujo ingresso, segundo ele, poderia modernizar as estruturas produtivas do país, bem como tornaria mais eficaz as políticas públicas); a relação com os EUA também teria sido em bases menos pragmáticas, sobretudo no que concerne ao tema da ALCA, já que, ainda segundo o autor, o Brasil teria “afundado” o projeto de liberação comercial em âmbito hemisférico ao obstaculizar a ALCA e ao preferir o espaço sul-americano – o que não impediu que os EUA assinassem acordos comerciais bilaterais com outros países sul-americanos.

As posições do Brasil acerca da ALCA foram rotuladas por alguns analistas de relações internacionais como ideológica e antiamericana, já que haveria chances de ganhos econômicos importantes para o Brasil, mas o projeto teria sido rejeitado em função de concepções pessoais e partidárias de um grupo de funcionários do governo. Roberto Abdenur e Rubens Barbosa *apud* Folha de São Paulo (2007) corroboram essa visão de que o Brasil teria perdido ganhos importantes em função de interesses não de Estado. Os próprios documentos secretos do Departamento do Estado dos EUA vazados pelo Wikileaks responsabilizaram o Itamaraty, por obstaculizar a ALCA. Segundos esses documentos confidenciais, representantes dos EUA afirmam ter ouvido de funcionários do Ministério da Fazenda e do Ministério da Agricultura, como Paulo Venturelli, coordenador geral de política agrícola no Ministério de Agricultura e Arno Meyer, então vice-secretário para Assuntos Internacionais, do Ministério da Fazenda, que a visão do Itamaraty era ideológica e que eles

não apoiavam essa posição de resistência fundamentada na política ideológica (PASSOS, 2011). A reportagem de José Meirelles Passos (2011) afirma que os telegramas dos EUA diziam que a ascensão de Samuel Pinheiro Guimarães no governo teria criado uma série de obstáculos para o avanço da ALCA.

Por outro lado, outros analistas de relações internacionais afirmam que a política externa de Lula foi baseada, sobretudo, no pragmatismo. Monica Hirst, Letícia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima afirmam que a diplomacia sob a gestão de Lula guiou-se especialmente pelo pragmatismo, ponto de vista diferente dos analistas apresentados nos imediatos parágrafos anteriores.

A política exterior, pró-ativa e **pragmática**, é um dos pés da estratégia de governo calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neo-desenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas. (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p.23, grifo nosso).

Além disso, as autoras concebem como positiva a diplomacia presidencial de Lula, não somente por dar maior visibilidade ao Brasil, mas também por ampliar as possibilidades de ação do país na ordem internacional.

Finalmente, ao mesmo tempo em que ao longo dos dois mandatos do presidente Lula foi visível a multiplicação de atores no campo da política externa, não pode ser menosprezado o protagonismo do mandatário no cenário internacional, acompanhado por seu estilo afirmativo. (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p.28).

Outros autores (CERVO, 2011; SARAIVA, J. F., 2010; VISENTINI, 2012) vão ao encontro de interpretações semelhantes às das três autores mencionadas. Segundo o professor Cervo, dentro de uma estratégia logística⁵, o governo Lula manteve:

[...] a tradição de política exterior do Brasil ao programá-la como política de Estado, em que se preservam valores, interesses e padrões de conduta relacionados historicamente com a vocação industrial do Brasil e a harmonização do nexos entre Estado e sociedade. (CERVO, 2011, p.528).

⁵ Segundo Amado Cervo (2008a, p.87), “o foco do paradigma logístico consiste, precisamente, em dar apoio logístico aos empreendimentos, público e privado, de preferência privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais”. Além disso, “na esfera política, o paradigma logístico, como experiência brasileira e latino-americana, comprova uma criatividade ainda maior. Recupera a autonomia decisória sacrificada pelos normais e adentra pelo mundo da interdependência, implementando um modelo de inserção pós desenvolvimentista” (CERVO, 2008a, p.85). Para maiores detalhes, cf. Amado Cervo (2008a, 2008b, 2011).

Além disso, segundo Cervo, devido ao crescimento econômico dos países em desenvolvimento, uma não ênfase nas relações com o Sul seria desperdiçar grandes oportunidades para o Brasil. “Enquanto o norte oferece pouco, além de grande mercado, e exige muito em termos estruturais, as relações com o sul são mais favoráveis, além de oferecerem perspectivas que seriam insano à boa política desperdiçar.” (CERVO, 2011, p.534).

O professor José Flávio Sombra Saraiva, ao avaliar a política externa de Lula para a África, afirma que o Brasil seguiu uma política de Estado, visando aos interesses nacionais brasileiros, com resultados positivos para o país e sua inserção internacional.

[...] it is right to conclude that the Lula era helped to structure a policy based on permanence and continuity along its Atlantic border. This has been an extremely positive achievement considering Lula's eight years ahead of Brazilian government. (SARAIVA, J. F. 2010, p.181).

Na interpretação de José Flávio Sombra Saraiva (2010), a aproximação com a África não significou uma abordagem ideológica em detrimento dos interesses nacionais brasileiros.

O professor Paulo Fagundes Visentini (2012), por sua vez, também rejeita a ideia de uma política externa ideológica. Defende ele que o Brasil atuou com bases em cálculos táticos e estratégicos visando a melhor projeção internacional do Brasil.

Many expected an international behavior based on ideological vision and an unprepared president. But what has been seen was a diplomacy gifted of tactical-strategic sense, of long range vision and a president with charismatic worldwide. (VISENTINI, 2012, p.23).

Enfim, o tema da diretriz ideologização ou não da política externa de Lula é controverso. Com base nessa breve discussão do ponto de vista do governo brasileiro e dos acadêmicos, percebe-se que há uma corrente de pensadores que identificam mais ações pragmáticas do que ideológicas do governo brasileiro e outra que identifica o contrário. O importante em ressaltar essa controvérsia é que, com base na presente dissertação, poder-se-á analisar se atuação do Brasil teve elementos mais ou menos ideológicos e/ou pragmáticos nas negociações agrícolas da Rodada Doha, para, assim, contribuir para um melhor entendimento de parte da política externa do governo Lula.

1.1.2 Legitimidade e coerência no discurso

A política externa de um Estado pode ser entendida como a busca da implementação de seus interesses nacionais no âmbito das relações internacionais. Entretanto, sua eficácia depende, em grande medida, da capacidade de um Estado implementá-la. Para entender os meios utilizados pela política externa de Lula, parece-nos apropriada a análise de Gelson Fonseca Júnior (1998) que discute a importância do conceito de legitimidade e de coerência para a política exterior do Brasil.

Esse autor faz uma discussão conceitual acerca do conceito de “legitimidade internacional”. Em linhas gerais, Fonseca define o conceito de legitimidade no âmbito internacional da seguinte maneira:

[...] se a legitimidade se depreende do interesse de Estados e remete a valores que são da comunidade internacional, é mais fácil sustentar formas imparciais de solução de disputas entre soberanos e, portanto, mais difícil argumentar com a exceção nacional. Ou seja: as razões e interesses específicos desse ou daquele Estado podem, em tese, ser avaliadas por critérios que vão além do egoísmo individual. (FONSECA, 1998, p.157).

O conceito de legitimidade mencionado por esse autor é importante porque é utilizado pelo governo do Brasil como o fio condutor dos argumentos brasileiros nos diferentes temas da agenda internacional em Lula. Um recurso central dos operadores de política externa brasileira tem sido associar o interesse nacional a valores e a interesses transnacionais⁶, tornando os argumentos e as ideias defendidas pelo país mais legítimas. Para um país como Brasil “sem elementos de poder [...], um dos trunfos essenciais são suas ideias ou, mais precisamente, as bases conceituais de suas ações internacionais”. (FONSECA, 1998).

Os governos brasileiros contemporâneos, inclusive o de Lula, colocaram como muito pouco prováveis o uso de sanções como fonte para implementação dos interesses nacionais brasileiros, por entender que não é uma boa escolha a curto e a longo prazos para a inserção internacional do Brasil – o que, certamente, está relacionado ao perfil pacifista do país. O professor Amado Cervo (2008a) relaciona essa ação com o tradicional pacifismo da política exterior do Brasil, a qual enfatiza também a não intervenção, a solução pacífica de

⁶ Entendemos, nessa dissertação, que valor transnacional significa uma ideia ou um argumento que transcende o interesse nacional individual de um Estado nacional, ou seja, quando um número significativo de países têm seus interesses nacionais identificados com determinada ideia. Não se confunde com valor universal, embora o valor transnacional possa dele se aproximar, em maior ou menor grau. O valor universal representa, do nosso ponto de vista, o valor apoiado por todos os Estados nacionais.

controvérsias e a autodeterminação dos povos. O pacifismo é, portanto, práxis antiga da ação exterior do Brasil.

O recurso a sanções econômicas unilaterais também não faz parte do perfil brasileiro de inserção internacional para solução de controvérsias. Apesar de o Brasil ser a sétima maior economia mundial, embargos econômicos não compõem a prática diplomática brasileira, historicamente. Além disso, há economias muito maiores que a brasileira e que dependem pouco dela; dessa forma, essa menor dimensão da economia brasileira, em termos relativos, inviabilizaria a opção de sanção econômica frente a grandes potências, pois não teria efeito significativo. Além disso, caso implementasse sanções econômicas a países menores que dependem economicamente dele, esse recurso abalaria outra diretriz da política externa brasileira, que é a coerência de suas ações. Caso aplicasse sanções econômicas a países pequenos, empregaria “dois pesos, duas medidas”. Grandes potências, mais frequentemente, fazem uso de sanções. Portanto, de forma análoga ao não uso da força militar como forma de ver seus interesses nacionais concretizados, o não uso de sanções econômicas está relacionado a dois aspectos: um principista, relacionado ao pacifismo tradicional; e outro de inviabilidade, o de não dispor de meios para fazer frente a todos os Estados.

Uma superpotência pode cometer erros de interpretação de suas possibilidades, porque em última instância sua posição dependerá de diferenciais de força, de sua capacidade de coerção. Para a diplomacia brasileira, a persuasão é o principal recurso de projeção internacional. (FONSECA, 1998, p.359).

Como o principal recurso de projeção internacional tem sido a persuasão, a legitimidade e a coerência dos argumentos brasileiros são a base dessa ferramenta de política externa. A coerência é demonstrar, mediante argumentos racionais, que as ideias defendidas pelo Brasil não se contradiziriam, dando maior previsibilidade à postura do país, bem como maior confiabilidade em que não haverá mudanças repentinas nas posições do país, ao sabor de interesses conjunturais. Esses meios – legitimidade e coerência – como se perceberá ao longo desse capítulo, estão presentes retoricamente no discurso oficial brasileiro.

Alguns acadêmicos ressaltam a importância dessa diretriz. No segundo mandato do presidente Lula, quando as políticas sociais internas já tinham grande impacto sobre a sociedade brasileira, o discurso de que o Brasil “age pelo exemplo” passaria a dar mais legitimidade e coerência aos pleitos brasileiros, pois, ao relacionar desenvolvimento e estabilidade nas relações internacionais, o Brasil passou a usar mais incisivamente o seu exemplo interno, de maior inclusão social e maior estabilidade política. Monica Hirst e Maria

Regina Soares de Lima enfatizam esse aspecto brasileiro de “agir pelo exemplo”, no governo Lula (HIRST e LIMA, 2009).

O argumento brasileiro de legitimidade e coerência no tema do terrorismo internacional, de forma análoga, estaria fortemente ancorado nesses dois conceitos. Como afirma Ciro Leal da Cunha (2009, p.165), nas posições do Brasil no tema do terrorismo, “reforçam-se a legitimidade do discurso externo brasileiro e sua coerência – patrimônio inestimável para um país que carece de ‘excedentes de poder’”. ABDENUR *apud* ROCHA (2006, p.100) corrobora com essa visão ao citar diagnóstico do Embaixador Abdenur, o qual afirma que o Brasil “prefere a persuasão à coerção, privilegia a legitimidade ao invés da força bruta”. Ou seja, essa postura da política externa, com discursos que buscam ser coerentes, dentro de um quadro de relativa escassez de recursos é uma diretriz central do discurso diplomático brasileiro. Autores mais críticos à política externa, como os explicitados nesse capítulo I, apontam o que entendem como pontos incoerentes no discurso e nas ações do governo de Lula.

1.1.3 Pragmatismo e Principismo

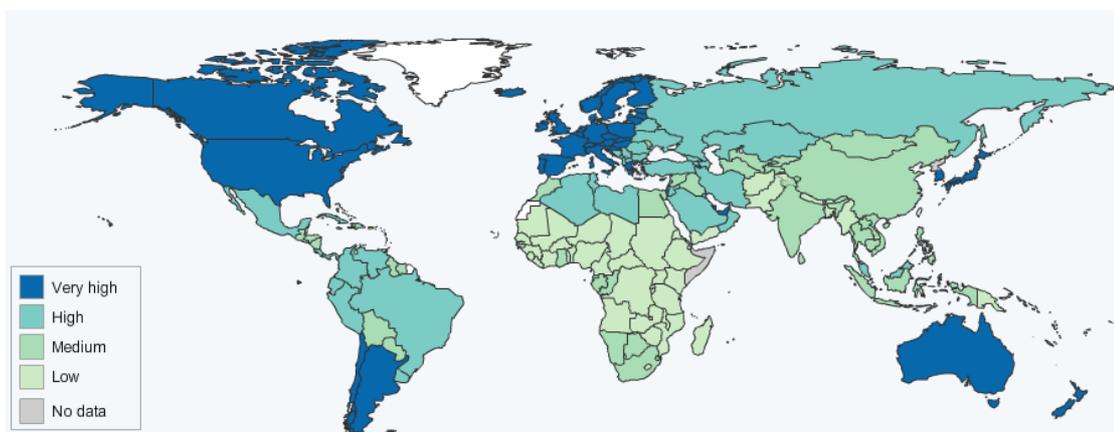
Outra diretriz que identificamos no discurso oficial brasileiro é pragmatismo conjugado com o principismo. Segundo Cervo (2008), o pragmatismo pode ser classificado como forma de atuação tradicional da política externa, e, por isso, essa diretriz está na seção I do presente capítulo. Em diversos momentos do discurso diplomático brasileiro, durante as gestões de Lula, fez-se a referência aos ideais humanistas⁷ para mencionar o norte das posições do Brasil, demonstrando não ser um pragmatismo a qualquer custo e sem princípios orientadores, tentando mostrar uma base principista. O discurso oficial não faz referência direta a autores, a pensadores ou a filósofos humanistas. Percebe-se uma referência aos ideais de promoção do bem-estar e da dignidade humanas com a promoção do desenvolvimento de cada pessoa, em termos mais abstratos, para se fazer a relação com os ideais humanistas. Pelo menos, em teoria, o discurso oficial enfatiza esses pontos. Segundo Celso Amorim,

⁷ O Humanismo, que tem sua origem no Renascimento, não tem uma linha de pensadores homogêneos. Em termos gerais, pelo que se percebe no discurso brasileiro, é que o ser humano e seu bem-estar é colocado no centro das preocupações, mesmo que em detrimento de outros objetivos. Ideais humanistas são usados frequentemente no discurso oficial brasileiro.

Nossas ações internacionais encontram seu fundamento último nos princípios éticos, **humanistas** e de justiça social que caracterizam as políticas implementadas pelo Governo Lula também no plano interno. (BRASIL, 2010, p.16, grifo nosso).

O Presidente Lula, em seu discurso perante a sessão ordinária de abertura da AGNU em 2004 ressaltou: “só os valores do **Humanismo**, praticados com lucidez e determinação, podem deter a barbárie”. (BRASIL, 2008, p.35, grifo nosso). Associados ao discurso e à postura humanistas estariam os conceitos de solidariedade e de justiça, em especial o de justiça social durante os governos de Lula. As relações internacionais são pautadas, em grande medida, por ações individuais e egoístas dos Estados, na medida em que buscam implementar seus interesses nacionais, independentemente se esses objetivos são danosos ao interesse nacional alheio. A solidariedade, segundo essa perspectiva mais tradicional, vai de encontro ao egoísmo dos Estados.

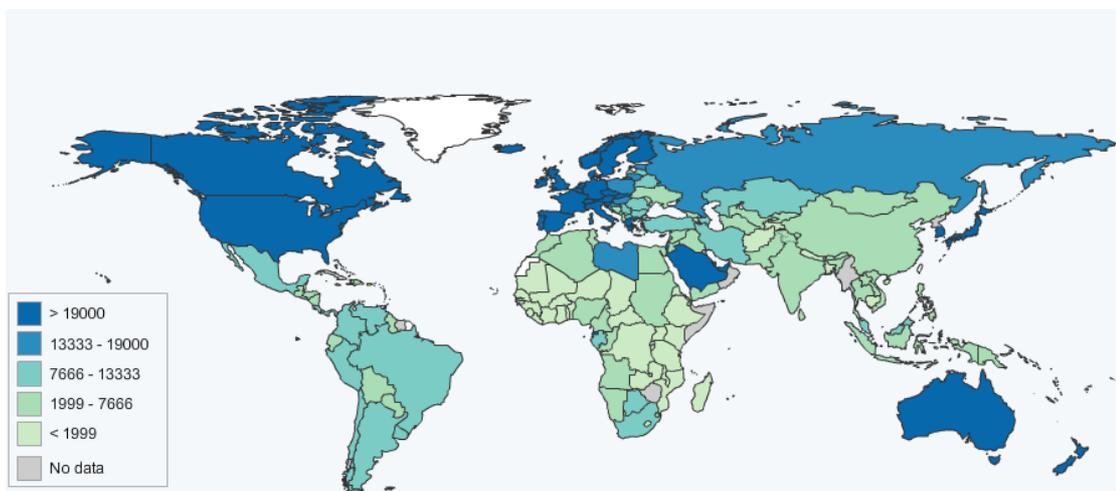
Além disso, no que concerne à justiça social, o mundo é marcado por profundas diferenças econômicas, sociais e, conseqüentemente, de níveis de desenvolvimento. O senso de mundo injusto, com elevado número de pobres em países periféricos, com problemas de concentração da tecnologia e da inovação, é muito significativo entre os países em desenvolvimento e para os chamados de menor desenvolvimento relativo. Nesses problemas, o discurso oficial se apoia para buscar a necessidade de ações relacionadas à promoção dos ideais humanistas. Por meio de diversos índices, como nível de renda e padrões de vida, essas diferenças são comprovadas. O IDH apresenta uma aproximação razoável dessas desigualdades, apesar de suas imperfeições em mensurar padrões de vida. São nítidas as diferenças entre a fronteira imaginária “Norte” e “Sul”, como ilustra o mapa 1.



Mapa 1: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2011
Fonte: United Nations Development Program, 2012

Ficam claras as diferenças entre os IDHs, por exemplo, dos EUA, do Canadá, da Europa ocidental, da Austrália, da Nova Zelândia e os da América Latina, da África (sobretudo da subsaariana) e da Ásia meridional. O discurso princista brasileiro explora esses problemas em seus argumentos.

Outra forma de se mensurar as desigualdades mundiais é através do PIB *per capita* em paridade de poder de compra (PPP). Embora seja um índice que ignore, em grande medida, a realidade socioeconômica no âmbito interno de cada país, ele revela, em termos gerais, as desigualdades econômicas nas relações internacionais.



Mapa 2: PIB *per capita* em PPP (constante em \$ internacional) 2009
 Fonte: United Nations Development Program, 2012

A pobreza e o subdesenvolvimento, portanto, são características centrais nas relações internacionais, como ilustram os mapas 1 e 2. A legitimidade do discurso oficial pela luta contra injustiças social e econômica e por um maior senso de solidariedade frente a esses problemas busca respaldar-se nessa realidade de pobreza e de desigualdade. Os países desenvolvidos, mesmo que ajam, em alguns momentos, com certo descaso frente a esses problemas econômicos e sociais, não negam a existência deles. Assim, o discurso em defesa de um mundo mais justo, menos assimétrico e mais solidário – com a promoção dos ideais humanistas – encontraria respaldo em valores contemporâneos que são transnacionais (por ser do interesse de muitos países) e, por essa característica, daria maior legitimidade no discurso do Brasil. Segundo Amorim, “as ações de política externa [...] refletem a disposição brasileira a contribuir para a conformação da ordem internacional – mais justa e solidária – de uma perspectiva multilateral, universalista e humanista.” (AMORIM, 2011b, p.21).

Em muitos temas da agenda internacional brasileira, o discurso brasileiro busca apresentar a conjugação entre principismo e pragmatismo da política externa brasileira,

durante os dois governos de Lula. Um exemplo importante, corroborado pelo discurso oficial e por alguns acadêmicos, foi a implementação de uma nova política para a África. Segundo o professor José Flávio Sombra Saraiva, “*Idealism and realism are gathered in an extremely balanced way supporting the foreign policy conducted by our national State in relation to its Atlantic boundaries*” (SARAIVA, J. F., 2010, p.169). Ou seja, haveria uma série de questões de princípios (idealismo) que fizeram o Brasil se aproximar mais da África depois de 2003, como laços identitários, solidariedade, não indiferença, afinidades culturais, mas haveria também interesses pragmáticos (pragmatismo), como aumento do comércio e dos investimentos, internacionalização das empresas brasileiras, interesse em busca de apoio político e diplomático para reforma da governança global e do sistema multilateral. A política africana de Lula, entre outras, seria, segundo alguns analistas, exemplo dessa conjugação de principismo com pragmatismo, como diretriz da política externa de Lula.

1.1.4 Multilateralismo

Outra tese presente nos argumentos do Itamaraty, durante a gestão de Lula, é a defesa de um multilateralismo cada vez mais fortalecido. A defesa dessa ideia se enquadra naquele perfil mencionado anteriormente, conforme a qual ao Brasil não interessariam ações unilaterais, tanto porque ele não teria capacidade de impô-las, em muitos casos, quanto porque não tem a intenção de fazê-lo, em função do perfil pacifista – característica tradicional da inserção contemporânea do Brasil.

Há muitos países também interessados em um sistema multilateral mais robusto e sólido. Embora muitos países ajam, às vezes, à margem ou em clara violação do sistema multilateral (como aconteceu na invasão do Iraque pelos EUA em 2003), a retórica e a justificativa dos países, geralmente, vão ao encontro da defesa do multilateralismo. Como afirma Gelson Fonseca Júnior, “na formulação dos regimes internacionais o poder sempre presta uma homenagem aos valores” (FONSECA JR, 1999, p.368), e o sistema multilateral é, em grande medida, consagração de valores. Mesmo ações unilaterais, em geral, buscam algum tipo de respaldo multilateral ou pelo menos tentam buscar. Parte dessa necessidade de buscar justificativas multilaterais nas ações externas advém das relações entre poder e valores legítimos. Estar em consonância com o sistema multilateral significaria ter maior

legitimidade, visto que as regras multilaterais foram criadas com base em regras consentidas pelos Estados.

Um sistema multilateral fortalecido protege, em grande medida, países de menor peso relativo nas relações internacionais em termos militares, econômicos, políticos e diplomáticos. Ao mesmo tempo, abre maior espaço de atuação para aqueles países que atuam externamente mais com base na persuasão, nos valores, nas ideias e nas negociações pacíficas. Segundo o discurso oficial do governo brasileiro, ao defender o fortalecimento do multilateralismo, o Brasil conciliaria seu interesse nacional com um interesse mais transnacional, pois regras internacionais mais claras favorecem países com perfil semelhante ao do Brasil e atendem ao interesse de muitos outros países, sobretudo os de menor peso relativo nas relações internacionais. Segundo o discurso oficial, “Eu diria até que, com maior ou menor ênfase, independentemente de suas políticas [...], os governos (no Brasil) têm tido esse objetivo: fortalecer esse sistema multilateral para não ficar à mercê da lei da selva”. (AMORIM, 2008a).

Esse apreço tradicional do Brasil ao sistema multilateral é denominado por Amado Cervo (2008a, p.28) como “multilateralismo normativo”. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (2006) também aponta que essa ênfase do Brasil ao multilateralismo é uma política de Estado, que, há muito anos, vem sendo seguida pelo país.

Desde o momento em que o País [Brasil] começou a se afirmar no plano internacional, procurou defender a transformação do ambiente internacional em um mundo regido por normas, em contraste com a alternativa plausível, a de um mundo regido pela força. (ROCHA, 2006, p.99).

Ademais, é no sistema multilateral que muitas regras internacionais formais são forjadas. Ficar longe desse sistema seria, em alguma medida, permitir que regras internacionais fossem forjadas, independentemente dos interesses brasileiros. Uma importante participação no sistema multilateral aumentaria as chances de que os interesses específicos do Brasil sejam colocados na agenda de discussão da formulação das normas internacionais e, eventualmente, regras do seu interesse sejam criadas.

Entretanto, o sistema multilateral por si só não garante a participação efetiva de todos Estados na formulação das regras multilaterais. Pelo contrário, em muitas instâncias decisórias, o processo de tomada de decisão é restrito a um pequeno grupo de Estados nacionais. Dessas características derivam outros dois argumentos do discurso da política

externa de Lula: a necessidade de “multilateralizar o multilateralismo” e de democratizar as relações internacionais – ambos argumentos inter-relacionados.

No discurso oficial, o exercício de hegemonismos não interessou à diplomacia da administração de Lula. O primeiro argumento é porque o sistema multilateral ficaria enfraquecido, e os países que não exercem a hegemonia ficariam à mercê de ações unilaterais.

Em um mundo multipolar, países em desenvolvimento terão maiores oportunidades de influir nas decisões internacionais. Um sistema internacional caracterizado pela multipolaridade tem mais chances de ser regido pelas normas do que pelas arbitrariedades do poder hegemônico. (BRASIL, 2010, p.26).

O discurso oficial enfatiza a renúncia do Brasil a exercer hegemonia. O que percebemos é que, na realidade, hegemonismo é algo ineficaz para o perfil brasileiro nos anos 2000. Assim, o argumento da vontade de não exercer hegemonismo parece mais um aspecto retórico da diplomacia, aproveitado diante da incapacidade desse tipo de exercício. Segundo os dados do Banco Mundial do ano de 2011, em termos econômicos, por exemplo, a economia brasileira é 2,95 vezes menor que a da China e 6,09 vezes menor que a dos EUA, segunda e primeira maiores economias respectivamente.

A economia dos EUA, da China e do Brasil em 2011 foram a primeira, segunda e sexta maiores economias do mundo, com PIB da ordem de, respectivamente, US\$ 15.094.000, US\$ 7.318.499 e US\$ 2.476.652 milhões. (THE WORLD BANK, 2012c).

Em termos militares, os gastos brasileiros nessa área são cerca de 20 vezes menores que a dos EUA, segundo dados do ano de 2011 do *Stockholm International Peace Research Institute* (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, 2012). A China por sua vez gasta cerca de 4,03 vezes mais que o Brasil, segundo os mesmos dados de 2011. Isso demonstra a distância em termos militares e econômicos das principais potências nas áreas econômicas e militares e o Brasil. O Brasil precisaria crescer muito, em termos relativos, para alcançar a condição de equivalência, em capacidades, com grandes potências. Isso é somente um exercício para conjecturar a dificuldade de determinado cenário improvável, senão impossível, em que o Brasil chegaria à situação de ter capacidade material de exercer hegemonia. Ao não ter hegemonia, o argumento oficial de não vontade de exercê-la é aproveitado como um argumento principista em defesa do multilateralismo. De qualquer forma, a própria opção de se tornar uma potência militar não tem sido a escolhida pelo Estado brasileiro, em tempos recentes.

Mesmo que tal cenário fosse factível, não se poderia dizer que o Brasil teria condições de atuar de forma unilateral, mesmo que quisesse fazer isso. Essa impossibilidade, mesmo diante das melhores condições econômicas e militares para o Brasil, pode ser verificada nos problemas que os EUA têm quando atuaram de forma unilateral, à margem da ONU e de outros regimes internacionais. Se, mesmo os EUA enfrentaram uma série de problemas ao atuarem sem a legitimidade das normas internacionais, quem diria outros países de porte muito menor? Não se afirma que se cogitem ações unilaterais do Brasil; isso, de fato, não se coloca. Busca-se ressaltar somente que essa opção sequer seria viável ou factível e, por isso, é mais uma razão por que o Brasil valoriza o multilateralismo. As ações à margem do sistema multilateral por diversas razões, portanto, não são benéficas, tanto do ponto de vista do Estado brasileiro e como da sua capacidade. Assim, diante do perfil do Brasil, a defesa do multilateralismo é não somente um argumento diplomático retórico e legítimo, mas também necessário.

A defesa de princípios interessa, ainda, porque, se há princípios para todos, então os mais poderosos também deverão neles pautar seu comportamento, seja porque o custo de não fazê-lo é mais alto, seja porque têm interesse em legitimar as normas que eles próprios trabalharam para estabelecer no plano internacional. (ROCHA, 2006, p.106).

Nesse sentido, tanto o perfil brasileiro de respeito ao multilateralismo quanto a inviabilidade de atuar de forma unilateral contribuem para o discurso oficial do Brasil de reforço do multilateralismo, diretriz recorrente no argumento da política externa de Lula/Amorim.

O professor Amado Cervo, por exemplo, destaca essa prioridade ao sistema multilateral na política exterior do Brasil. Ele denomina essa prioridade, em seus conceitos, como “multilateralismo normativo”, cujos exemplos maiores de atuação recente são a ONU e a OMC (CERVO, 2008). Em seu livro mais recente, o autor coloca esse a ênfase no multilateralismo de forma matizada por Lula, ao adicionar o adjetivo “reciprocidade”, ou seja, não seria somente uma valorização das normais multilaterais, mas também em bases recíprocas nos mais diversos temas da política internacional, notadamente o comércio internacional (CERVO, 2011). Monica Hirst e Maria Regina Soares de Lima, por sua vez, ressaltam a ênfase multilateral do Brasil em temas de segurança internacional (HIRST; LIMA, 2009).

Um exemplo marcante do respeito ao sistema multilateral foi o cumprimento da resolução que impunha sanções ao Irã, logo após o Acordo de Teerã de 2010, entre Turquia,

Irã e Brasil. Nessa ocasião, o Brasil era membro não permanente do CSNU e votou contra tal resolução. Entretanto, por valorizar o sistema multilateral, implementou tal resolução por meio de decreto, mesmo que contrariado (PEIXOTO, 2010).

1.1.5 O espaço privilegiado do entorno regional

Em um ponto central da Cooperação Sul-Sul, esteve, no discurso oficial, uma das maiores prioridades das diretrizes de política externa brasileira de Lula, que foi a prioridade à integração sul-americana, em especial ao Mercosul. O entorno regional do Brasil foi denominado como a “âncora” da inserção internacional do Brasil. Ao país interessaria uma região estável e próspera, segundo o governo brasileiro. Diversas iniciativas de aprofundar e alargar o processo de integração foram empreendidas. No seio do Mercosul, houve muitas iniciativas de ampliar os temas tratados, não somente econômicos. Incluíram-se temas sociais, de redução de assimetrias, direitos humanos, etc. Eiti Sato e Susan Cezar destacam esse ponto: “A política externa do governo Lula da Silva priorizou as relações com o Mercosul, buscando um aprofundamento da integração regional e a criação de um espaço de cooperação ampliado na América do Sul.” (CESAR; SATO, 2012, p.188).

Os mecanismos de CASA (2004) e UNASUL (2008) também vão ao encontro de se tentar fortalecer a âncora regional. Criou-se um organização internacional formal, com tratado constitutivo, secretariado e diversos conselhos temáticos para poderem se coordenar nas mais diversas áreas, sobretudo as que afetam de forma mais imediata a região. Essa prioridade não foi uma novidade no governo Lula, desde o governo Sarney, passando por Collor, Itamar e Fernando Henrique, há essa prioridade ao espaço sul-americano. Apesar de algumas abordagens diferentes de Lula, essa prioridade é antiga.

Por o Brasil conceder oficialmente essa prioridade maior à América do Sul, alguns episódios que geraram certa tensão entre o Brasil e os países do entorno – como a nacionalização do gás na Bolívia, a revisão do Tratado de Itaipu e o contencioso com o Equador sobre a Odebrecht – foram tratados pelo Brasil mais através do diálogo do que com

imposições e com demonstrações de força política e econômica. Por um lado, o governo apresentou seu ponto de vista de avanços nas relações com os vizinhos; por outro, analistas de relações internacionais criticaram diretamente a forma como a prioridade para a América do Sul foi implementada. Rubens Barbosa (2008) critica, ao afirmar que o profissionalismo diplomático é deixado de lado por motivações político-partidárias que não coincidem com os interesses nacionais permanentes do Brasil. A imagem de país generoso levou o governo brasileiro a prometer investimentos que não poderiam ser cumpridos. O Brasil, continua Barbosa, foi incapaz de mediar alguns conflitos entre parceiros importantes, como a crise das papeleiras entre Uruguai e Argentina, bem como entre Colômbia e Equador. Demétrio Magnoli (2009) também critica a excessiva permissividade do Brasil, por exemplo, com a Venezuela.

O argumento do governo brasileiro foi o de que a estabilidade, o pacifismo, o avanço da democracia, a não detenção de armas nucleares, a progressiva diminuição das desigualdades sociais e econômicas são ativos mais importantes do que eventuais gestos midiáticos, como foi o caso da nacionalização do gás na Bolívia. O discurso oficial brasileiro afirmou ter mais uma visão de longo prazo, em que eventuais perdas econômicas de curto prazo e pouco significativas não deveriam ofuscar os ganhos maiores em uma estratégia de longo prazo.

De qualquer forma, essa âncora regional foi uma diretriz importante que pautou o argumento do Brasil em outros temas da agenda internacional. No discurso oficial, se com o resto do mundo não há alianças permanentes, as alianças na América do Sul (afirma o governo) são mais permanentes do que com outros países, sobretudo por questões geográficas, localização do Brasil na América do Sul.

Dentro das relações exteriores gerais do Brasil, a América do Sul teria um destaque maior, em especial por causa da sua localização geográfica e da visão de longo prazo que o governo teria estipulado para a região. Os interesses do entorno imediato, segundo o governo, teriam muita influência nas posições do Brasil. Como em muitas outras diretrizes, os resultados da política externa do Brasil na América do Sul também não são consensuais entre analistas.

1.1.6 O universalismo

Universalismo pode ser compreendido como a ampliação das relações exteriores do Brasil. A estratégia de diversificação de parcerias atual, entretanto, não é uma novidade na política externa do Brasil. Desde a segunda metade do século XX, principalmente, ela vem se afirmando como tradição da diplomacia. O professor Antônio Carlos Lessa afirma que se pode perceber numa perspectiva histórica que “o universalismo [...] constitui a moldura conceitual da *praxis* diplomática brasileira” (LESSA, 1998, p.29). É uma prática histórica que, a despeito da troca de governos, tem continuado em vigor, não sendo abandonada nem mesmo por aqueles governos considerados mais alinhados e menos autônomos na implementação da sua política externa.

Segundo o discurso da administração de Lula, além de o país ter mantido a prioridade das relações com os países desenvolvidos, buscou também a ampliação das relações com países em desenvolvimento, na esteira da ênfase Sul-Sul e da estratégia de universalismo. O aprofundamento do universalismo implica maiores laços com o Sul, pois o Brasil tem relações densas, há muitos anos, com Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão. Dessa forma a implementação da Cooperação Sul-Sul é uma consequência da implementação da estratégia do universalismo.

A intenção dos responsáveis pela política externa seria mostrar que o Brasil poderia ter duas prioridades não excludentes. Frase comum no discurso brasileiro, durante o período analisado, foi “as relações com os países em desenvolvimento não se dão em detrimento das relações com os países desenvolvidos”.

O Governo Lula decidiu também dar expressão concreta à vocação universalista da política externa brasileira. Por política externa universalista se quer dizer que o Brasil não tem preconceitos ou visões pré-concebidas. Interessa-nos o diálogo com todas as regiões do globo. O Brasil é um ator global que possui interesses e responsabilidades que vão além da nossa região. Abrimos (ou reabrimos), desde 2003, mais de 50 postos, sobretudo na África, ampliando nossa malha diplomática de cerca de 150 para mais de 200 representações brasileiras no exterior. Recentemente, abrimos Embaixadas em cinco países caribenhos, concluindo um processo que assegurou representação diplomática brasileira em toda a América Latina e Caribe. (AMORIM, 2011b, p.20).

Dessa forma, uma série de países que historicamente não recebem visita de chefe de Estado brasileiro foram visitados, como países do Oriente Médio⁸, alguns da África, outros da América Central e Caribe e mesmo da Ásia Central e do Sudeste Asiático. Houve também a

⁸ Houve a primeira visita de Chefe de Estado brasileiro ao Oriente Médio, com Lula. Antes dele, D. Pedro II visitou o Império Otomano, mas em uma viagem de caráter privado.

criação de muitos mecanismos de diálogo político, econômico e diplomático, como o América do Sul-África (ASA), o América do Sul-Países Árabes (ASPA), além da (re)abertura de embaixadas em muitas dessas regiões pouco tradicionais na política externa brasileira.

Além disso, segundo o discurso brasileiro, a estratégia de universalismo conjugada com a não ideologização faria as alianças com os países do Norte e com os do Sul não fossem permanentes nem excludentes. Dessa forma, conforme o tema tratado, o Brasil teria aliança ora com determinado grupo de países, ora com outros. A tomada de posição dependeria dos interesses brasileiros em jogo. Alianças permanentes seriam contrárias ao interesse nacional em determinadas conjunturas em função dos interesses em jogo. Essa foi uma diretriz importante do discurso brasileiro nos anos 2003-2010.

Nós vivemos num mundo em que as alianças não são a rigor nem excludentes nem permanentes. Claro que sempre haverá um interesse geográfico com relação ao vizinho que nos prenderá mais. Estou falando do mundo como um todo. Essas alianças variam e são móveis. Em certos temas, nós podemos estar aliados com a Índia e divergindo dos Estados Unidos; em outros temas nós podemos estar aliados com os Estados Unidos e divergindo da Índia. Em outros temas, estamos aliados com a Europa e divergindo de outros países. Há uma multiplicidade de situações e uma multiplicidade de arquiteturas que essas situações provocam ou ensejam. (AMORIM, 2011b, p.137).

Análises acadêmicas identificam o universalismo como uma diretriz central da política externa de Lula, embora também sem consenso acerca dos benefícios dela.

O reforço da imagem do Brasil como país emergente levou a diplomacia brasileira a dar prioridade à busca de mercados em diferentes regiões do globo, enfatizando-se o universalismo como princípio fundamental da política externa. (BECARD, 2011, p.37).

Marcelo Oliveira e Miriam Gomes Saraiva, ao analisar a política externa de Lula, afirmam que uma corrente mais autonomista de formulação de política externa chegou ao poder, de forma que possibilitou, entre outros fatores, a ampliação das relações exteriores, em uma estratégia universalista, com foco na cooperação Sul-Sul. Ambos os autores percebem como benéfica essa ênfase.

A posse do presidente Lula e o reforço da corrente autonomista deu uma nova direção à política externa brasileira, com vistas a construir uma nova estratégia de inserção internacional do país, mais adequada tanto ao seu papel no mundo quanto aos constrangimentos próprios à "inserção periférica dos países em desenvolvimento". (OLIVEIRA *apud* SARAIVA, 2007, p.46).

Em tom semelhante de análise, o professor Cervo menciona o “globalismo industrialista” do Brasil, em que o país expande suas relações, mas não em bases de uma economia agrário-exportadora, mas, sim, em uma economia industrial, que exporta muitos produtos semi-manufaturados e manufaturados (CERVO, 2011).

Cristina Soreanu Pecequilo (PECEQUILO, 2008), ao estudar especificamente esse tema da universalização das parcerias brasileiras, em seu artigo “A política externa do Brasil no início do século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”, avalia de forma positiva essa diretriz da política externa dos dois governos Lula/Amorim. Ela demonstra que não há opções excludentes entre o que a autora denomina de eixos Norte e Sul, Primeiro e Terceiro Mundo, respectivamente. Essa estratégia de coadunação dos eixos

[...] tem se provado essencial para a recuperação do status como potência média emergente, permitindo revitalizar tradições e encontrar um espaço diferenciado de atuação no reordenamento do pós-Guerra Fria. (PECEQUILO, 2008, p.150).

Segundo ela, não há opções excludentes entre o Primeiro e o Terceiro mundos, os eixos Norte-Sul, horizontal e vertical, podem e devem ser combinados.

Esse universalismo também é entendido como uma forma de se diminuir a dependência política e econômica externas. “O governo buscava [...] envidar esforços no sentido de diversificar as parcerias comerciais brasileiras, tornando o País menos dependente de parceiros tradicionais.” (CESAR; SATTO, 2012, p.182).

Seção II) 1.2 Novas diretrizes na política externa brasileira

Nessa seção, discutimos linhas mestras da política externa de Lula, que não são, necessariamente, uma prática tradicional da política externa do Brasil. A seção II do capítulo I segue uma estrutura semelhante à da seção I, pois se menciona como o governo brasileiro se posiciona oficialmente sobre os temas, o que é seguido por análises acadêmicas acerca das diretrizes denominadas como novas neste trabalho. Assim, destacam-se quatro novas diretrizes de política externa brasileira a partir de 2003: 1) a solidariedade; 2) uma ênfase acentuada na reforma da governança global, em especial do sistema multilateral; 3) a defesa de uma nova geografia econômica internacional; e 4) a cooperação e a coordenação Sul-Sul sem tutelas.

1.2.1 Solidariedade

Percebemos que a noção de solidariedade do discurso da política externa de Lula está associada à tentativa de demonstrar que nas relações internacionais as nações, inclusive o Brasil, não agem somente pelo sentimento egoísta na busca estrita pela concretização dos interesses nacionais mais imediatos. A própria teoria realista *mainstream* de relações internacionais, que tem influência significativa sobre a forma de se pensar a disciplina, é uma das correntes teóricas que mais enfatizam a atuação egoísta dos Estados nacionais, quase como se fosse a única forma de eles atuarem⁹ no sistema internacional. Ciente desse duro comportamento no ambiente internacional, o governo brasileiro, entre outros países, apresenta discursivamente esforços no sentido de mudar essa concepção de relação no ambiente internacional. Por exemplo, a despeito de ser um país em desenvolvimento, o governo brasileiro investiu esforços durante o governo Lula em atitudes chamadas de solidárias pela diplomacia brasileira. A área de cooperação técnica, a Cooperação Sul-Sul, as ações para diminuição das assimetrias econômicas, as ajudas humanitárias e a transferência de conhecimento e de tecnologia e o FOCEM aparecem no discurso brasileiro como formas de ação solidária do governo brasileiro.

O governo brasileiro conciliaria, mais uma vez, o interesse transnacional (do qual a solidariedade é um dos exemplos) com o interesse nacional, pois – no longo prazo – seria também do interesse do Brasil que essas assimetrias sejam diminuídas. No caso de sucesso, parece que, pelo menos no curto prazo, tais ações contribuiriam para a elevação do prestígio do país junto às nações beneficiadas pelos projetos solidários do Estado brasileiro, além de outros possíveis benefícios, como a abertura de mercado para produtos brasileiros e o apoio político e diplomático para a atuação multilateral do país e para eventual reforma da governança global. A longo prazo, contribuiria para um mundo menos desigual e, por consequência, mais estável política e economicamente.

⁹ Não há “uma” forma de pensar “realista”, mas várias, de forma que existe uma pluralidade autores, como Hans Morgentau, John Mearsheimer, Kenneth Waltz, etc. Entretanto, uma característica comum é a atuação egoísta para a maximização do poder, que é frequentemente entendido como poderes militar e econômico. Muitas vezes, o postulado realista é normativo em seu “dever ser”, pois, casos os Estados não atuem de forma egoísta na sua maximização do poder, corre o risco de verem seus interesses não concretizados ou até mesmo ter a sua sobrevivência ameaçada ou definhada. (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p.141).

Um exemplo apresentado pelo governo brasileiro como típico da ação solidária do governo brasileiro foi o perdão da dívida externa de alguns países junto ao Brasil, notadamente os africanos. Segundo os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2007), o alívio na dívida de países com o Brasil beneficiou principalmente nações africanas. Até 2006, foram concedidos descontos de US\$ 931,8 milhões a países do continente africano — US\$ 815,2 milhões aos altamente endividados. Houve também a coordenação das providências para os acordos de reestruturação/perdão das dívidas da República do Congo e de Guiné Bissau com o Brasil. Em 2010, houve o perdão da dívida de Cabo Verde junto ao Brasil da ordem de cerca de US\$3,5 milhões (LIMA, 2010). Parte desse perdão das dívidas africanas, como ressalta Rizzi et al. (2011), é condicionada a dois aspectos: compra de produtos brasileiros selecionados e comprometimento com investimentos em educação. Esses perdões de dívida são associados à estratégia mais ampla de solidariedade entre as nações do Sul.

A cooperação técnica brasileira também é associada pelo governo brasileiro à estratégia de solidariedade internacional e de mudança das práticas que regem as relações internacionais. O padrão de cooperação técnica internacional exercido pelos países da OCDE enquadra-se no marco de conceitos como “ajuda internacional”, “país doador”, “país receptor”, imposição de condicionalidades e internalização dos conceitos do que é boa governança pelos chamados países doadores. O Brasil, entre outros países, como Índia, China e África do Sul, tem promovido outro tipo de cooperação técnica para a promoção do desenvolvimento em países pobres (ESTEVES et al., 2011). Princípios-chave utilizados pela política externa brasileira em Lula, nessa seara, são “*demand driven*”, sem condicionalidades, transferência de tecnologia, autonomia e responsabilidades compartilhadas – os quais são bem diferentes da cooperação técnica tradicionalmente oferecida por países da OCDE. O Brasil tem evitado o uso dos conceitos de “país doador” e “país receptor”.

A cooperação técnica sul-sul brasileira caracteriza-se pela transferência de conhecimentos, pela ênfase na capacitação de recursos humanos e pela concepção de projetos que reconheçam as especificidades de cada país. Realiza-se com base na **solidariedade** que marca o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento. A cooperação técnica brasileira é livre de condicionalidades e não prevê lucros. [...] O Brasil considera que a cooperação sul-sul não deve ser concebida como uma ajuda (“*aid*”), mas sim como uma parceria. (PATRIOTA, 2011, grifo nosso).

Os grandes países emergentes cada vez mais ascendem como “novos doadores” internacionais na cooperação internacional para superação do subdesenvolvimento

(ESTEVEES *et al.*, 2011). Entretanto, essa ascensão de novos doadores não tem somente relação com mais financiamento em termos financeiros. Há, também, uma reformulação conceitual desse exercício. Para o governo brasileiro, o elemento solidariedade deve estar presente. Os outros novos conceitos apresentados pelo Brasil estão diretamente inter-relacionados com a solidariedade e são, em grande medida, um contraponto aos conceitos cristalizados no seio da OCDE¹⁰.

Outro conceito, que está relacionado com a solidariedade, é o de “não indiferença”, o qual foi muito utilizado por Celso Amorim, tanto para temas econômicos quanto para os de direitos humanos. O Brasil tradicionalmente defende a necessidade de respeito à soberania do Estado, por diversos motivos. Um deles é o de evitar que o país seja alvo de intervenções estrangeiras por qualquer justificativa que seja.

The exercise of solidarity with those who are more in need has been one of the tenets of President Lula's foreign policy. The Brazilian Government has not been indifferent to the necessities of countries stricken by poverty, armed conflict and natural disasters. Such attitude of non-indifference is not contradictory with the defense of our own interests. We are convinced that in the long run an attitude based on a sense of humanity that favors the promotion of development of the poorest and most vulnerable will not only be good to peace and prosperity around the world. It will bring benefits to Brazil herself, in political as well as economic terms. This dialectic relation between national interest and the exercise of solidarity has been a fundamental aspect of President Lula's foreign policy. (AMORIM, 2010a, p.225).

Houve críticas de que o Brasil era indiferente aos temas de direitos humanos, pois se aproximava de regimes autoritários¹¹. A resposta encontrada pela diplomacia de Lula foi o argumento de “não indiferença”. De forma análoga à promoção do desenvolvimento por meio de um apoio consentido, a defesa dos direitos humanos através da política externa brasileira esteve permeada retoricamente pelo princípio de não intervenção e não condenação pública direta. Estaria mais relacionado à busca de ajudas consideradas pelo governo brasileiro como efetivas, como ajuda humanitária e financeira tanto a países que passam por problemas sérios de direitos humanos quanto a instituições internacionais ligadas ao tema, como é o caso do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Assim, a não indiferença no tema dos direitos humanos esteve relacionada, segundo o discurso oficial, à busca do diálogo, à condenação pública, quando necessário e à ajuda financeira – com base no princípio de que

¹⁰ Para maiores detalhes sobre essas diferenças de abordagem dos “novos doadores” de cooperação técnica em contraposição aos tradicionais da OCDE, cf. ESTEVES, Paulo et al. BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisa BRICS. Research Group of Technical Cooperation and Science and Technology. 2011.

¹¹ Grupos de pressão na área de direitos humanos criticaram o Brasil por aproximar-se da Líbia/Kaddafi, Uzbequistão/Karimov e Irã/Ahmadinejad (ESTADAO, 2009).

se promovesse a melhoria efetiva e não somente um gesto político e seletivo de condenação pública.

Brazil's commitment to the promotion of human rights is unwavering both within our borders and on a global scale. Brazil sees human rights being profoundly related to democracy, peace and development. The promotion of human rights is at the heart of Brazilian foreign policy, as illustrated by our attitude of solidarity and non-indifference toward many of the most vulnerable peoples on the planet. (AMORIM, 2010a, p.238).

Esse foi o argumento do governo de solidariedade. Deve-se ressaltar que, pela leitura que fizemos dos pronunciamentos, que não há uma definição do que seja o conceito de “não indiferença”.

Há analistas de relações internacionais que criticam essas ações chamadas de solidárias e de não indiferentes, ao afirmar que muitas dessas ações são mais retóricas do que práticas e que elas têm alcance muito limitado. Rubens Barbosa (2008) menciona, por exemplo, o pouco alcance do FOCEM no âmbito do Mercosul, por representar menos de 1% do PIB do Mercosul, sendo assim pouco eficaz para se reverter as assimetrias, como o discurso oficial diz que poderia ser feito. Ou seja, a crítica de Barbosa é que muitos dos mecanismos criados servem mais para o discurso diplomático do que para a prática objetiva de mudanças significativas. Além disso, esse mesmo autor afirma que os projetos, como o do FOCEM, não levam em contas as tendências de mercado.

Nessa mesma linha, Paulo Roberto de Almeida (2010b), critica, por exemplo, o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), o qual foi criado pelo MRE em 2003,¹² ao afirmar que o governo teve a infeliz ideia de adotar esse programa, como uma “promoção comercial ao contrário”.

Outro tema diretamente relacionado à diretriz de solidariedade da política externa brasileira é o combate à fome. Com a chegada de Lula ao poder, ficou clara a ênfase do discurso brasileiro para tentar dar prioridade a esse tema na agenda da política internacional. Os discursos do Brasil na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas entre 2003 e 2008 tiveram a presença muito marcante dessa necessidade da eliminação da fome. Depois de 2008, o tema esteve presente, mas em muito menor escala. Em função da crise econômica e financeira, outros temas se tornaram prementes no discurso brasileiro de política externa.

¹² Segundo o governo brasileiro, o programa de substituição competitiva de importações (PSCI) consiste em impulsionar o comércio entre o Brasil e os países sulamericanos, substituindo, quando possível, e de forma competitiva, importações brasileiras de terceiros mercados por importações provenientes da região. (BRASIL, 2010).

Esse discurso brasileiro contra a fome e a miséria foi apresentado como um imperativo moral, algo que seria inaceitável em pleno século XXI, sobretudo levando-se em conta a defesa do humanismo nos termos do discurso do governo brasileiro.

Alguns analistas das relações internacionais avaliam essa tentativa como positiva. Transformou-se a “questão social numa bandeira de política externa” (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p.28). Essa ênfase à questão social de combate à fome está relacionada a “uma pitada de moral” levada a cabo pela política exterior brasileira (CERVO, 2011, p.528). Alexandre Parola ressalta que o Brasil, ao aplicar uma ação realista de busca de redistribuição de poder, age contra o próprio realismo da teoria, pois embute na ação exterior do Brasil o componente moral (PAROLA apud CERVO, 2011). Assim, constata-se que o pragmatismo do Brasil, segundo o governo brasileiro e alguns acadêmicos, está relacionado a um forte componente moral, que é o combate à fome, à miséria e à desigualdade. Outros apontam o caráter mais retórico do que prático dessa diretriz.

1.2.2 Ênfase na reforma da governança global

O sistema multilateral vigente, atualmente, é tributário dos acordos do pós Segunda Guerra Mundial – momento em que a correlação de forças no sistema internacional era muito diferente da atual. Em diversos sentidos, o sistema internacional daquele momento é diferente do presente. Um dos fatores que sobressai é o peso econômico, cada vez maior, dos países emergentes, além do óbvio maior número de países existentes: em 1945 eram um pouco mais de 50 países, e, atualmente, a ONU possui 193 membros.

Se o sistema internacional se tornou cada vez mais multipolar nesse início do século XXI, com a emergência de países historicamente periféricos, a não reforma de instâncias internacionais em diversos temas da agenda internacional pode fazer que essas instituições se tornem, em algum momento, anacrônicas. Dessa incompatibilidade entre realidade multipolar atual e sistemas de governança global tributários de 1945 advém o argumento do governo brasileiro de “multilateralizar o multilateralismo”.

Il est nécessaire que ce mouvement en plein processus d'éruption dans le monde réel soit traduit dans les processus décisionnels des institutions internationales. J'ose dire que nous devons «multilatéraliser le multilatéralisme», au moyen d'une réforme des institutions internationales qui prenne em compte le poids des pays en

développement dans le nouvel ordre mondial. Un ordre international plus juste sera nécessairement plus légitime et plus efficace. (AMORIM, 2011b, p.194).

Esse argumento do governo brasileiro, no intuito de buscar legitimidade e coerência, conjugaria valores transnacionais e interesse nacional do Brasil. Por um lado, transnacional, visto que, muito outros países, sobretudo os do mundo em desenvolvimento, também demandam reformas dessas instâncias decisórias internacionais, como no Conselho de Segurança da ONU, no FMI, no Banco Mundial, na OMC, entre outras. Por outro lado, interesse nacional, já que em eventuais propostas de reformas no processo decisório o Brasil é frequentemente incluído. Esse ponto merece ser melhor desenvolvido.

Em reforma da governança global, a inclusão do Brasil impor-se-ia, logicamente, segundo o discurso oficial do governo, por uma série de razões; primeiramente, pelo critério de representatividade que advém de dados mais objetivos. Na América Latina, por exemplo, o Brasil apresenta números muito mais significativos em termos econômicos, populacionais, territoriais do que qualquer outro país da região. É quase impossível imaginar um cenário de reforma das instâncias decisórias internacionais em que um país da região América Latina Caribe seja incluído e não o Brasil. E é difícil imaginar reformas em diversas instâncias decisórias internacionais sem que nenhum país da América Latina seja incluído. Assim, seguindo um processo silogístico, deduz-se, com grande probabilidade, reforma da governança significa inclusão de países em desenvolvimento, que significa inclusão da América Latina, que significa a inclusão do Brasil. O discurso retórico da diplomacia do Brasil de inclusão de países em desenvolvimento significa na prática a defesa da inclusão do Brasil, “a reboque” do argumento de se atualizar a governança global.

Essa representatividade por números não se confunde com o reconhecimento dos outros países da região por essa aspiração do Brasil em integrar essas instâncias decisórias em caso de reformas. A entrada do país em mecanismos de governança global, seja os formais, seja os informais, não conta, por certo, com o apoio de toda a região em muitos temas. A Argentina e o México, por exemplo, apresentam reservas significativas no que concerne a entrada do Brasil como membro permanente em uma reforma do CSNU. Esses dois países, ao fazerem parte do grupo “Unidos pelo Consenso”, opõem-se à proposta do G4 (Brasil, Índia, Japão e Alemanha). Há outros exemplos, mas, para o presente trabalho, não cabe analisar todos esses casos. O mais importante para a discussão desse parte do texto é constatar a representatividade em números mais objetivos que o Brasil tem frente a outros países da região da América Latina. Assim, o discurso oficial brasileiro menciona geralmente a inclusão

de países em desenvolvimento em instâncias de governança global e não a defesa reiterada da candidatura exclusiva brasileira. A defesa dos pleitos brasileiros nesses discursos vem a reboque de um argumento mais amplo, que é a inclusão dos países em desenvolvimento no processo decisório.

Esse “déficit” de representatividade dos países em desenvolvimento na tomada de decisões é historicamente mais clara em alguns mecanismos, como no antigo GATT, no G-7 que atua desde os anos de 1970 em temas financeiros internacionais, no CSNU, onde só há a China como país em desenvolvimento. No FMI e no Banco Mundial, alguns países desenvolvidos estão há anos sobrerrepresentados (BUIRA, 2005). A entrada do Brasil, portanto, vem discursivamente mais como consequência dessa necessidade de dar mais representatividade e, conseqüentemente, mais legitimidade a essas instâncias decisórias. Ao defender um interesse transnacional de muitos países em desenvolvimento – o que fornece maior legitimidade ao argumento – o país defendenderia seu interesse nacional ao ter sua candidatura quase a reboque de um argumento mais legítimo.

A reduzida representatividade das instâncias de decisão internacional conjuga-se com o discurso brasileiro da necessidade de democratização dos foros internacionais. Mais representatividade, legitimidade e democratização são conceitos inter-relacionados dessa diretriz oficial do governo brasileiro. Ao ser mais democrático, tende-se a ser mais representativo e vice-versa. A democracia, como sistema de organização política interna dos Estados nacionais, tem-se, cada vez mais, tornado um valor universal, apesar das diversas variantes e interpretações que envolvem esse conceito.

Mesmo que não seja um valor universal nem um sistema político adotado por todos os países do mundo, não há países que se manifestem aberta e explicitamente em seus pronunciamentos oficiais contra decisões mais democráticas nas relações internacionais, embora muitos países sejam reticentes quando se trata do âmbito interno dos Estados. Constata-se que – no máximo – os países se omitem sobre o tema da democracia, como acontece nos casos chinês e russo, por exemplo, quando se trata de âmbitos internos. Esse discurso de dar maior representatividade às instâncias decisórias é repetido várias vezes nos pronunciamentos oficiais. “Queremos construir uma agenda que contribua para reduzir as assimetrias de poder e democratizar as instâncias decisórias internacionais. Compartilhamos a ideia de um mundo multipolar e a importância de revigorar as instituições internacionais.” (LULA DA SILVA, 2009).

O que constatamos, ao se analisar o discurso oficial, é que o governo brasileiro não defende nada semelhante a uma democracia mundial, em moldes semelhantes ao que acontece no sistema político-jurídico interno das democracias liberais ocidentais. O discurso oficial brasileiro ora utiliza o conceito de democracia, ora o de representatividade. Percebemos o uso da palavra democracia como argumento mais retórico-discursivo, quando o que se defende é maior representatividade, com a inclusão do Brasil. O caso do argumento da reforma do CSNU é o mais emblemático nesse sentido, pois o argumento brasileiro é de inclusão de um número muito limitado de países, inclusive o Brasil.

O professor Amado Cervo aponta nesse mesmo sentido de democratização das relações internacionais, colocando em perspectiva mais ampla, ao afirmar que é um objetivo geral dos países emergentes. “Os emergentes se propõem democratizar a ordem da globalização em vez de dar atenção ao intento norte-americano de exportar sua própria democracia. A política exterior brasileira acompanha os emergentes.” (CERVO, 2011, p.527). Essa defesa do Brasil pela reforma do sistema multilateral e da governança global também não é uma novidade na política externa brasileira. Entretanto, devido à ênfase maior em Lula da Silva, como foi no caso do CSNU, do FMI, do Banco Mundial, do padrão de negociações na OMC, pode-se colocar como uma diretriz diferenciada do padrão histórico da política externa brasileira.

A avaliação dessa diretriz da reforma da governança global por acadêmicos e analistas de relações internacionais apresentam avaliações também positivas e negativas. Na área de segurança internacional, há o argumento: “*the effort to make part of the global power club, especially of the Security Council, was an attempt that earned some rethoric support but yielded no actual result*” (LESSA e CERVO, 2010, p.5). Demétrio Magnoli (2009) também aponta o insucesso brasileiro no pleito pela reforma do CSNU. Na área de negociações comerciais internacionais, por outro lado, a criação do G-20 comercial é interpretada por grande parte de acadêmicos como um sinal de êxito na reforma da governança comercial internacional (CARVALHO, 2010; NARLIKAR e TUSSIE, 2004; SAUVÉ, 2004)¹³.

1.2.3 Nova geografia econômica internacional

¹³ Essa parte do G20 comercial será mais apropriadamente desenvolvida no capítulo III.

Essas mudanças defendidas pela política externa brasileira (menor assimetria e maior representatividade nas relações internacionais), na seara econômica-comercial, passam pelo discurso de uma “nova geografia do comércio internacional”. Essa expressão é recorrente no discurso oficial brasileiro, durante a administração Lula/Amorim. Seu significado é adaptado ao longo do governo, sobretudo depois da crise econômica e financeira iniciada no final de 2008.

A expressão é usada pela primeira vez durante a gestão de Lula, em 2004, em seu segundo discurso de abertura da AGNU. O sentido dessa expressão representa basicamente três processos inter-relacionados: em primeiro lugar, a nova dinâmica do comércio internacional, com maior participação dos países em desenvolvimento; em segundo lugar, as consequências dessa nova dinâmica para a governança internacional de temas econômicos e comerciais (reformas); em terceiro lugar, um componente moral contra a pobreza e a favor da superação do subdesenvolvimento.

Esse discurso de nova dinâmica do comércio internacional relaciona-se diretamente ao crescimento econômico proporcionalmente maior dos países em desenvolvimento, em comparação com os países desenvolvidos, nesse início do século XXI. O crescimento dos países chamados do “Sul” foi maior não somente que a média mundial, mas também maior que a média dos países de renda elevada da OCDE¹⁴.

Outra relação desse maior dinamismo dos países em desenvolvimento no redesenho da geografia do comércio internacional é o fluxo financeiro e comercial que eles cada vez mais representam, tanto no chamado comércio Sul-Sul, mas também o Sul-Norte. Segundo os estudos da OMC, “*South-South trade has expanded considerably faster over the 2000 to 2008 period*” (WTO, 2010, p.3).

Além desse crescimento econômico, houve acordos comerciais, seja de preferência comercial, seja de liberalização do comércio entre os países em desenvolvimento. Na região da América Latina, houve novos acordos do Mercosul depois de 2003, como o ACE-58 entre Mercosul e Peru em 2005; o ACE-59, de 2005, que é entre Mercosul e Equador, Venezuela e Colômbia; o ACE-62, de 2007, entre Mercosul e Cuba.

Houve também o Acordo de Comércio Preferencial Mercosul-SACU, de 2008; o Acordo de Livre Comércio Mercosul-Israel, de 2007; o Acordo de livre comércio Mercosul-Egito, de 2010; e o Acordo de Livre comércio Mercosul-Palestina, de 2010 também. Os impactos desses acordos ainda são inconclusos e são controversos quanto aos seus resultados

¹⁴ Cf. Gráfico 1, o qual ilustra essa nova dinâmica de crescimento econômico.

econômicos. Uma das razões para isso é porque eles são muito recentes. Já a crítica de eles terem pouco efeito comercial é pela sua suposta pouca abrangência na lista de produtos. O objetivo não é avaliar a eficácia nesse acordos para a criação de comércio, mas, sim, constatar que houve um esforço, por meio de acordos comerciais, de aprofundar o comércio com países do Sul.

Na esteira dessa aproximação comercial com o Sul, houve a conclusão também da Rodada São Paulo no âmbito do SGPC. O acordo que prevê basicamente um corte de pelo menos 20% nas tarifas aplicadas sobre, no mínimo, 70% dos produtos. Os países que assinaram o SGPC da Rodada São Paulo foram os países do MERCOSUL, mais Argélia, Chile, Cuba, Egito, Índia, Irã, Indonésia, Malásia, México, Marrocos, Nigéria, Paquistão, República da Coreia, República Democrática Popular da Coreia, Sri Lanka, Tailândia, Vietnã e Zimbábue. O processo de conclusão deles ainda se encontra em fase de ratificação. Esses acordos representam também uma parte dessa nova geografia do comércio internacional, ao aproximar mais os países do Sul. Portanto, o crescimento do comércio e os acordos comerciais entre países em desenvolvimento são fonte e causa, segundo o discurso do governo, dessa nova geografia do comércio internacional.

Em segundo lugar, o discurso oficial brasileiro sobre a nova dinâmica da governança de temas econômicos comerciais advém da busca que os países do Sul, inclusive o Brasil, empreendem pela maior participação na governança dos temas econômicos e financeiros. Nesse sentido, a criação do G20 comercial, logo no início do governo Lula, em 2003, nas reuniões preparatórias para a Ministerial de Cancun da Rodada Doha da OMC, é um exemplo, pois marcou um divisor de águas nas negociações comerciais internacionais¹⁵.

Alguns países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, passaram a participar de forma efetiva, com a criação do G20c, em 2003, das negociações do principal regime de comércio internacional. Esse processo não aconteceu durante a existência do GATT (1947-1994). Nas negociações das rodadas do GATT, os documentos aprovados eram quase exclusivamente influenciados pelos países desenvolvidos.

Esse êxito na mudança da dinâmica negociadora da OMC foi recorrente no discurso oficial brasileiro nos anos posteriores a 2003 como um trunfo dos países em desenvolvimento e da diplomacia brasileira na reforma da governança global e na nova dinâmica de comércio internacional. O Brasil foi um dos principais atores na criação desse grupo.

¹⁵ Esse tema também será debatido, de forma mais aprofundada, no capítulo III, quando se discutirá a evolução da posição do Brasil na Rodada Doha.

Na área da governança financeira internacional, o discurso oficial brasileiro sobre uma nova geografia econômica internacional praticamente não foi utilizado até a crise de 2008. A expressão estava mais vinculada aos temas comerciais. Isso aconteceu, porque, em grande medida, os temas financeiros continuaram, no geral, restritos às decisões do G7+Rússia até a crise do *subprime*, em 2008, sem sinais muito claros até então que o grupo seria substituído por outro – o que depois acabou acontecendo com a elevação do G20 financeiro como principal foro de discussão de temas financeiros.

Apesar de países em desenvolvimento serem convidados para participar das reuniões de Cúpula do G7+Rússia nesse início do século XXI, eles não tinham participação efetiva nas negociações e, conseqüentemente, nas decisões. Brasil, China, Índia, México, África do Sul, mais ora Egito, ora África do Sul eram convidados para participarem no que ficou conhecido como “diálogo ampliado do G8” ou “diálogo G8+G5”. Entretanto, os países em desenvolvimento estavam alijados das decisões do G7+Rússia.

Foi depois da crise econômica e financeira de 2008 que os países em desenvolvimento participaram de forma mais efetiva nessas decisões, por meio do G-20 financeiro. A partir desse momento, a expressão nova geografia da economia internacional passa a ser usada pelo governo brasileiro mais diretamente para os temas das finanças internacionais. O G-20 foi elevado ao nível de chefe de Estados e, em seguida, se decidiu que deveria ser o principal foro para decisões econômicas e financeiras, em substituição ao G7+Rússia, embora este não tenha deixado de existir. Desse momento em diante, o G20 financeiro também é incorporado ao discurso diplomático brasileiro como consequência e causa dessa “nova geografia econômica internacional”.

La transformation du processus de prise de décisions qui avait débuté dans le domaine commercial est actuellement en cours dans le monde financier. Les réunions du G-20 financier, groupe qui réunit les vingt principales économies au monde, démontrent que la construction d'un ordre international post-crise ne pourra avoir lieu sans la participation des grands pays émergents. (AMORIM, 2011b, p.176).

O terceiro elemento dessa nova geografia econômica internacional que se percebe no discurso brasileiro é a busca da superação do subdesenvolvimento e do combate à pobreza. Por certo, o maior dinamismo econômico dos países mais pobres já proporciona, em si, um aumento do padrão de vida das suas populações. Todavia, como as regras de comércio internacional criadas durante à época do GATT são percebidas como mais favoráveis aos

interesses dos países mais ricos, ficou conhecida a expressão “*déficit do desenvolvimento*” no principal regime do comércio internacional, ou seja, no GATT/OMC.

Questões mais centrais para os países pobres são percebidas, em geral, pelos países em desenvolvimento como não tendo sido equacionadas durante a existência do GATT¹⁶, sobretudo a questão agrícola. Assim, o discurso oficial brasileiro propõe a necessidade equacionamento de questões essenciais para muitos dos países em desenvolvimento, questões que tiveram um tratamento nulo ou pelo menos insuficiente pela OMC. Os acordos sobre liberalização de bens e de serviços e o tratamento da propriedade intelectual (TRIPS) são mais abrangentes e detalhados do que os com agricultura, regras anti-dumping e tratamento diferenciado para países mais pobres. Essas demandas do Brasil, junto com outros países em desenvolvimento, seriam uma forma de reequilibrar a agenda de interesses entre países do Norte e do Sul, dando um maior senso de justiça às regras da OMC, segundo o ponto de vista de muitos países em desenvolvimento e do governo brasileiro.

A articulação de países da África, América Latina e Ásia no G-20 foi decisiva para manter a rodada de Doha na trilha da liberalização do comércio com justiça social. O sucesso de Doha representa a possibilidade de livrar da pobreza mais de 500 milhões de pessoas. (BRASIL, 2008, p.38).

Esses são os três pilares do que o discurso oficial brasileiro entende, quando enfatiza a necessidade de uma nova geografia do comércio internacional. É necessário analisar como acadêmicos entendem essa opção do governo brasileiro.

Amado Cervo coloca que a estratégia de uma nova geografia do comércio internacional “revelou-se extraordinário mecanismo propulsor do comércio ao buscar estimular os fluxos com os países do Sul” (CERVO, 2008a, p.109). Cervo ainda ressalta que essa estratégia do governo de buscar uma nova geografia do comércio internacional está também relacionado ao princípio de “interdependência real” que é combinado com o “multilateralismo de reciprocidade”. Ou seja, fazer concessões econômicas e comerciais, com base em reciprocidade real das contrapartes na negociação (CERVO, 2011). Esse “multilateralismo da reciprocidade” não se aplica somente na seara do comércio internacional, mas também a outros temas, como segurança, questões ambientais, direitos humanos. Dessa forma, a diretriz de uma nova geografia econômica internacional está relacionado ao conceito elaborado pelo professor Amado Cervo “multilateralismo da reciprocidade”.

¹⁶ Um panorama da evolução das negociações do GATT será feito no capítulo II da dissertação.

Para Paulo Roberto de Almeida (2010b), o governo Lula buscou vangloriar-se dos ganhos que não teriam sido diretamente frutos da ação do governo, mas, sim, do setor privado. A crítica desse autor, que, do nosso ponto de vista, parece apropriada é que o comércio entre países do Sul é um processo sistêmico, que depende pouco de atores estatais individuais. O fato de a China, por exemplo, se tornar o primeiro parceiro comercial do Brasil, está muito relacionado ao expressivo crescimento chinês e à sua grande demanda por *commodities*, muitas das quais o Brasil é grande exportador, como soja e minério de ferro. Devido ao forte crescimento chinês, em termos de PIB, naturalmente o comércio Brasil-China aumenta, dependendo pouco de ações políticas. Como a função de toda chancelaria é aumentar o prestígio do político do governo, entendemos que é natural a apropriação de alguns fatos que corroborem com as ações políticas do governo. Parte da crítica de Almeida (2010b) é demonstrar que muitos dos resultados positivos são resultado, em grande medida, do contexto internacional e menos das ações do governo brasileiro. Essa característica fica evidente, no nosso entendimento, ao se analisar o discurso oficial brasileiro, já que até 2008 o contexto internacional é pouco invocado para ser corresponsável da prosperidade econômica; entretanto, depois da crise do *subprime*, o contexto internacional é frequentemente mencionado no discurso oficial de política externa como corresponsável pelo baixo crescimento econômico do país.

1.2.4 Coordenação e cooperação sul-sul sem tutelas

Outra diretriz importante da política externa brasileira de Lula foram as tentativas de criar mecanismos de coordenação política e diplomática que não tenham a presença de potências do mundo desenvolvido. A intenção que se depreende do discurso oficial é que o governo brasileiro queria se coordenar e cooperar diretamente com países em desenvolvimento. Não acreditamos que era uma estratégia de confronto com potências tradicionais, como os EUA e países da Europa ocidental. Mas, sim, uma tentativa de articulação mais autônoma e com menor influência direta de países do Norte.

Essas características da política externa brasileira ficaram patentes no projeto integracionista da América do Sul e que, aos poucos, se foi ampliando à América Central e Caribe, ou seja, o conjunto da América Latina. Essa coordenação sem tutelas está longe de ser

o único fato motivador do projeto integracionista do qual o Brasil é um dos principais participantes, mas é uma motivação importante. Nesse processo, surgiu a CASA em 2004, que se tornou a UNASUL em 2008. No seio da UNASUL, foram criados uma série de conselhos temáticos, como sobre narcotráfico, saúde, etc. Um dos objetivos, segundo o discurso oficial, era resolver os problemas dos sul-americanos pelos próprios países sul-americanos, evitando uma histórica ingerência ou influência de potência de fora da região.

Essa postura mais autonomista fica clara, por exemplo, quando o discurso brasileiro reiteradamente afirma que – pela primeira vez na história depois de mais de 200 anos de independência – os países da América Latina e do Caribe se encontram em nível de Chefe de Estado e de governo, em 2008, na Costa do Sauipe, Bahia, por meio da CALC. A CALC depois foi ampliado para a CELAC, no final do governo Lula.

De fato, a CALC (o acrônimo pelo qual passou a ser conhecida) foi a primeira ocasião na qual os Chefes de Estado e de Governo da América Latina e do Caribe encontraram-se sem o patrocínio ou a tutela da Europa ou da América do Norte. (AMORIM, 2011b, p.247).

Além disso, diversos outros mecanismos Sul-Sul foram criados, desde foros mais formais, como o IBAS, até os mais informais, os mecanismos ASA, ASPA, BRICS, G-20 comercial e o revigoramento da ZOPAC¹⁷. Esses mecanismos têm suas especificidades e particularidades políticas e históricas. A característica comum a todos é a ausência de um país desenvolvido em suas decisões. A coordenação Sul-Sul foi uma diretriz importante no discurso oficial do governo Lula.

Alguns analistas corroboram com essa visão de que o Brasil tem buscado uma integração regional sem a presença ou excessiva influência dos EUA (LAMBERT, 2012). Miriam Gomes Saraiva, ao analisar a política externa de Lula, de forma mais global, demonstra que o grupo de dirigentes dessa administração estava mais ligada a um grupo que ela denomina de autonomista, em oposição a um grupo mais liberal.

O governo Collor, mais liberal, foi seguido pela administração autonomista de Itamar Franco e o governo de Cardoso buscou um comportamento que conjugasse traços das duas visões. A administração de Lula, por fim, recolocou como eixo de política externa a corrente autonomista vinculada aos padrões tradicionais de política externa. (SARAIVA, M. G. 2007, p.46).

¹⁷ No caso da ZOPACS, tal diretriz de cooperação Sul-Sul sem tutelas fica nítida, pois, por exemplo, quando foi criada a Iniciativa para o Atlântico Sul, mecanismo lançado por Portugal e Espanha, Nelson Jobim, então Ministro da Defesa do Brasil, demonstrou preocupação, quando se tentava incluir na coordenação do Atlântico Sul países desenvolvidos mais ligados ao Atlântico Norte. Tal preocupação foi manifestada na XII Reunião dos Ministros da Defesa da CPLP, em 2010. (RIBEIRO LUIS, 2011).

Essa interpretação de Miriam Gomes Saraiva resume a fonte de muitas das ações do Brasil entre 2003 e 2010. Essa aproximação e ênfase nos parceiros com o Sul não impediu frustrações do governo brasileiro. Entre exemplos dessa frustração está a relação política com a China, processo que advém do não apoio chinês à candidatura brasileira ao assento permanente do CSNU. Danielly Becard (2008) analisa esses eventos no início do governo Lula.

Enquanto a decisão do Brasil em reconhecer a China como economia de mercado teve por intenção tornar explícito o grande peso político conferido pelo Brasil às relações com o parceiro asiático, a atitude da China em não apoiar abertamente a candidatura do Brasil a um assento permanente ao Conselho de Segurança da ONU – contrastando com a atitude de outros membros permanentes do Conselho, como a França – jogou sombras de dúvidas sobre o próprio fundamento da parceria estratégica estabelecida entre os dois países. (BECARD, 2008, p.306).

1.3 Conclusão parcial

O mais importante a se reter do capítulo I é que identificamos dez diretrizes centrais da política externa do governo Lula. Seis delas foram classificadas como tradicionais: a questão da não ideologização; a busca da legitimidade e da coerência nos argumentos; o pragmatismo da política externa brasileira; o multilateralismo; a prioridade ao entorno regional e à integração; e a ação universalista do Brasil. Como novas diretrizes da política externa, foram identificadas quatro: a solidariedade; a ênfase na reforma da governança global; a busca de uma nova geografia do comércio internacional; e a cooperação Sul-Sul. Mostramos como o governo brasileiro se autodescreveu discursivamente, em relação a essas diretrizes.

Quanto à coerência e aos benefícios da implementação dessas diretrizes, não há consenso entre os acadêmicos e os analistas de relações internacionais. Por um lado, há uma corrente de analistas que criticam muitas das estratégias da administração de Lula e avaliam de forma negativa os resultados alcançados. Por outro lado, outros analistas interpretam de forma positiva muitas das diretrizes e também os resultados advindos delas. Não raramente, as interpretações acerca de tais diretrizes são opostas.

O mais importante a reter é o que o governo se propôs a fazer e mostrar o dissenso em torno de tais diretrizes. Nosso objetivo não foi interpretar ou analisar os benefícios e a

coerência delas. A tarefa é complexa e exigiria muitas outras pesquisas acadêmicas. Nosso objetivo é, com base nesses diretrizes, analisar a coerência do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha. Nesse ponto específico restará a eventual contribuição dessa dissertação. Ou seja, dentro de um dissenso do que foi a política externa de Lula, pretendemos tornar mais consensual um tema específico da política internacional da era Lula – as negociações agrícolas da Rodada Doha. Antes de analisar essa coerência ou incoerência específica, deve-se tratar de dois temas que fundamentarão tal análise: um panorama das rodadas do GATT (1947-1994) e um panorama do comércio exterior brasileiro (2003-2010), em especial sob a ótica do setor agrícola. Com base nesses dois panoramas, que são, respectivamente, uma análise política-jurídica e econômica e que compõem o capítulo II, haverá maior facilidade para se entender o capítulo III.

2. CAPÍTULO II: PANORAMAS DAS RODADAS DO GATT (1947-1994) E DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO (2003-2010)

O presente capítulo apresenta-se como base importante para a discussão do capítulo posterior. As razões para se analisar, brevemente, as rodadas do GATT (seção I) são para se entender como os temas, as negociações e os acordos evoluíram e chegaram à Rodada Doha, com foco maior em agricultura. Essa herança do GATT é importante para a compreensão de muitas posições dos países e dos temas que têm sido negociados em agricultura. A dinâmica negociadora que se deu nas rodadas do GATT influenciou a nova dinâmica de negociações que se criou na Rodada Doha, depois da OMC. A posição do Brasil e dos países em desenvolvimento entre 2003 e 2010 é tributária, em grande medida, do que se cristalizou nas rodadas anteriores ao lançamento da Rodada Doha.

Como a dissertação trata de temas econômicos e comerciais, é necessário analisar a evolução do comércio exterior brasileiro e da economia internacional¹⁸, o que é feito na seção II. A evolução da economia internacional teve impacto direto na dinâmica negociadora, em especial, por causa do período de prosperidade entre 2003 e 2008 e da crise econômica do final de 2008 até o final do período que analisamos, 2010. O entendimento do comércio brasileiro contemporâneo é para se compreender, em números, a composição da pauta exportadora brasileira, a evolução das principais contas de comércio exterior brasileira, bem como a importância dos produtos primários para o Brasil. Sem uma análise desses dois temas, entendemos que a análise da hipótese e do argumento principal desse trabalho estariam incompletas.

¹⁸ Joseph E. Stiglitz (2003), em **Os Exuberantes anos 90: uma interpretação de uma década mais próspera da história**, explica o quanto fundamental é entender o contexto econômico mais global para a evolução da política econômica dos países. Esse argumento é uma das principais justificativas do porquê decidimos incluir a seção II do capítulo II. Assim, pode-se ter uma compreensão do contexto macroeconômico do período que analisamos nesse dissertação, bem como da evolução do comércio exterior do Brasil, com foco nos dados econômicos concretos.

Seção I) 2.1 Uma breve história das Rodadas do GATT

No final do século XX, o sistema GATT/OMC é considerado o pilar fundamental do regime de comércio internacional, tanto pela quantidade de membros que o compõe quanto pela a representatividade comercial destes. No final de 2011, segundo o report da OMC de 2012 (WTO, 2012), havia 153 membros, que representavam cerca de 95% do comércio internacional. Segundo o Diretor-Geral da OMC, com a conclusão da entrada da Rússia, Montenegro, Samoa e Vanuatu, essa cifra alcançou 97% de todo o comércio internacional, ou seja, praticamente, sua totalidade (LAMY, 2012).

Além da questão das tarifas, outros temas tratados ao longo dessas rodadas merecem destaque, em especial o que interesse mais para essa dissertação, a agricultura. Ao fazer esse exercício de revisão dos principais temas das rodadas do GATT, pode-se entender melhor o porquê de afirmações como o chamado “*déficit do desenvolvimento*” do sistema GATT/OMC no final do século XX, bem como a ênfase tão grande empreendida na Rodada Doha para o tema agrícola e o porquê de ela ser chamada de Rodada do Desenvolvimento. As negociações agrícolas na Rodada Doha são diretamente tributárias do aconteceu no sistema multilateral do comércio do GATT entre 1947-1994.

O avanço do regime do comércio internacional dependeu muito ao longo de sua história do apoio a esse projeto por parte das principais potências internacionais. Caso grandes economias ficassem de fora, o regime teria pouca eficácia. Naquele momento de surgimento, “sabia-se que a participação dos EUA nessa organização era decisiva” (SATO, 2006, p.126). “*Once it became clear that the Havana Charter had no chance of being approved by neo-isolationist US Senate, the State Department issued a statement in 1950 that the Charter would not be submitted again to Congress*” (KENNEDY, 2005, p.89). A Carta de Havana, entretanto, mostrou-se inoportuna para os Estados Unidos (SATO, 2006). Apesar dessa recalitrância dos EUA, buscava-se evitar certas medidas, como imposição de medidas restritivas (quotas e elevação das tarifas de importação) e a política *beggar-my-neighbor* dos anos de 1930, segundo os formuladores do sistema GATT.

O caráter provisório do acordo GATT 1947 está claro no artigo XXIX do GATT, no qual se afirma que, assim que a Carta de Havana entrar em vigor, a Parte II do GATT, que contém o grosso dos compromissos legais em termos comerciais, seria suspensa. No final, a Carta de Havana nunca entrou em vigor, de forma que o acordo GATT foi o que regrou as

Rodadas de negociação comercial, o que era não se esperava no momento das negociações do GATT (KENNEDY, 2005).

Houve antes do surgimento da OMC oito rodadas de negociação: Genebra (1947); Annecy (1949); Torquay (1950-51); Genebra (1955-56); Dillon (1960-61); Kennedy (1964-67); Tóquio (1973-79) e Uruguai (1986-94). O mais importante a se analisar, brevemente, nessas rodadas são os resultados advindos de cada uma delas, especialmente o tema agrícola. Um exemplo do impacto dessas rodadas foi a evolução das tarifas. Segundo Kennedy (2005), as tarifas médias *ad valorem* eram 40%, no final da 2ª Guerra Mundial. Depois de oito rodadas multilaterais tarifas médias dos países desenvolvidos em todos os produtos foram reduzidas para menos de 3% *ad valorem*. Tatiana Lacerda Prazeres (2007) ressalta que outros fatores também foram importantes para essa redução tarifária, como os arranjos regionais e as aberturas econômicas unilaterais, mas não se pode negar a importância da GATT nesse processo.

2.1.1 Reduções tarifárias – as cinco primeiras rodadas do GATT (1947-1966)

As grandes barreiras ao comércio internacional após a II Guerra Mundial foram as tarifas de importações, de forma que as primeiro cinco rodadas de negociações comerciais do GATT concentraram-se, eminentemente, na redução dessas tarifas. Na primeira rodada, a de Genebra em 1947, “concluíram-se cerca de 123 acordos, que cobriam cerca de 15.000 itens tarifários, afetando aproximadamente 40% do comércio mundial” (WTO, 2007, p.183). O acordo GATT 1947 disciplinava o comércio internacional de bens e, de forma geral e superficial, o comércio agrícola. O problema é que o acordo permitia diversas exceções que podiam distorcer o comércio em agricultura (JANK et al., 2005; THORSTENSEN et al., 2012). Nesse primeiro momento de surgimento do sistema multilateral de comércio, os EUA fizeram questão que o tema agrícola não fosse detalhado no GATT. “Durante as negociações para o estabelecimento do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), entre 1945 e 1947, os EUA pressionaram e conseguiram que a agricultura ficasse fora das regras acordadas.” (CARVALHO, 2010, p.412).

Como ressalta Ivan Oliveira (2011), não existiam, originalmente, no GATT-1947 restrições de uso de apoio (subsídios) no âmbito doméstico e naqueles ligados à exportação de

produtos agrícolas. Entretanto, em 1955, acordou-se a proibição dos subsídios à exportação pelas regras do GATT (Artigo 16, inciso 4), desde que, mais uma vez, se deixasse de lado os produtos primários e, por consequência, os produtos agrícolas.

Já a segunda rodada de negociações, a Annecy, em 1949, no contexto da adesão de mais 11 novos membros ao acordo GATT, os 23 membros originais não negociaram tarifas entre si, mas, sim, com os novos membros. “*As a consequence, the negotiations delivered tariff commitments on only 5000 items, delivering a modest reduction in overall tariff levels*” (ICITO, 1952, apud WTO 2007, p.181). A terceira rodada de negociações, a Torquay, em 1950-51, teve resultados impressionantes, segundo o Comitê interino da OMC (ICITO, 1952, apud WTO, 2007), pois as partes contratantes concordaram em manter a grande maioria dos acordos firmados nas duas rodadas anteriores, além de adicionar mais 8700 itens ao acordo dessa rodada. A quarta e quinta rodadas – a de Genebra e a Dyllon (1960-61) – também lidaram, eminentemente, com reduções tarifárias.

O problema é que essas reduções tarifárias atendiam majoritariamente à agenda de interesse dos países desenvolvidos, de forma que uma insatisfação dos países em desenvolvimento tomava, progressivamente, maior proporção. Além da referida insatisfação, o sistema internacional passava pelo processo de descolonização que ocorreu após a 2ª Guerra Mundial (vide as independências que surgiam na Ásia e mais para o final dos anos de 1950 e de 1960 dos países africanos). Mais de 60 países participaram da Rodada Kennedy, diferentemente dos 23 membros fundadores. Muito embora as reduções tarifárias fossem estendidas aos demais signatários do GATT por causa da cláusula da nação mais favorecida, eram produtos que os países desenvolvidos tinham grande competitividade e, assim, conseguiam ganhos de mercado em seu favor. Os sinais de frustração de grande parte dos países em desenvolvimento podem ser resumidas na palavras de Abreu (1996, p.203-204):

Até a Rodada Kennedy, as concessões tarifárias recíprocas negociadas no GATT baseavam-se em listas de ofertas. Não é, portanto, surpreendente que as concessões tenham afetado apenas indiretamente os países em desenvolvimento, uma vez que as negociações concentravam-se no troca de concessões entre países desenvolvidos. [...] A segunda metade dos anos de 1950 foi marcada pela preocupação crescente entre os países em desenvolvimento quanto ao limitado impacto do GATT sobre os fluxos comerciais de seu interesse. Havia uma insatisfação geral dos países em desenvolvimento.

Assim, as preocupações dos países em desenvolvimento aprofundavam-se ainda mais. Como a agenda de liberalização se concentrava no interesse dos países desenvolvidos, os produtos primários, em especial os agrícolas – que são os de maior interesse dos países em

desenvolvimento – ficavam de fora desses acordos. Dos 23 originais signatários do GATT, 11 membros eram países em desenvolvimento. Apesar de serem quase metade dos membros originais, que, com adesão de novos, logo, se tornaram a grande maioria, “os países em desenvolvimento mantiveram um perfil baixo de atuação no seio do GATT” (NARLIKAR, 2003, p.35). Por isso, essa mesma autora, que pesquisou o histórico de coalizões de países no seio do GATT, afirmou que é difícil de analisar coalizões de países em desenvolvimento no GATT, sobretudo, nesse período inicial, pois há uma bibliografia muito escassa.

Segundo Goldenstein *apud* Carvalho (2010), os EUA, sob ameaça de desligamento do regime, em 1954 diante de uma superprodução agrícola, conseguiram um *waiver*¹⁹. Este admitia o uso de restrições quantitativas às importações agrícolas. Assim, os EUA tinham a faculdade de impor restrições a produtos agrícolas, sem infringir normas do GATT (JANK et al., 2005). Ademais, em 1962, foi criada a Política Agrícola Comum da CEE, que era uma série de apoios financeiros a agricultores dessa comunidade. Esse *waiver* de 1954 dos EUA foi inclusive um incentivo, entre outros, para que a Comunidade Econômica Europeia criasse sua política agrícola comum (OLIVEIRA, I.T.M., 2011).

Assim, diante desse quadro de certa insatisfação dos países em desenvolvimento, as partes contratantes do GATT decidiram criar um grupo de especialistas para se analisar os desafios que os países em desenvolvimento enfrentavam para se integrar ao comércio internacional. Esse grupo de especialistas criou um relatório que foi intitulado “*Trends in International Trade*”, cuja publicação foi em 1958. O relatório ficou conhecido como “Haberler Report”. Segundo os estudos da OMC, entre as conclusões desse relatório de 1958 foi “*we think that there is some substance in the feeling of disquiet among primary producing countries that the present rules and conventions about commercial policies are relatively unfavourable to them*” (WTO, 2007, p.182).

Uma das razões do descontentamento dos países em desenvolvimento, como já mencionado, foi o tratamento insuficiente concedido ao tema agrícola por parte do GATT. Por isso, esse grupo de estudos do “*Harbeler report*” também tinha como função analisar o mercado agrícola. Tal relatório reconheceu que as políticas agrícolas das partes do GATT eram fatores centrais para as restrições do crescimento do comércio agrícola internacional. Como aponta o professor Joseph MacMahon (2005), o relatório mostrou dois pontos

¹⁹ Segundo o site da OMC, *waiver* significa: Permission granted by WTO members allowing a WTO member not to comply with normal commitments. Waivers have time limits and extensions have to be justified. (WTO, 2012b).

importantes: em primeiro lugar, havia um protecionismo muito elevado em agricultura nos países industrializados e, em segundo lugar, o processo de produção e de consumo nos países desenvolvidos fez que as importações agrícolas deles fossem cada vez mais marginal em relação ao total da produção agrícola doméstica. Esse descontentamento dos países em desenvolvimento influenciou a próxima rodada de negociações, que foi a Rodada Kennedy (1964-67).

Nessa rodada, duas características importantes marcaram seu início: a primeira é que os países em desenvolvimento, como já visto, queriam participar de forma mais efetiva do comércio internacional; a segunda era o impacto da criação da CEE, em 1957. EUA e outros países, como o Brasil, temiam a perda de comércio devido à criação daquela comunidade, não somente por causa do comércio que se criava intra-bloco europeu, mas também por causa do desvio de comércio entre ex-metrópoles e alguns países africanos, por meio de acordos preferenciais. Nessa época, esse tema, por exemplo, foi uma das preocupações centrais da política externa de Juscelino Kubitschek (VIZENTINI, 1992).

Havia uma pressão dos países em desenvolvimento que vinham de diversos *fronts* no tema comércio, em especial da recém criada em 1964 UNCTAD. Raúl Prebisch, primeiro secretário geral da UNCTAD, alertava para o problema do tipo de comércio centro-periferia e para a necessidade de um tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento, com o objetivo de se superar o subdesenvolvimento.

Partly because developing countries felt that their trade concerns were not being effectively addressed in the GATT, they lobbied for and succeeded in the establishment of a separate organization to deal explicitly with problems of trade and development. This organization, the UNCTAD, came into being in 1964, and became the main institution through which developing countries tried to pursue their international trade agenda during this period. (MICHALOPOULOS, 2000, p.6).

Não somente a UNCTAD, mas também a formação do G77 (ambos criados em 1964) representaram o reconhecimento de que o GATT “havia falhado” ao tratar das preocupações e dos interesses dos países em desenvolvimento (NARLIKAR, 2003). O livre comércio para países com níveis produtivos e tecnológicos muito diferenciados era, em muitos casos, uma forma da perpetuação do subdesenvolvimento. Essa discussão no seio da UNCTAD encabeçada por Prebisch levou, posteriormente, à criação do Sistema Geral de Preferências tarifárias (SGP), que será discutido logo em seguida. Como o SGP era uma clara violação do princípio basilar da OMC – o da cláusula da nação mais favorecida –, aprovou-se um *waiver* em 1971 para poder harmonizar o SGP com os textos legais do GATT. Entretanto, como

afirma Abreu, a resposta do GATT frente a essas demandas era muito aquém do que o requisitado pelos países em desenvolvimento.

A resposta do GATT às gestões na UNCTAD limitava-se a sublinhar a ausência de efetivas obrigações legais por parte dos países em desenvolvimento, evitando qualquer compromisso quanto às concessões substantivas por parte dos países desenvolvidos. (ABREU, 1996, p.204).

A Rodada Kennedy, de qualquer forma, foi a primeira a tratar mais diretamente das preocupações dos países em desenvolvimento, em especial o tratamento diferenciado que eles queriam²⁰. O atraso em tratar de um dos temas do interesse desses países demonstra mais uma vez que as negociações, até então, foram mais centradas nos interesses dos países ricos. “Na área de reduções tarifárias em produtos industriais, os resultados alcançados foram substanciais”, em Kennedy (WTO, 2007, p.30). Entretanto, esse mesmo relatório da OMC de 2007 aponta que os resultados para os acordos de interesse dos países em desenvolvimento foram fracos (“*meager*” no original em inglês). A redução de tarifas para produtos têxteis permaneceu abaixo dos cortes médios para produtos industriais. Em relação a outros setores (produtos agrícolas, restrições quantitativas e taxas internas), o resultado das negociações foi mais fraco. Nas negociações agrícolas, segundo McMahon (2005, p.195),

[...] on the the central issues nothing substantial had been accomplished. [...] the principal legacies were heightened friction between the two major protagonists (the USA and the EC) and a polarisation of views as to the basic conditions under which agricultural trade should be conducted in the future.

Os resultados da Rodada Kennedy ficaram aquém do esperado pelos países do Sul. Abreu discute essa frustração dos países em desenvolvimento frente aos resultados da Rodada Kennedy:

O interesse do Brasil na Rodada Kennedy do GATT (1964-67) foi, a exemplo dos de outros países em desenvolvimento, bastante limitado, em vista do diagnóstico, que demonstrou ser correto, de que se tratava de outra rodada de negociações centrada fundamentalmente na tentativa de solução de problemas pendentes entre os países desenvolvidos. (ABREU, 1996, p.205).

Essa frustração se manteve, a despeito da aprovação e da inclusão da Parte IV do GATT, em que se trata da necessidade de um tratamento especial aos países de menor

²⁰ Para uma discussão mais aprofundada sobre o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento, cf. Michalopoulos (2000).

desenvolvimento relativo. Como se usou uma linguagem muito vaga da necessidade de “condições mais favoráveis e aceitáveis” às exportações dos produtos primários dos países do Sul, a parte IV nesse momento teve pouco efeito prático. Como afirma o consultor sênior do Banco Mundial Constantine Michalopoulos (2000, p.6), “*none of the provisions of the Part IV legally bound developed countries to undertake specific actions in favor of developing country contracting parties*”.

Esse tratamento diferenciado teve mais eficácia em 1971, com a aprovação do *waiver*, e depois com a Rodada Tóquio, em que se formalizou esse tratamento um pouco mais favorecido aos países em desenvolvimento²¹. O importante a ressaltar é que, a partir da Rodada Kennedy, os temas sob negociação passaram a ser mais complexos – o que também contribuiu para uma demora maior para a conclusão das rodadas de negociação. Tal fato se dava, primeiramente, porque as tarifas, desde a criação, do GATT passaram por um processo de redução significativo. Dessa forma, outro tema surgia como importante obstáculo ao comércio: as barreiras não tarifárias. Ademais, o contexto internacional da década de 1960 é muito peculiar, uma vez que o processo de descolonização se consolidou. O número de países em desenvolvimento aumentou significativamente, trazendo, com seu surgimento, suas demandas específicas.

A Rodada Kennedy, então, incluiu temas pouco ou não discutidos até aquele momento, como a liberalização das *commodities* agrícolas, a inclusão do tema das medidas não tarifárias e o tratamento especial para os países em desenvolvimento. O resultado para os países em desenvolvimento, entretanto, foi aquém do esperado por eles, conforme a avaliação de Abreu (1996), McMahon (2005) e Michalopoulos (2000)²².

2.1.2 Rodada Tóquio (1973-79)

O contexto internacional foi muito conturbado em termos econômicos e financeiros, no início da década de 1970. O padrão dólar-ouro acabou em 1971, com a desvalorização do

²¹ Para maiores detalhes, cf. Analytical Index of the GATT, em que se trata detalhadamente das interpretações da Parte IV do GATT. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/part4_e.pdf> Acesso em: 10 nov. 2012.

²² Para mais detalhes acerca de alguns avanços no regime de comércio internacional na década de 1960 e 1970 do ponto de vista dos países em desenvolvimento, cf. Amrita Narlikar (2003). A autora elenca alguns ganhos, mas também aponta certa frustração dos países em desenvolvimento.

dólar empreendido pelo presidente Nixon. Os EUA buscava ainda reduzir seus desequilíbrios comerciais, o que acabou contribuindo para a desvalorização do câmbio. Além disso, houve o primeiro choque do petróleo em 1973, que causou o aumento do preço dessa *commodity* em grandes proporções. Por esses problemas do início da década de 1970, encerrava-se o que Hobsbawm (2005) denominou “Era de Ouro” (período compreendido entre o final da II Guerra Mundial até 1973), e iniciava-se uma era de crise.

Outro movimento importante, nesse momento histórico, é a demanda dos países em desenvolvimento em diversos fóruns internacionais por uma “Nova Ordem Econômica Internacional”. Era uma busca por um tratamento diferenciado na economia internacional, em favor da superação do subdesenvolvimento. Dessa forma, a demanda delas era por comércio internacional mais inclusivo e com menos vantagens restritas somente a um pequeno número de países.

Um aprofundamento importante nos anos de 1970, já detectado na década de 1960, foi a crescente importância das medidas não tarifárias como obstáculos ao comércio internacional, à medida que as tarifas de produtos industriais vinham caindo desde o início do GATT. Essas são algumas das razões pelas quais a Rodada Tóquio foi a mais abrangente até esse momento. Ela tratou, como lembra Vera Thorstensen (2001), de uma série de temas que geraram muitos acordos: sobre barreiras técnicas, subsídios, *anti-dumping*, valoração aduaneira, licenças de importação, compras governamentais, comércio de aeronaves, acordo sobre carne bovina e acordo sobre produtos lácteos. Um dos problemas percebidos, nesse momento, é que muitos dos acordos eram plurilaterais, ou seja, não obrigavam todos os membros do GATT, mas somente aqueles que quiserem voluntariamente aderir a eles, criando um sistema que ficou conhecido como “GATT *à la carte*”.

“The main protagonists of the round were again developed countries, in particular the United States, the EEC and Japan” (WTO, 2007, p.186). Por serem esses os protagonistas nessa rodada, mais uma vez os resultados advindos dela não tiveram um resultado reconhecido satisfatório para os países em desenvolvimento.

Cerca de 102 países participaram das negociações da Rodada Tóquio. No que concerne às tarifas, houve novamente reduções substanciais. Entretanto, mais uma vez *“the average reduction following each round [Kennedy and Tokyo] was less favourable to developing countries than developed countries”* (MICHALOPOULOS, 2000, p.7). Além das tarifas uma série de acordos, nove no total, foram firmados, com adesão peculiar. Eles foram assinados por somente uma parte dos participantes e por isso ficaram conhecidos como

“*Tokyo Round Codes*”. Entretanto, esses acordos não eram obrigavam todos os países, como visto anteriormente. Tais tipos de acordo permitiam uma facilidade maior na negociação, mas ao mesmo tempo, diminuía parcialmente a coesão dos acordos no seio do GATT.

O grande foco da Rodada Tóquio foi as medidas não tarifárias. Muitos dos acordos ali firmados vão ser aperfeiçoados durante a Rodada Uruguai, sendo que alguns deles vão se tornar obrigatórios para todos os membros, posteriormente.

Um avanço importante para os países em desenvolvimento, na Rodada Tóquio, foi a maior institucionalização da Parte IV do GATT, que menciona a parte do tratamento especial para os países em desenvolvimento. Conforme exposto anteriormente, o sistema SGP – nascido no seio da UNCTAD e somente parcialmente institucionalizado em 1971 com a concessão do *waiver* – foi formalizado no sistema GATT com a criação da chamada “cláusula de habilitação” (“*enabling clause*”), que permite a legalidade da violação do princípio da cláusula da nação mais favorecida. Ou seja, essa formalização foi a perenização do *waiver* de 1971. O objetivo era “habilitar” a superação do subdesenvolvimento. Nesse sentido, colocasse, com esse mecanismo específico, o comércio em favor do desenvolvimento. Essa não necessidade de reciprocidade fica claro no parágrafo quinto da decisão do GATT de 28 de novembro de 1979:

The developed countries do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of developing countries, i.e., the developed countries do not expect the developing countries, in the course of trade negotiations, to make contributions which are inconsistent with their individual development, financial and trade needs. (WTO, 1979).

O tema agrícola mais uma vez se viu frustrado, sobretudo, do ponto de vista dos países em desenvolvimento. As negociações acerca do referido tema foram difíceis, desde o início da Rodada Tóquio. Houve, então, dois acordos nessa seara: um sobre carne bovina e outro sobre produtos lácteos. Mais uma vez a agricultura se mostrou sem solução (UNCTAD *apud* WTO, 2007; e OSTRY, 1997). “*Despite these substantial cuts, the outcome of the Tokyo Round with respect to tariffs fell short of the expectations of developing countries.*” (UNCTAD *apud* WTO, 2007, p.187).

Stephen D. Krasner resume em poucas palavras os resultados mais significativos da Rodada Tóquio e demonstra a “diferenciação” no tratamento de alguns temas:

[...] the tariff reductions and the codes o civil aircraft, customs valuation, import licensing, and standards all contribute to a more open, nondiscriminatory, market-

dominated regime. On the other hand, the treatment of agriculture, less-developed countries, and safeguards reinforces a discriminatory, government dominated pattern of behaviour and does little to increase trade. (KRASNER, 1979²³, p.491).

“A marginalização do debate sobre o tema agrícola nas negociações multilaterais pode ser vislumbrada ao se observar que este recebeu, até a Rodada Uruguai (1986-1994), um tratamento meramente retórico, quando existente.” (OLIVEIRA, I.T.M., 2011, p.13). “*Little progress was made with respect to agriculture*” (MCMAHON, 2005, p.195)²⁴. “*Until the Uruguay Round no progress was made on agriculture or on textiles and clothing*” (ANDERSON, 2002, p.45). Sem um acordo na questão da agricultura, os países desenvolvidos tinham liberdade de implementar políticas distorcivas nesse setor.

2.1.3 A Rodada Uruguai (1986-1994)

Seguindo a tendência da ampliação dos temas discutidos nas Rodadas de negociação do GATT, a Rodada Uruguai tratou também de uma série de temas. No final dela, foi, inclusive, criada uma organização formal – a OMC. “*The wide range of topics made the Uruguay Round the most ambitious trade negotiation ever undertaken*” (WTO, 2007, p.190-191), ao ponto de, no final da rodada Uruguai, se chegar a cifra de 30 mil páginas, as quais detalhavam os aspectos dos acordos (BARRAL *apud* PRAZERES, 2007).

A Rodada Uruguai tratou de serviços, propriedade intelectual, tarifas, barreiras não tarifárias, produtos tropicais, agricultura, subsídios, *anti-dumping*, investimentos, mecanismo de solução de controvérsias, entre outros. Havia, segundo Thorstensen uma clara divisão política na Rodada Uruguai, que dificultou seu avanço.

O lançamento da Rodada se deu em 1986, com uma clara divisão entre países desenvolvidos que defendiam a introdução de temas como serviços e propriedade intelectual, e os países em desenvolvimento que defendiam negociações em áreas

²³ O referido estudo é uma importante referência no que tange a Rodada Tóquio. Para maior aprofundamento do da Rodada em questão (mais especificamente dos interesses dos países em desenvolvimento), cf. BALASSA, Bela. A (1980), Andrzej Olechowski e Alexander J. Yeats (1982).

²⁴ Joseph A. McMahon (2005) trata mais detalhadamente das divisões políticas nas negociações agrícolas da Rodada Tóquio e demonstra as divisões de posições entre os principais protagonistas, EUA e CEE. O autor discute também como outros acordos, como os sobre barreiras técnicas, impactavam na agricultura. A citação desse autor no corpo do texto representa sua conclusão acerca do tema que nos interessa, que é a agricultura.

tradicionais como agricultura e têxtil, que estavam praticamente excluídas das regras do Acordo Geral. (THORSTENSEN, 2011, p.39).

O debate sobre agricultura se polarizou mais uma vez entre Norte e Sul, com EUA e Comunidade Europeia muito resistentes. A agricultura, como visto nessa parte da dissertação, tinha sido praticamente excluído do sistema GATT. Um dos objetivos da Rodada Uruguai “foi o de introduzir às regras do GATT setores antes excluídos, como agricultura e têxteis” (THORSTENSEN, 2011, p.31). Outros países, como Brasil e Índia, no seio do chamado G10/G2²⁵, à época, tinham uma posição mais ofensiva na liberalização do comércio agrícola, ao passo que os desenvolvidos tinham posições mais defensivas.

Entre os principais acordos firmados na Rodada Uruguai, estão, portanto, os seguintes: o sobre agricultura (AsA), o sobre produtos têxteis, o sobre investimentos (TRIMS), serviços (GATS), propriedade intelectual (TRIPS), compras governamentais (GPA), normas técnicas, normas sobre medidas sanitárias e fitossanitárias, aperfeiçoamento do mecanismo de solução de controvérsias, além de acordos sobre defesa comercial (em que se detalham mais as salvaguardas, as medidas *anti-dumping* e os subsídios)²⁶.

O tema que mais interessa para o presente trabalho é o AsA. Nesse acordo, estabeleceram-se os três pilares que guiam a liberalização do comércio agrícola: apoio interno, subsídios à exportação e acesso a mercados. “*Three major ways in which the agreement seek to reduce restrictions on trade in agricultural products are by increasing Market access and reducing domestic support and export subsidies*” (MCMAHON, 2005,

²⁵ O G-10 era composto por Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Índia, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia, Iugoslávia. Segundo Cunha R. (2008, p.69), esse grupo era liderado por Brasil e Índia e tinha como objetivo obstar a inclusão do tema de serviços na agenda multilateral de comércio. Para maiores detalhes sobre o grupo, cf. Narlikar (2003, p.54-82) e Cunha R. (2008, p.64-92).

²⁶ O objetivo da presente seção é discutir o tema agrícola nas Rodadas do GATT. Assim, não é objetivo analisar de forma aprofundada os outros temas e acordos. Os acordos são complexos e envolvem uma série de interesses, variáveis e especificidades. Por essa razão, as análises acadêmicas, geralmente, tratam dos temas do sistema multilateral de comércio tematicamente. Faz-se importante o destaque de algumas obras para o aprofundamento dos temas apresentados: a) os três volumes organizados por Macrory, Appleton e Plummer, especialmente os volumes I e II, que tratam de aspectos políticos, econômicos e legais: MACRORY, Patrick F.; APPLETON, Arthur E.; PLUMMER, Michael. **The World Trade Organization: legal, economic and political analysis**. Nova York: Springer. 2005; b) o volume organizado pelos editores Hoekman, Mattoo e English: HOEKMAN, Bernard; MATTOO, Asditya; ENGLISH, Philip. **Development, trade and the WTO: a handbook**. Washington: World Bank. 2002; c) no contexto brasileiro, tem-se a obra organizada por Thorstensen e Jank: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional**. São Paulo: Aduaneiras/Lex Editora, 2005. Tais obras possuem discussões temáticas que tratam de forma aprofundada dos diversos temas que compõem o sistema multilateral de comércio da OMC, em especial, aqueles diretamente relacionados aos acordos firmados na Rodada Uruguai.

p.202). A seguir são apresentadas as definições dos três pilares segundo o glossário da OMC, disponível em seu sítio oficial²⁷.

O pilar “apoio doméstico” refere-se a qualquer subsídio ou outra medida que sustente os preços dos produtores em níveis mais competitivos daqueles que prevalecem no comércio internacional. Também são incluídos nessa categoria pagamentos diretos aos produtores, bem como medidas de redução do custo de produção dos produtos agrícolas. Esse pilar remete ao tema das caixas da OMC, as quais podem ser divididas em três categorias com base no potencial distorcivo dos subsídios: caixa amarela (sujeita à redução), a verde (não sujeito à redução) e a azul (sob certas condições são permitidas)²⁸. Na prática, apesar das definições das três caixas²⁹, há a crítica de países acerca de suas imprecisões conceituais, porque muitas vezes o que deveria ser proibido é classificado como caixa verde, passando a ter uma roupagem de legalidade³⁰. Além disso, a efetividade legal dessas caixas foi prejudicada em função da chamada “cláusula da paz” (prevista no art. 13 do AsA), a qual menciona que contenciosos relativos a subsídios agrícolas deveriam ser deixados de fora do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, dando uma espécie de “moratória” a esse tema e a eventuais violações das regras. O prazo limite para o fim dessa cláusula foi 2003. Tal cláusula era do interesse direto dos EUA e da Comunidade Econômica Europeia (MCMAHON, 2005).

O outro pilar do AsaA é o sobre os subsídios a exportação e temas “paralelos”. Ele trata de formas em que o governo de um país pode implementar medidas para subsidiar exportação, como financiamento direto à exportação, bem como créditos e garantias de preços. O AsA firmou compromissos de redução desses subsídios, de forma diferenciada para países em desenvolvimento e desenvolvidos, tanto no que concerne a prazos tanto no que

²⁷ Cf. Portal WTO. Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm> Acesso em: 15 nov. 2012.

²⁸ Segundo Jank *et al* (2005, p.47), a caixa amarela abrange: políticas de preços mínimos; créditos subsidiados de custeio, investimento e comercialização, isenções fiscais; pagamentos complementares, entre outros. A caixa azul engloba os pagamentos diretos e programas distorcivos condicionados a mecanismos de limitação de produção. A caixa verde possui programas minimamente distorcivos ao comércio, como infraestrutura, pesquisa, serviços sanitários e fitossanitários, reforma agrária, pagamentos diretos desvinculados da produção (*decoupled*), entre outros.

²⁹ Para mais detalhes acerca das caixas, ver site oficial da OMC. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm>. Acesso em: 15 nov. 2012.

³⁰ Atualmente, as regras da OMC não estabelecem um teto para o montante para que os países possam conceder como subsídios à caixa verde. Como consequência muitos governos têm mudado e incluído seus subsídios nessa categoria. Essa mudança faz que muitos analistas afirmem que os subsídios da caixa verde vem distorcendo cada vez mais o comércio agrícola internacional. Para um aprofundamento acerca do tema, ver MELENDEZ-ORTIZ, Ricardo. BELLMANN, Christophe. HEPBURN, Jonathan. **Agricultural subsidies in the WTO green box**. New York: Cambridge University Press, 2009.

concerne a percentuais de redução³¹ (JANK *et al*, 2005). Muitos desses subsídios irão persistir, de forma que será um ponto central das negociações agrícolas de Doha.

Por fim, o terceiro pilar do AsA, acesso a mercados, está relacionado à abertura dos mercados aos produtos agrícolas, ou seja, à diminuição de restrições nessa seara, o que envolve determinados temas, como tarifas, quotas, medidas não tarifárias, tratamento especial e salvaguardas especiais. Houve, dessa forma, três temas importantes no pilar acesso a mercados: o processo de “tarificação”, a redução tarifária e as medidas de salvaguardas especiais. Todas as barreiras não tarifárias deveriam ser eliminadas, por meio de um processo de “tarificação”, de forma a tornar a proteção agrícola mais transparente e de mais fácil negociação (THORSTENSEN *et al*, 2012; JANK *et al*. 2005). Em relação às reduções tarifárias, houve a previsão de diminuições das tarifas, mas de forma diferenciada, países desenvolvidos reduziram mais que os em desenvolvimento. Por fim, as medidas de salvaguardas especiais³² foram estabelecidas no art. 5 do AsA em caso de surtos de importação agrícola. Essas medidas serão tema importante na Rodada Doha.

Os três pilares foram estabelecidos no AsA na Rodada Uruguai, mas muitos temas continuaram a ter uma falta de regulação ou foram tratados de forma abrangente ou superficiais, o que deixou espaço para muitas ações protecionistas que distorcem o comércio agrícola internacional. O AsA foi tão limitado que, segundo os estudos da OMC:

In retrospect, many commentators have suggested that while the Uruguay Round Agreement on Agriculture may not have occasioned much trade liberalization, it had the virtue of incorporating agriculture into the multilateral trade rules and set the scene for future liberalization. (WTO, 2007, p.192).

Para muitos autores, como Vera Thorstensen (2001), o AsA, da Rodada Uruguai também merece muitas críticas, porque ele acabou legalizando as políticas agrícolas e subsidiadas dos países ricos, sobretudo, da CEE e dos Estados Unidos, do Canadá e do Japão. Carvalho também aponta essas falhas.

O Acordo Agrícola alcançado na Rodada Uruguai implicou a introdução da agricultura nas regras do GATT e representou a possibilidade de esse setor passar a ser regulado multilateralmente. O Acordo Agrícola, porém, determinou limites baixos para os gastos em subsídios domésticos e permitiu a utilização demontante elevado em subsídios à exportação, demodo que os EUA e a UE permaneceram com um amplo espaço para continuar a utilizar aqueles mecanismos. (CARVALHO, 2010, p.413).

³¹ Para maiores detalhes de prazos e percentuais de redução, ver Jank et al (2005) e Thorstensen et al (2012).

³² Nas negociações agrícolas do GATT/OMC, as medidas de salvaguarda especial significam “*a tool that will allow developing countries to raise tariffs temporarily to deal with import surges or price falls*”. (WTO, 2012b).

Ao final dessas oito rodadas do GATT, constata-se um senso de benefícios desproporcionais entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos, pois estes teriam tido maiores benefícios do que aqueles nos acordos firmados entre 1947 e 1994. Como visto, o tema da agricultura – o qual é de interesse central para os países em desenvolvimento – teve um tratamento aquém, quando se compara com outros acordos do GATT, sobretudo as reduções tarifárias de produtos manufaturados. Os poucos acordos que visavam um tratamento mais benéfico para os países em desenvolvimento, como o sistema SGP, têm seus resultados ainda questionados sobre seus resultados. Essa percepção já pairava no início da Rodada Urugui e continuou, em grande medida, após ela.

There appears to be some concern that many developing countries and least-developed countries may not have derived as much benefit from various rounds of multilateral trade negotiations as expected and that very few of them actually participate effectively in the WTO process. (HUDEC apud OYEJIDE, 2002, p.504).

Além disso, como se observou ao longo das rodadas, a agricultura foi um tema que pouco avançou nas negociações. Quando ela foi incluída, como na Rodada Urugui, o acordo firmado foi vago, sem fortes compromissos com a liberalização desse setor.

As dificuldades para a liberalização do comércio agrícola estiveram presentes desde o início do processo de regulação multilateral do comércio internacional e foram condicionadas pelas preferências dos EUA. (CARVALHO, 2010, p.412).

Mesmo com o AsA, “continuaram a existir diversas cláusulas de escape, que vieram a atender, principalmente, aos interesses agrícolas protecionistas das potências comerciais mundiais da época, EUA, UE e Japão”. (OLIVEIRA, I.T.M., 2011, p.18). Segundo Tatiana Lacerda Prazeres (2007, p.36), “a agricultura foi assunto reiteradamente negligenciado ao longo das rodadas anteriores” a do Urugui. A conclusão que se retira da análise das rodadas é fundamental para o entendimento da Rodada Doha, das posições do Brasil, da criação do G-20 comercial e de parte dos grandes impasses que obstaculizam a conclusão da Rodada do Desenvolvimento.

Por fim, observou-se também que os países em desenvolvimento – por terem pouca participação efetiva nas negociações do GATT e, por consequência, não terem muitas de suas demandas atendidas – tiveram pouca voz na formulação do principal regime do comércio internacional, o qual se tornou, em 1995, a OMC. As razões para esse *déficit* de participação são diversas e complexas. Essa dissertação não tem como objetivo responder a esses pontos. A importante conclusão da análise das rodadas é que, tendo em vista os resultados finais das

conclusões de cada uma, se criou um “*déficit* de desenvolvimento” no sistema GATT/OMC. “Pode-se argumentar que os PEDs pagaram um preço muito elevado por terem assinado e ratificado diversos acordos que exigiram o comprometimento e muito investimento” (NOGUEIRA, 2009, p.61). Esse entendimento vai ser fundamental para se entender a análise do capítulo III dessa dissertação.

SEÇÃO II) 2.2 PANORAMA DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

Na presente seção, será discutido o comércio exterior brasileiro no período 2003-2010, ilustrando a importância dele para as contas externas brasileiras, bem como para a economia como um todo. Os produtos voltados para a exportação, muitas vezes, têm cadeias produtivas que geram empregos diretos e indiretos, reforçando ainda mais a importância desse setor para o conjunto da economia brasileira. Um setor fundamental que ilustra essa importância é o agroindustrial, voltado eminentemente para a demanda externa. A agricultura moderna para exportação transformou-se em consumidora de bens industriais e fornecedora de matérias primas, alimentos, combustíveis para indústrias. O conjunto de atividades geradas pelos complexos agroindustriais compõe o que se denominou “agronegócio”, que responde por cerca de um terço do PIB³³ brasileiro. Este é uma das atividades que demonstram a importância do setor externo na economia do país, pois gera riqueza não somente pelos produtos diretamente exportados, mas também pelas atividades conexas à sua produção. Entender a importância das contas externas e, em especial, do agronegócio, facilita o entendimento das posições do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada.

Para se compreender a evolução do comércio exterior brasileiro entre 2003 e 2010, serão discutidos três temas centrais nesta seção II: os principais indicadores econômicos externos, a composição e a evolução das exportações e das importações do Brasil e o comércio exterior do agronegócio brasileiro.

³³ Dependendo da metodologia aplicada para o cálculo da participação do agronegócio na formação do PIB brasileiro, pode-se chegar a diferentes resultados. Por exemplo, de acordo com trabalhos de Mauro Virgino de Sena e Silva e Marcelo José Braga Nonnenberg (2006), esse valor pode variar entre 20,3% até 30,6% para o ano de 2003. De qualquer forma, para o presente trabalho, o valor exato não é o mais importante. O fundamental é que há uma contribuição fundamental para a composição do PIB brasileiro advindo de um setor voltado para exportação. Segundo dados do governo brasileiro, em 2003, o agronegócio representava 28,79% do PIB brasileiro (BRASIL, 2012, p.11). Para uma discussão mais aprofundada do tema, cf. Silva Nonnenberg (2006).

2.2.1 Principais indicadores econômicos do setor externo brasileiro

A economia brasileira, depois de anos de baixo crescimento econômico, apresentou taxas de crescimento econômico expressivas entre 2003 e 2010³⁴. Em grande medida, o crescimento econômico brasileiro foi favorecido pelo elevado crescimento econômico mundial, salvo no período de crise econômica e financeira em 2008 e em 2009. “Entre 2004 e 2007, o mundo atravessou o apogeu de uma “era dourada”, tendo 124 dos países do mundo – aproximadamente dois terços do total – crescido mais do que 4 % ao ano” (BARRETO, 2012, p.16). Cabe ressaltar que o crescimento do PIB brasileiro foi, inclusive, maior que a média do crescimento mundial, como se percebe no gráfico 2 abaixo. Ademais, constata-se que a crise econômica e financeira, por sua grande magnitude, influenciou sobremaneira a retração do crescimento brasileiro.

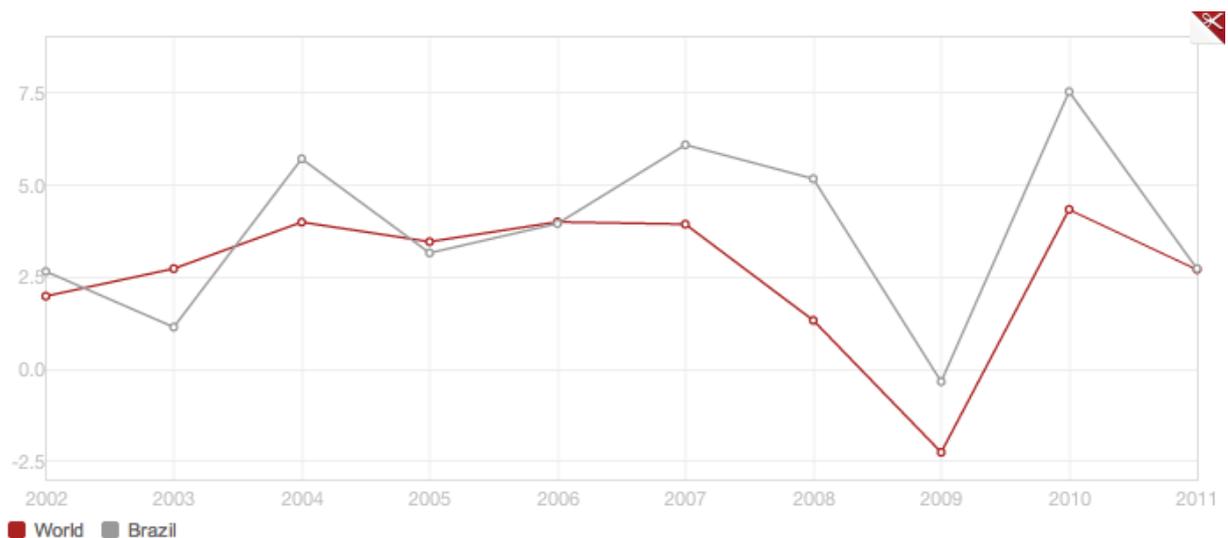


Gráfico 2: Crescimentos econômicos brasileiro e mundial
Fonte: THE WORLD BANK, 2012c

O setor externo brasileiro, por sua vez, apresentou, em linhas gerais, bom desempenho, salvo no período que se seguiu à crise econômica e financeira iniciada no final de 2008. Não somente o Brasil, mas o resto do mundo foi muito afetado pela referida crise. Essa qualificação de bom desempenho do setor externo pode ser explicada por um conjunto de fatores.

³⁴ Cabe ressaltar que os dados econômicos apresentados nesta seção concentram-se no período de análise da dissertação, ou seja, na era Lula (2003-2010).

Um dos fatores mais notáveis foi o significativo superávit da balança comercial ($BC > 0$) em todo o período analisado, que acabou contribuindo de forma decisiva para contrabalancear as contas estruturalmente deficitárias na economia brasileira – a balança de rendas (BR) e a balança de serviços (BS). Dessa forma, foi possível a manutenção de superávits no saldo de transações correntes (STC), na maior parte do período (gráfico 3 abaixo). Esse aspecto positivo da BC contribuiu para evitar desequilíbrio das contas externas brasileiras.

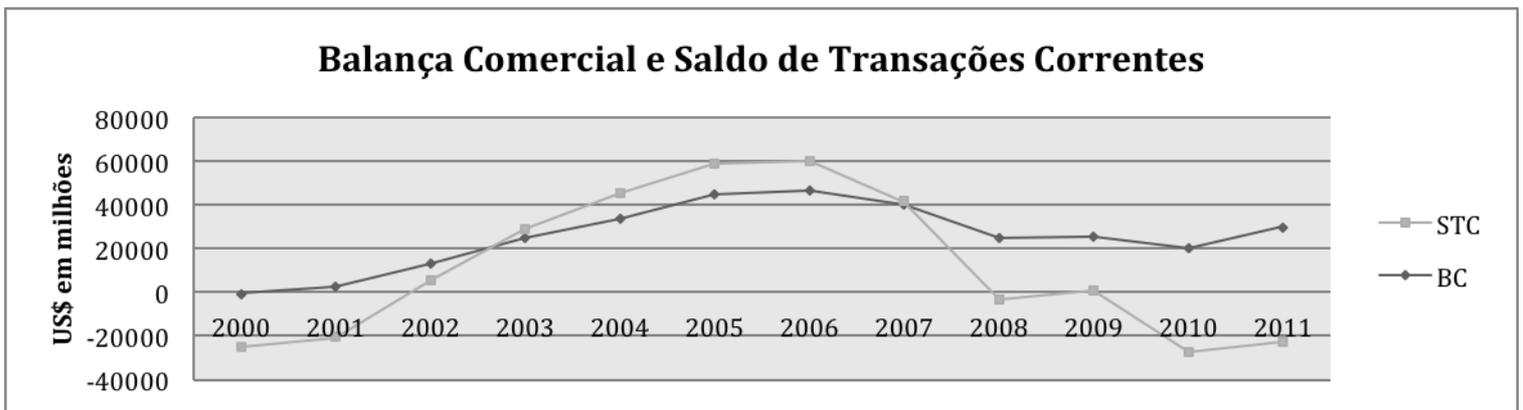


Gráfico 3: Balança comercial e saldo de transações correntes

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Banco Central do Brasil (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2009)

O balanço de pagamentos, durante todo o período analisado, obteve superávits, de forma que as contas externas se mantiveram equilibradas. Se, por um lado, em um primeiro momento, no período 2003-2005, a conta que contribuía para o superávit no balanço de pagamentos foi o STC. Por outro lado, entre 2006-2010, as transições correntes entram em uma tendência de *déficit* ($STC < 0$). Todavia, mesmo com esses déficits, o balanço de pagamentos continua superavitário por causa dos superávits em na conta capital e financeira (CCF). Abaixo, segue o gráfico 4, que versa sobre a evolução das contas STC, CCF e BP. Tal gráfico demonstra o superávit do BP durante o período analisado, ora por influência do $STC > 0$, ora por influência da $CCF > 0$, ora por ambos.

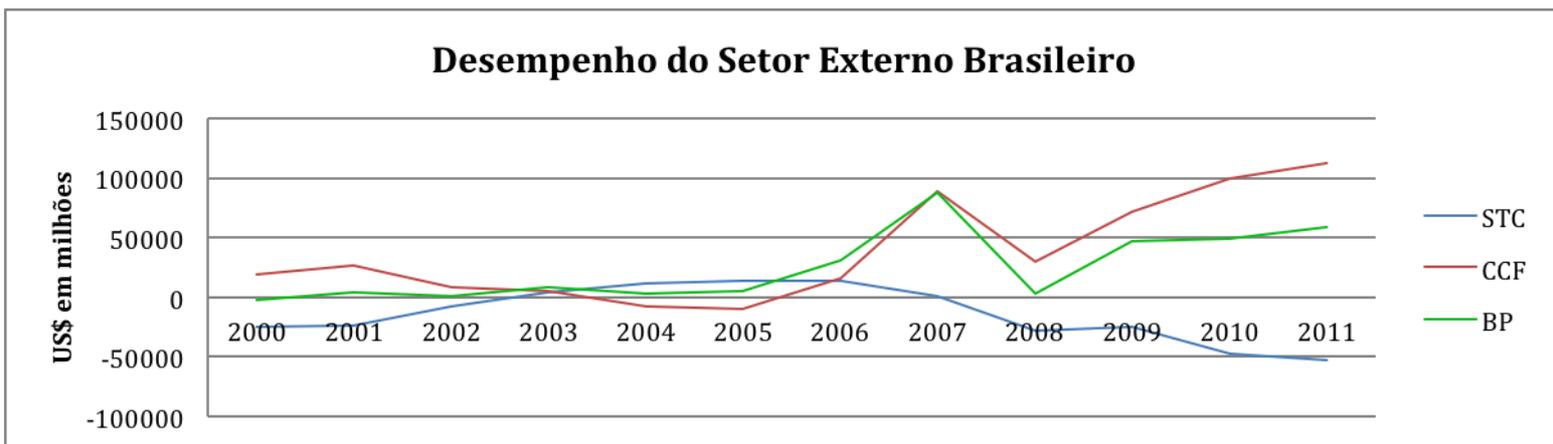


Gráfico 4: Desempenho do setor externo brasileiro
 Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do MDIC (BRASIL, 2011)

Esse acúmulo contínuo de superávits no BP permitiu ao país acumular reservas internacionais, de forma que o estoque de reservas internacionais em 2006-2007 superou o total da dívida externa brasileira. Esse fato permitiu que o governo brasileiro afirmasse que o Brasil não tinha mais dívida externa, já que as reservas internacionais superaram a dívida externa bruta. Além disso, o indicador dívida externa como % do PIB diminuiu, o que ressalta ainda mais o bom desempenho brasileiro também no seu setor externo³⁵. “Em dezembro de 2006, o setor público passou a condição de credor externo (R\$ 27,8 bilhões) que foi ampliado a cada ano até atingir o valor de R\$ 359,7 bilhões de créditos externos em dezembro de 2010.” (TEIXEIRA e PINTO, 2012, p.925) .

³⁵ Deve-se diferenciar dívida externa da dívida interna. O que estamos discutindo aqui é a dívida externa, a dívida interna, aquela que advém sobretudo da venda de títulos (papéis) da dívida pública com promessa de resgate futuro acrescido de juros, continua elevada, mas, de qualquer forma, a dívida interna não é o foco da discussão nesse trabalho. Para informações acerca da dívida interna, cf. Moraes e Saad-Filho (2011) e Teixeira e Pinto (2012).

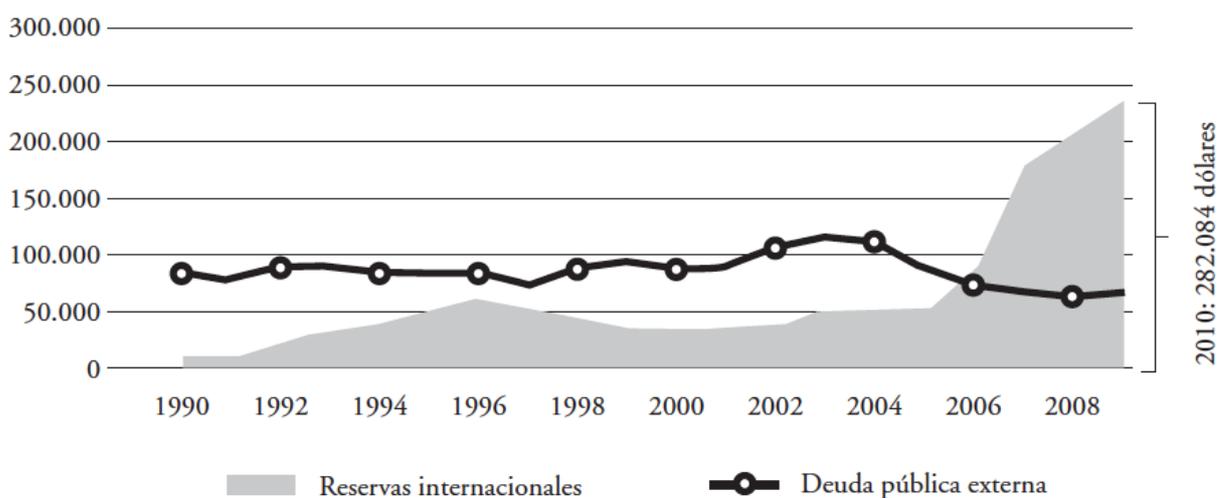


Gráfico 5: Exposição internacional do Brasil: dívida pública como % do PIB e estoque de reservas internacionais em dólares (milhões de dólares)
Fonte: SENNES (2012)

Ao mesmo tempo em que houve a acumulação de superávits comerciais crescentes, a taxa de câmbio, curiosamente, apresentou uma trajetória de crescente apreciação. A taxa de câmbio real é variável importante para determinação da competitividade econômica externa do país³⁶. Todavia, no período em análise, como se viu no gráfico 3, o Brasil acumulou superávits comerciais crescentes, a despeito da apreciação do câmbio. As razões para esse desempenho – aparentemente – contraditório são diversas³⁷, entre as quais se destaca o papel das *commodities* no comércio exterior brasileiro. O gráfico 6 demonstra a evolução da taxa de câmbio brasileira frente à principal moeda internacional, o dólar. Nele, fica claro o processo de apreciação pelo qual a taxa de câmbio brasileira passou entre 2003 e 2010.

³⁶ Cabe lembrar que a taxa de câmbio real efetiva (e) é aquela que representa o preço de uma moeda em relação a uma cesta de moedas estrangeiras, ajustado pelo diferencial entre a variação dos preços domésticos e externos, constituindo-se, dessa forma, em determinante da competitividade das exportações do país. Ou seja, $e = E.P^*/P$, em que e =taxa de câmbio real; E =taxa de câmbio nominal; P^* =índice de preços em moeda estrangeira; e P =índice de preços moeda doméstica. *Coeteris paribus*, a apreciação da taxa de câmbio tem como consequência a redução das exportações líquidas.

³⁷ Essa parte que trata das razões dessa aparente contradição entre acumulação de superávits comerciais mais apreciação do câmbio será em seguida, na parte da discussão do papel das *commodities* na balança comercial brasileira.

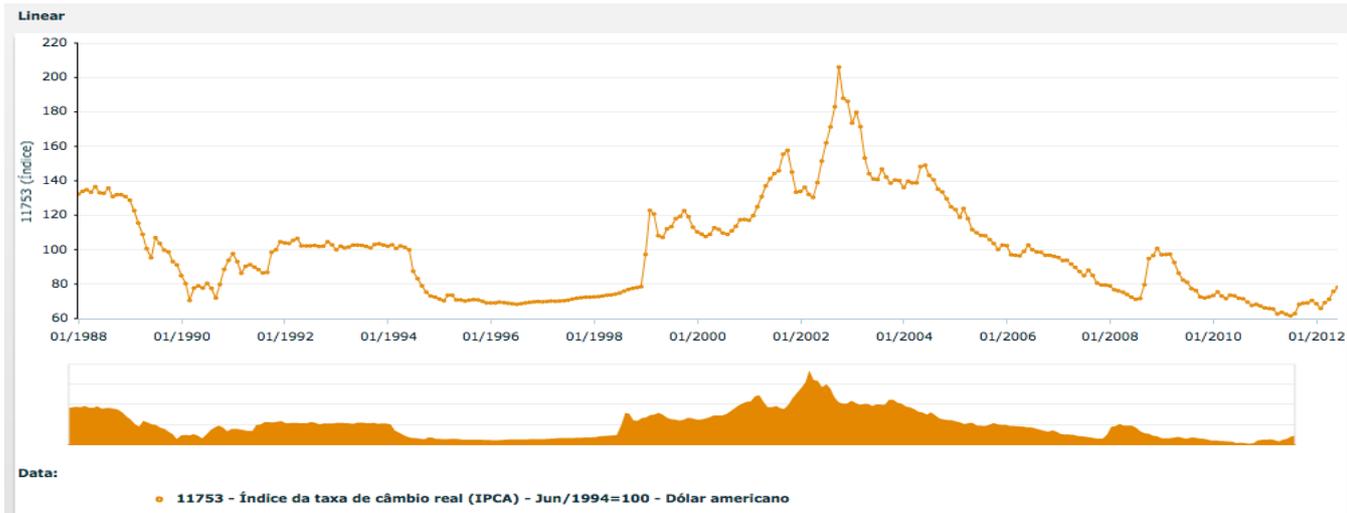


Gráfico 6: Evolução do índice da taxa de câmbio real (IPCA) - Jun/1994=100 – Dólar americano
 Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2009

O tema da apreciação do câmbio passa a estar progressivamente entre os principais pontos da agenda econômica brasileira. Entretanto é, nos primeiros anos do governo de Dilma Rousseff que o tema toma maiores proporções³⁸. Passa a haver uma crescente preocupação de que o câmbio possa ser usado como uma forma de “subsídio” à produção doméstica – o que eliminaria a eficácia de diversos acordos na OMC.

Os dados macroeconômicos mencionados, até aqui, servem de aporte necessário para o entendimento do setor externo brasileiro durante o período Lula. Dentro desse quadro mais amplo, pode-se entender a evolução do comércio exterior brasileiro, especialmente a participação do agronegócio.

2.2.2 Análise da evolução das exportações e das importações brasileiras

Nesta parte do trabalho, discutir-se-ão três pontos: em primeiro momento, a evolução da balança comercial brasileira, especialmente as exportações; em segundo lugar, o papel das *commodities* na balança comercial brasileira; e, em terceiro lugar, um importante debate acerca do comércio exterior brasileiro – se o Brasil passou por um processo de desindustrialização ou por uma reprimarização da pauta exportadora ou por uma “doença holandesa”.

³⁸ A economista Vera Thorstensen é uma das principais pesquisadoras brasileiras acerca desse tema entre relação da taxa de câmbio e comércio internacional e a preocupação. Cf. THORSTENSEN, Vera; MARCAL, Emerson, FERRA, Lucas (2011a e 2011b).

O Brasil tradicionalmente possui participação pequena no comércio internacional, a despeito de seu peso econômico na economia global. Segundo dados do MDIC (BRASIL, 2013), nos anos de 1980 e de 1990, houve certa retração dessa participação brasileira, ficando em menos de 1%. Nos anos 2000, houve uma tendência de recuperação dessa participação tanto das importações como das exportações, como se pode verificar nas linhas de tendência do gráfico 7. O Brasil está no final dos anos 2000 entre as 10 principais economias do mundo, mas sua participação no comércio mundial representa cerca de 1%.

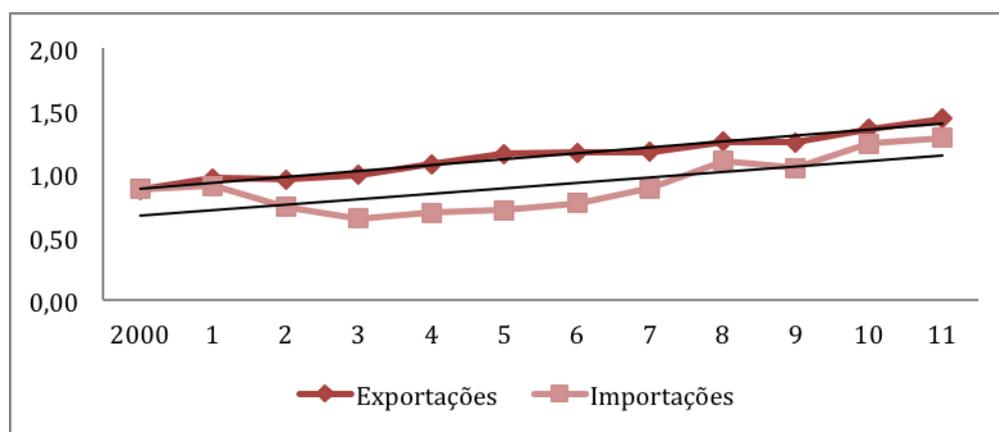


Gráfico 7: Participação das importações e das exportações brasileiras em termos percentuais sobre as totais mundiais

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do MDIC (BRASIL, 2011)

As exportações brasileiras apresentaram uma alta taxa de crescimento ao longo do período analisado, de forma que o crescimento médio anual delas entre 2003 e 2010 foi de 17,63%. Esse cálculo inclui o único ano em que houve decréscimo na exportações, que foi em 2009, ano que registrou decréscimo das exportações em 22,71%. Essa queda está diretamente relacionada à crise econômica e financeira, iniciada no final de 2008.



Gráfico 8: Evolução das exportações e importações brasileiras
Fonte: BRASIL, 2011

Para ter uma ideia mais precisa do crescimento do volume das exportações, deve-se separar duas variáveis centrais: o aumento do índice de preços dos produtos exportados e o aumento da quantidade exportada. Ou seja, parte do crescimento em valores absolutos em dólares advém do aumento do preço dos produtos exportados pelo Brasil e outra parte advém do aumento da quantidade exportada. De forma muito simplificada, quer-se afirmar que não necessariamente o crescimento das exportações está refletido pelo aumento da quantidade vendida. Um choque de preços que cause aumento do preço internacional dos produtos da pauta exportadora brasileira leva ao aumento do valor exportado, podendo o aumento dos preços ter influência muito maior que o aumento da quantidade exportada para o crescimento das exportações brasileiras e vice-versa³⁹.

Para ilustrar essa discussão, utilizam-se as variáveis *quantum* de exportações⁴⁰ e índice de preços. Essas duas medidas permitem um entendimento maior do que influenciou o aumento das exportações brasileiras entre 2003 e 2010. De acordo com o gráfico número 9, constata-se que houve aumento significativo do *quantum*, de forma que o aumento da

³⁹ A título de ilustração, as exportações do setor sucroalcooleiro atingiram US\$ 16,2 bilhões em 2011, com elevação de 17,5% em relação ao ano de 2010. A elevação nas exportações desse setor deram-se em função do aumento dos preços, pois houve uma diminuição na quantidade exportada. “O desempenho positivo do setor foi obtido em função da elevação dos seus preços, que, em média, subiram 29,9%. Por outro lado, a quantidade embarcada do setor teve redução de 9,5% em 2011” (BRASIL, 2012, p.29). O setor sucroalcooleiro é somente um exemplo de como os preços podem afetar o desempenho das exportações. O *quantum*, que é discutido em seguida, serve para fazer uma avaliação mais precisa dessa discussão.

⁴⁰ *Quantum* significa quantidade física de uma grandeza. Na presente análise, usa-se *quantum* de importações e de exportações para representar a quantidade vendida ou comprada dessas duas.

quantidade de produtos exportados tiveram papel central para o aumento do valor das exportações brasileiras⁴¹.

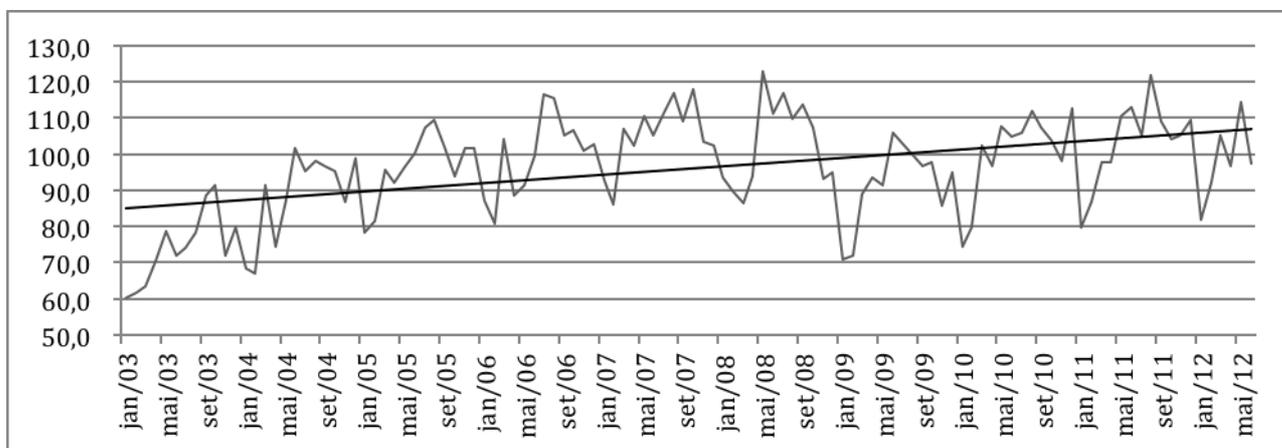


Gráfico 9: Índice de *quantum* das exportações brasileiras, segundo total brasileiro. Base: média 2006=100
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da FUNCEX (FUNCEX DATA, 2012)

No que diz respeito aos preços das exportações brasileiras, por sua vez, nota-se um aumento muito significativo deles ao longo de todo o período, especialmente no período depois de 2008, quando houve um aumento muito significativo do preço dos alimentos e de outras *commodities* brasileiras. Assim, os preços tiveram também papel importante para o desempenho positivo da balança comercial brasileira e para o equilíbrio das contas externas.

Por essa razão, um dos temas que receberá maior atenção nessa seção II do capítulo II é o papel das *commodities* no comércio exterior brasileiro no período de 2003-2010, pois elas foram alguns dos produtos que tiveram maior aumento de preço e, assim, contribuíram para o superávit comercial brasileiro. O gráfico 10 mostra, em quadro comparativo, o *quantum* e o índice de preços das exportações brasileiras.

⁴¹ Essa discussão do *quantum* é retomada na parte final da discussão da intensidade tecnológica dos produtos importados e exportados pelo Brasil. Nessa parte, será discutido de forma separada (produtos primários, produtos semi-manufaturados e manufaturados). Dessa forma, poder-se-á perceber que o *quantum* variou de forma diferente nos produtos com diferentes intensidades tecnológicas.

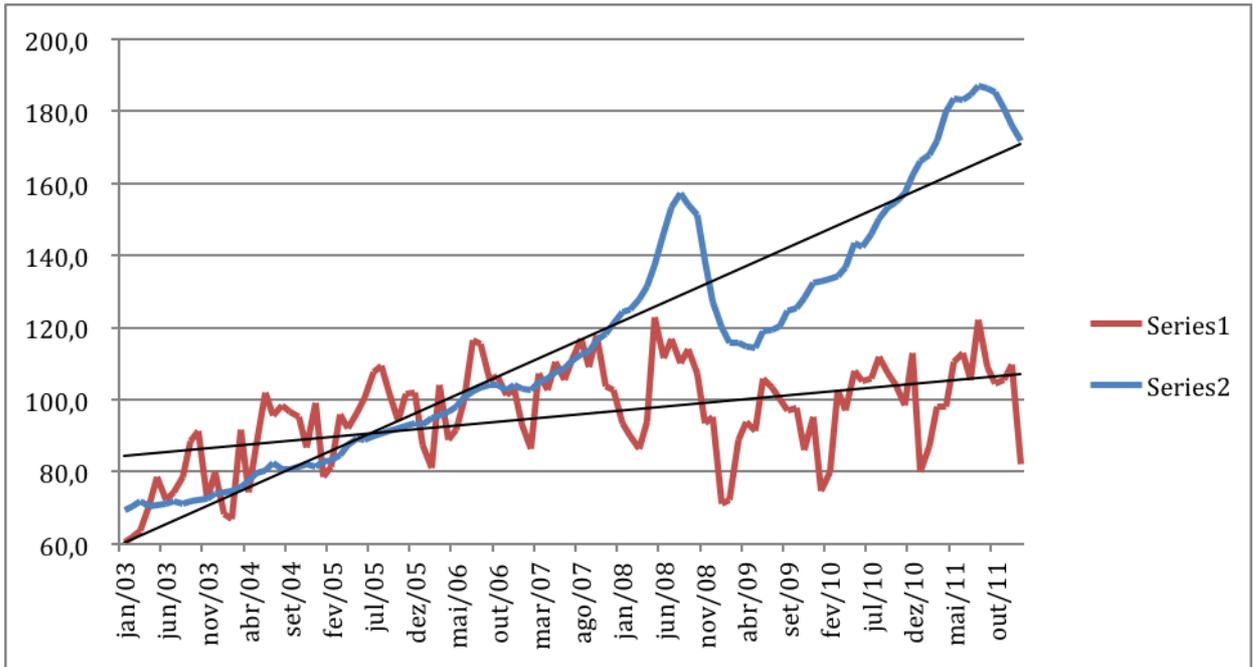


Gráfico 10: Índice de *quantum* das exportações brasileiras (série 1) e índice de preços das exportações brasileiras (série 2), ambos segundo total brasileiro. Base: média 2006=100

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da FUNCEX (FUNCEX DATA, 2012)

Esse choque positivo dos preços nos produtos da pauta exportadora brasileira teve como consequência uma melhora nos termos de troca do Brasil. Uma das análises do Banco Central do Brasil ressalta o papel dos termos de troca em uma economia.

Os termos de troca no comércio exterior são definidos pela relação entre os preços das exportações de um país e os das suas importações. A melhora nesses termos de troca permite importações em condições mais favoráveis, incentivando a produção doméstica de bens exportáveis. A esse efeito real soma-se efeito monetário positivo sobre a balança comercial, refletido em aumento do saldo, mantidas fixas as quantidades de bens comercializados. Adicionalmente, mudanças nos termos de troca geram efeitos-renda potencialmente importantes nas regiões ou países produtores. (BRASIL, 2009, p.91).

O gráfico 11 ilustra o desenvolvimento do índice termos de troca dos produtos importados e exportados pelo Brasil. Nele, constatam-se outros ganhos significativos que o Brasil teve, devido à conjuntura internacional de crescimento mundial, especialmente do crescimento asiático e de sua demanda por *commodities*. Essa região demandou muitos dos produtos que fazem parte da pauta exportadora brasileira.

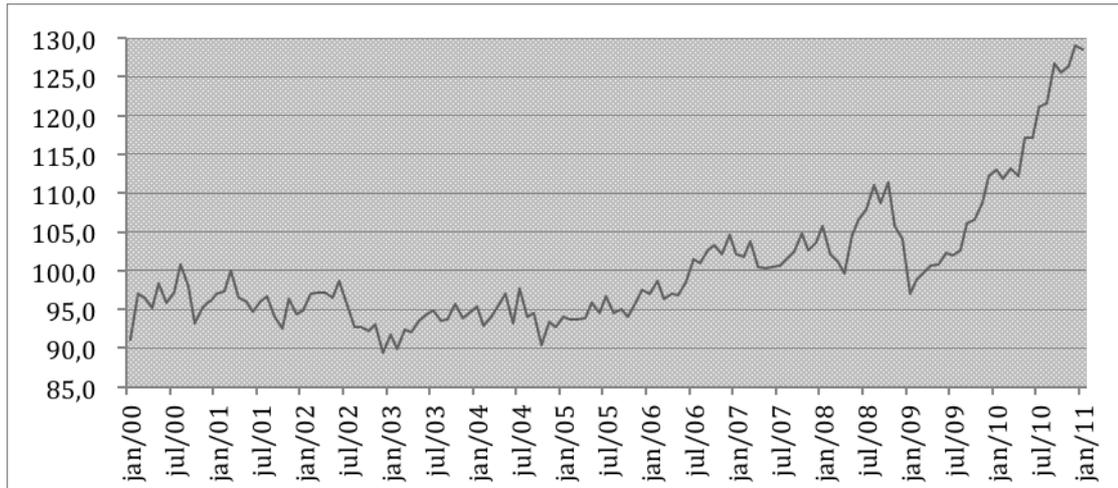
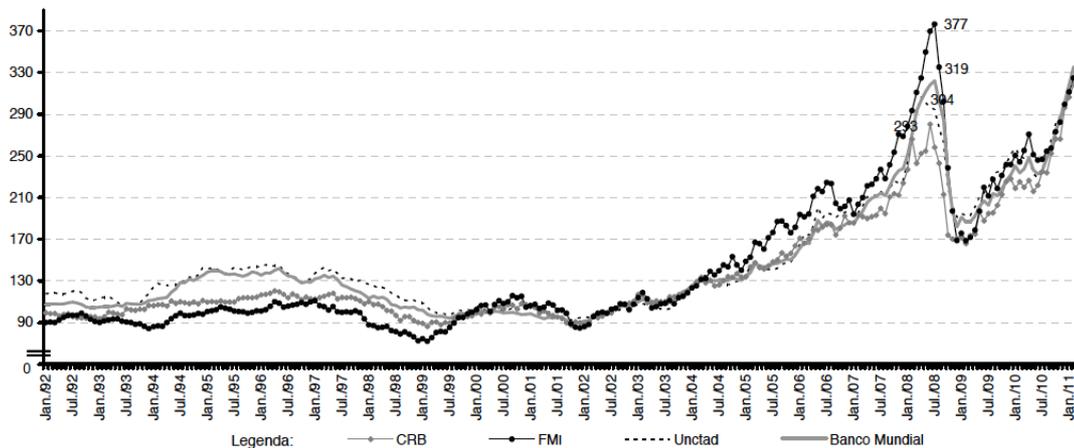


Gráfico 11: Índice de termos de troca (segundo total brasileiro) (período mensal. Base média 2006=100)
 Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da FUNCEX (FUNCEX DATA, 2012)

Cabe ressaltar que os ganhos desses termos de troca foram diferenciados nos variados setores dos produtos exportados, como os básicos, os semimanufaturados e os manufaturados. “Os efeitos reais e nominais dos termos de troca foram claramente mais favoráveis aos produtos básicos e aos semimanufaturados” (BRASIL, 2009, p.92). A partir dessa constatação, amplia-se o debate nesse ponto específico para se discutir o papel das *commodities* no desempenho do comércio exterior brasileiro no período 2003-2010.

Os ganhos dos termos de troca são resultado, em grande medida, do aumento do preço das *commodities* internacionais. O aumento dos preços foi causado majoritariamente por causa do crescimento mundial (que foi muito elevado como visto anteriormente) e mais especificamente pelo crescimento chinês que cresceu em torno de 10% a.a. no período analisado, segundo dados do Banco Mundial. (THE WORLD BANK, 2012a).

A consequência inevitável disso foi um desequilíbrio entre oferta e demanda por esses produtos. Como a demanda vinha superando muito a oferta, o aumento do preço desses produtos foi inevitável, sendo muito benéfico para a balança comercial brasileira, o que ficou conhecido como choque externo benigno (PRATES, 2008). Por meio do gráfico 12 abaixo, percebe-se a magnitude desse aumento dos preços, que já vinham acontecendo em anos anteriores, mas que se tornou muito mais significativo a partir de 2003. Esse choque de preços compensou, em grande medida, o efeito negativo da apreciação do real.



FONTE DOS DADOS BRUTOS: CRB, FMI, Banco Mundial e Unctad.
 NOTA: A média do ano de 2002 é igual a 100.

Gráfico 12: Índices de preços das *commodities* no mundo – jan./92-mar./11
 Fonte: CUNHA *et al*, 2011

A importância desse setor relaciona-se ao à importância que as *commodities* têm para as exportações brasileiras. Segundo Daniela Prates e Emerson Fernandes Marçal (2008), as *commodities* representam mais de 40% das exportações brasileiras.⁴² Tendo em vista esse número relevante, percebe-se o quanto o chamado “choque externo benigno” foi importante para as contas externas brasileiras no período analisado.

Os setores mais representativos nas exportações brasileiras são minerais (25,2%), alimentos (13,8%) e vegetais (12,3%), considerando a média do período pós-crise 2009-2011. As taxas de crescimento nesses setores foram exatamente as mais destacadas relativamente à média de 2006-2008: 77%, 46% e 50%, respectivamente. (REIS; CANUTTO; CAVALLARI, 2012, p.6).

Esse choque favorável às *commodities* brasileiras, entre outros fatores, contribuiu para que os produtos de menor valor agregado ganhassem maior espaço na pauta exportadora brasileira no período entre 2003-2010⁴³.

Um debate consequente desse aumento da participação das *commodities* no comércio exterior brasileiro é o acerca do impacto dessa evolução sobre a indústria brasileira e, por consequência, na economia brasileira como um todo. Concentrar a produção da economia

⁴² Para uma análise mais detalhada do papel das *commodities* no comércio exterior brasileiro, cf. PRATES e MARCAL (2008).

⁴³ Não existe somente uma metodologia usada para classificar a intensidade tecnológica dos produtos, mas, sim, várias. Uma das mais usadas é a metodologia da OCDE, inclusive a adotada pelo governo brasileiro, como pelo MDIC. Há outra taxonomia muito conhecida que é a de Pavitt (1984), a qual é utilizada por André Cunha e Daniela Prates (2011) em seus trabalhos acerca da intensidade tecnológica dos produtos brasileiros. Para a dissertação, serão conjugados as duas metodologias, uma vez que ambas contribuem para ilustrar o objetivo dessa parte do trabalho – demonstrar que os produtos de menor intensidade tecnológica aumentaram sua participação, em termos relativos, na pauta exportadora brasileiro no período entre 2003 e 2010.

nacional de um país em cestas de produtos primários é um tema que preocupa uma série de economistas e politólogos brasileiros. Os economistas mais ligados ao pensamento desenvolvimentista e cepalino são os que mais se preocupam com a possibilidade de o Brasil voltar a ser majoritariamente exportador de produtos básicos e de baixo valor agregado.

Dessa preocupação há um debate em que há pouco consenso. O que aconteceu com a economia brasileira? Teria ela passado por um processo de desindustrialização? Pelo processo da conhecida “doença holandesa”? Ou mesmo pela simples reprimarização da pauta exportadora? São perguntas que permeiam o debate do comércio exterior e da economia brasileiras.

André Cunha *et al* (2012) aponta que o debate pode ser categorizado em duas grandes correntes: 1) a que defende que o Brasil tem passado, de fato, por um processo de desindustrialização, a que ele denomina de “mais pessimistas”; e 2) a corrente “mais otimista”, a qual entende o processo como algo natural e não acredita haver um processo de desindustrialização.

Entre os analistas da primeira corrente, podem ser citados os trabalhos de Bresser Pereira (2010), José Luis Oreiro e Carmen A. Feijó (2010), Nelson Marconi (2012), Bonelli e Pessoa (2010), Ricardo Sennes (2012) e Renaud Lambert (2012). Entre os analistas da segunda corrente, podem ser mencionados os trabalhos de Fernando Ribeiro (2007), Nash Sinnot (2009), Maloney Ledernan (2010) e Marcos Sawaya Jank e Sidney Nakao Nakahodo (2006).

Para se esclarecer a discussão, Feijó e Oreiro (2010) trazem duas definições clássicas do conceito de desindustrialização. O primeiro conceito que eles mencionam é o de Rowthorn e Ramaswamy (1999), para os quais, a industrialização significa a redução persistente da participação do emprego industrial no emprego total de um país ou região. O segundo conceito é o de Tregenna (2009), o qual redefiniu, de forma mais ampla, o conceito “clássico” de desindustrialização como sendo uma situação na qual tanto o emprego industrial como o valor adicionado da indústria se reduzem como proporção do emprego total e do PIB, respectivamente.

Para Oreiro e Feijó, com base nos dados de seus estudos, “parece haver pouca margem para a dúvida a respeito da ocorrência de um processo de desindustrialização da economia brasileira” (OREIRO e FEIJO, 2010, p.229). As razões apresentadas pelos autores são por causa da queda da participação da indústria no PIB brasileiro. Os mesmos autores ressaltam ainda que “de fato entre 2005 e 2008 a taxa de crescimento do valor adicionado da indústria

de transformação ficou sistematicamente abaixo da taxa de crescimento do PIB” (OREIRO e FEIJO, 2010, p.228). Houve, como já exposto anteriormente, um aumento na participação das *commodities* e uma redução da participação de manufaturados na balança comercial do Brasil. Segundo os dados apresentados Oreiro e Feijó (2010), essa participação de manufaturados inclusive teve contribuição negativa na BC, os produtos manufaturados passaram a ter contribuição negativa nessa conta, entre 1992-2007.

A respeito da doença holandesa, cabe primeiro definir do que se trata o conceito. O fenômeno da doença holandesa é o surgimento do efeito perverso de valorização da moeda nacional diante do *boom* de influxo de divisas originado na exportação de *commodities*. Ou seja, a descoberta ou a valorização de um recurso natural causa uma entrada de divisas muito grande no país detentor delas, de forma que o câmbio se valoriza e diminui, por consequência, a competitividade de produtos industriais, levando à desindustrialização.

O debate acerca da ocorrência da doença holandesa recentemente no Brasil também é inconcluso ainda. Alguns autores argumentam que o Brasil está passando pelo processo de desindustrialização, como Oreiro e Feijó. Estes mencionam que uma das causas prováveis é a ocorrência da doença holandesa em função da valorização das *commodities* exportadas pelo Brasil, como já visto anteriormente (gráfico 12).

Por fim, estudos recentes a respeito da composição do saldo comercial brasileiro e da composição do valor adicionado da indústria brasileira mostram sinais inquietantes da ocorrência de “doença holandesa”, ou seja, de desindustrialização causada pela apreciação da taxa real de câmbio que resulta da valorização dos preços das *commodities* e dos recursos naturais no mercado internacional. (OREIRO; FEIJO, 2010, p. 231)

Por outro lado, outros autores não acreditam que o Brasil esteja passando por esse problema da desindustrialização, aqueles autores que o economista André Cunha *et al* (2012) os denominou de “otimistas”. Esse autores mencionam que, do ponto de vista da produção, da evolução do emprego e da produtividade e, principalmente, dos investimentos, não haveria evidências inequívocas de desindustrialização no Brasil (BONELLI e PESSOA apud CUNHA, 2012). Além disso, autores dessa mesma corrente afirmam que não haveria uma “maldição” dos chamados recursos naturais, caso políticas adequadas fossem adotadas no sentido de minimização dos efeitos negativos e potencialização da capacidade dessas rendas extraordinárias em constituir bases sólidas para o desenvolvimento a longo prazo.

Os resultados mais conclusivos acerca desse debate são de que a indústria vem perdendo espaço na pauta exportadora brasileira. Os dados do Ministério da Fazenda, como

aponta André Cunha (2012), vão nesse sentido. Segundo esse autor, no final de 2011, 64,6% das mercadorias exportadas pelo Brasil poderiam ser classificadas como *commodities*. Em 1994, essa proporção era de 50%. A preocupação com a reprimarização das exportações brasileiras começou a ocupar espaço central no debate sobre a política comercial: já em 2010, a participação dos produtos manufaturados nas exportações do Brasil foi de 39,4%, enquanto que no início da década era mais de 50% (BARRAL, 2011, p.117).

Ao avaliar a participação dos produtos exportados pelo Brasil em termos de nível tecnológico, observa-se clara redução da parcela de maior conteúdo tecnológico. Ao mesmo tempo, os produtos primários e os produtos derivados de recursos naturais ganharam significativa importância entre 2000 e 2010. A parcela desses dois tipos de produtos somava 45,7% em 2000 e passou a representar 62,9% dez anos depois. Por outro lado, a participação dos produtos de alta tecnologia recuou de 10,4% para 5% nesse mesmo período. Mesmo os produtos de baixa tecnologia perderam representatividade na pauta exportada de 13,4% para 9,9%. (CANUTO; CAVALLARI; REIS, 2012, p.11-12).

Dados Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) e MDIC também apontam no sentido de crescente peso de produtos de baixo conteúdo tecnológico e decrescente dos de alto conteúdo tecnológico, como se pode verificar com o gráfico 13 abaixo. Neles, constata-se que os produtos de baixa e média/baixa tecnologia vêm ganhando espaço *relativo* em detrimento dos produtos de alta e média/alta tecnologia, nas exportações brasileiras⁴⁴. Deve-se mencionar que, a despeito dessa perda relativa, os produtos manufaturados tiveram um crescimento significativo, em termos de valor absoluto. Em 2003, o Brasil exportou US\$39,764 bilhões em manufaturados e 92,683 em 2008, apresentando queda em 2009 muito em função da crise financeira internacional (MDIC, 2013).

⁴⁴ Essa preocupação com o maior peso dos produtos de baixo conteúdo tecnológico, como o dos produtos agrícolas, está relacionado, em parte, ao menor peso que eles têm tido no comércio internacional. Esse processo acontece há mais de 50 anos. “*Si l’agroalimentaire a vu su part dans le commerce mondial diminuer de près de moitié entre 1967 et 2007, il a, dans le même temps, fortement augmenté en volume.*” (SERFATI, 2012, p.56). Ponto também destacado por Irina Santiago: em 1950, os bens agrícolas representavam 44,95% das exportações mundiais. Em 2003, essa proporção havia se reduzido a 9,24% (SANTIAGO apud CESAR e SATO, 2012, p.182).

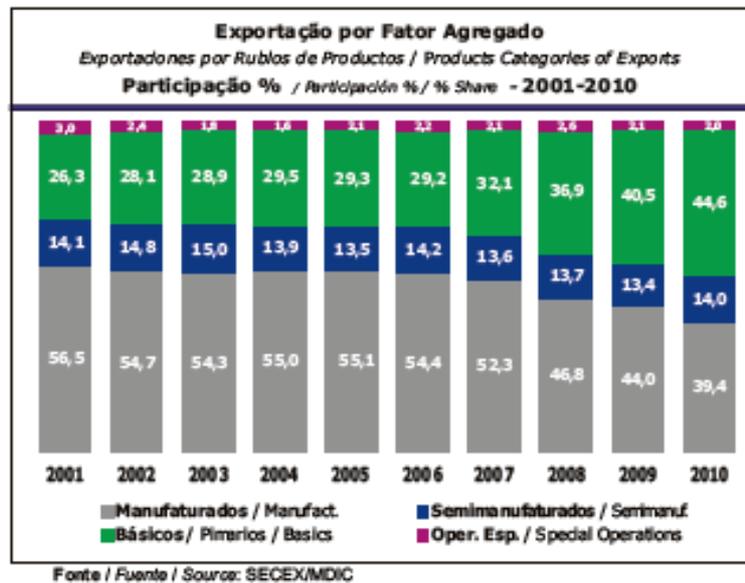


Gráfico 13: Exportação por fator agregado
Fonte: BRASIL, 2011

Esse debate acerca da desindustrialização tem sido importante no debate econômico para o período entre 2003 e 2010 e no projeto de desenvolvimento que o governo brasileiro pretende implementar. Depois desse debate mais geral dos principais pontos do comércio exterior brasileiro, cabe discutir o peso que a agricultura e, de forma mais abrangente, o agronegócio tem na economia brasileira, mais especificamente no comércio exterior brasileiro.

2.2.3 Comércio Exterior do agronegócio brasileiro: principais produtos e mercados

Agronegócio significa o conjunto de cadeias produtivas que formam a produção, transformação e distribuição dos produtos do setor agrícola. No presente trabalho, adotamos a definição utilizada por Montoya (2002), conceito que é análogo ao do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Segundo Montoya (2002, p. 609), agronegócio é o

[...] conjunto de atividades inter-relacionadas, com relações multideterminadas de encadeamento, de coordenação ou controle e de etapas de processo. Essas compreendem as indústrias produtoras de bens e insumos para a agricultura (a montante), a produção rural e as indústrias processadoras e de serviços de base agrícola (a jusante).

Para o MAPA (BRASIL, 2012),

No Brasil, o agronegócio contempla o pequeno, o médio e o grande produtor rural e reúne atividades de fornecimento de bens e serviços à agricultura, produção agropecuária, processamento, transformação e distribuição de produtos de origem agropecuária até o consumidor final. (BRASIL, 2012).

Ou seja, o agronegócio é o conjunto mais amplo das atividades relacionadas à produção agrícola. Esse conceito é importante para se entender o impacto mais amplo desse setor econômico na economia brasileira como um todo. Há um conjunto de atividades que antecedem a produção agrícola (como fornecimento de máquinas e insumos de produção), passando pela produção agrícola propriamente dita, até uma indústria de processamento (a qual envolve estocagem, comercialização e outros serviços). Nessa perspectiva, pode-se entender a importante participação do agronegócio no PIB brasileiro. Essa importante participação é um dos dois pilares através dos quais se entende que o pragmatismo econômico do Brasil em negociações agrícolas está imbricado, em grande medida, com os interesses ofensivos do agronegócio.



Gráfico 14: Participação do agronegócio no PIB brasileiro
Fonte: CEPEA/ESALQ-USP *apud* MAPA (BRASIL, 2012)

O segundo pilar que fundamenta, nesta dissertação, a ideia de que grande parte dos interesses do agronegócio confundem-se com os interesses pragmáticos econômicos do Brasil nas negociações agrícolas internacionais é a importante participação que esse setor tem na balança comercial brasileira e, por consequência, nas contas externas brasileiras como um todo. O agronegócio representa em torno de 40% do que o Brasil exporta, uma parcela significativa da balança comercial brasileira.

Tabela 1: participação do agronegócio nas exportações do Brasil

| Ano | Exportações | | |
|------|------------------|-----------------|----------------------|
| | Total Brasil (A) | Agronegócio (B) | Participação % (B/A) |
| 2003 | 73,203 | 30,645 | 41,8630384 |
| 2004 | 96,677 | 39,029 | 40,37051212 |
| 2005 | 118,529 | 43,617 | 36,79858937 |
| 2006 | 137,807 | 49,465 | 35,89440304 |
| 2007 | 160,649 | 58,521 | 36,42786447 |
| 2008 | 197,942 | 71,806 | 36,27628295 |
| 2009 | 152,995 | 64,786 | 42,34517468 |
| 2010 | 201,915 | 76,442 | 37,85850482 |
| 2011 | 256,04 | 94,968 | 37,09107952 |
| 2012 | 242,58 | 95,814 | 39,4978976 |

Elaborado pelo autor com base nos dados do MDIC (BRASIL, 2013)

Grande parte dos dados utilizados, nessa parte do texto, foram retirados da publicação do MAPA (BRASIL, 2012). Como se mencionou anteriormente, o Brasil é um dos agroexportadores mundiais.

Considerando os países da União Europeia enquanto mercado único, o Brasil ocupou, em 2010, a terceira posição no ranking mundial dos mercados exportadores de produtos agrícolas. Foram vendidos quase 300 produtos para mais de 200 países nesse período. (BRASIL, 2012, p.20).

O Brasil é atualmente o maior exportador em uma série de produtos agrícolas, como suco de laranja, café, açúcar; e está como segundo maior exportador em outros produtos, como a soja (BRASIL, 2012).

A contribuição dos produtos agrícolas giram em torno de 30% para a balança comercial brasileira, nos anos 2000, como se pode perceber no gráfico abaixo (gráfico 15):

Balança Comercial Brasileira – Série Histórica (US\$ bilhões)

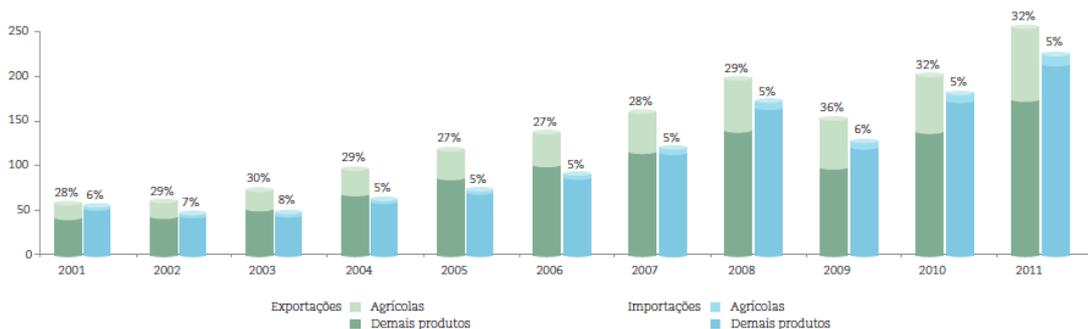


Gráfico 15: Balança comercial brasileira – Série histórica (US\$ bilhões)
 Fonte: BRASIL, 2012 (MAPA)

Os produtos agropecuários foram responsáveis por 32% das vendas externas totais do país em 2011, enquanto sua participação nas importações totais foi de 5% no mesmo período. Em termos percentuais, a pauta exportadora agrícola brasileira é concentrada em poucos produtos. Segundo os dados do MAPA (BRASIL, 2012), o complexo de soja responde por cerca de 29,6% no total da pauta exportadora e o complexo sucroalcooleiro por 19,9%. Ou seja, somente esses dois produtos respondem por praticamente 50% da pauta exportadora agrícola brasileira. Caso se incluam carnes e café, a cifra chega a 79,4%. Há outros produtos que conformam entre os principais da pauta exportadora agrícola brasileira, como frutas, cereais, farinhas e fumo⁴⁵. O gráfico abaixo explicita os principais produtos (gráfico 16).

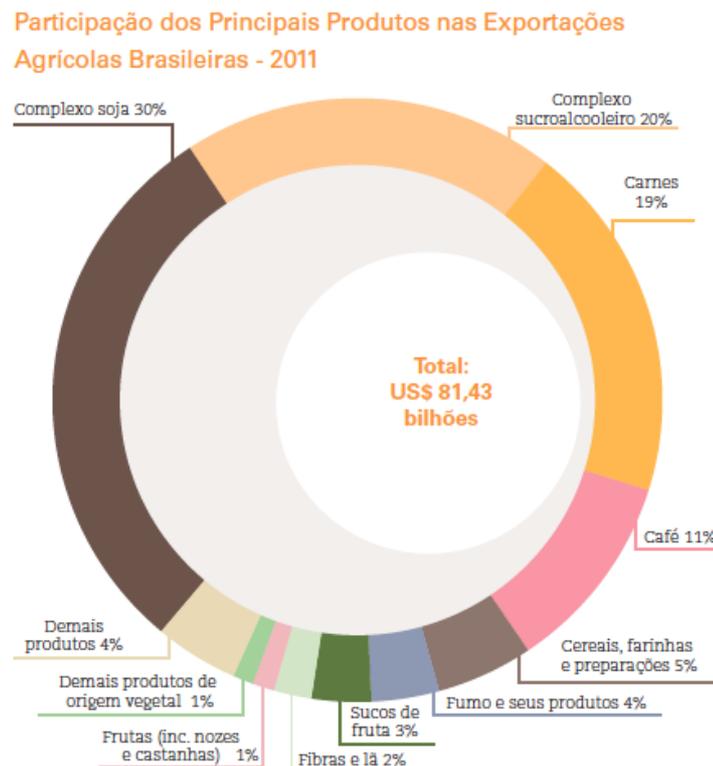


Gráfico 16: Participação dos principais produtos nas exportações agrícolas brasileiras – 2011
 Fonte: BRASIL, 2012

O aumento das exportações do complexo da soja e do complexo sucroalcooleiro ocorreram em decorrência sobretudo do aumento do preço desses produtos no mercado internacional (BRASIL, 2012), especialmente do último, já que houve inclusive uma redução

⁴⁵ Para detalhes acerca da distribuição regional dessa produção agrícolas, cf. o mesmo estudo MAPA (BRASIL, 2012, p.106).

do volume das exportações no setor sucroalcooleiro. O aumento do preço dos produtos deste fez que aumentasse suas exportações, a despeito da queda do seu volume exportado. Ressalta-se ainda que, apesar de alguns produtos terem peso relativo pequeno na pauta exportadora, eles têm um peso não desprezível, já que em termos absolutos representam cifras importantes para a economia brasileira, especialmente para algumas regiões. “As exportações brasileiras de frutas foram de US\$ 941 milhões em 2011” (BRASIL, 2012, p.54). O Nordeste do Brasil, por exemplo, tem uma importante produção de frutas.

As importações agrícolas brasileiras são bem mais diversificadas, sobretudo em comparação com as exportações. É preciso somar mais de 14 produtos para se chegar à cifra de mais de 70% da pauta importadora. Entre os principais produtos importados, destacam-se destacaram-se os seguintes: trigo (16%); pescados (11%); lácteos (5%); bebidas (5%); óleo de palma (4%); malte (4%); frutas frescas (4%); álcool (4%); carnes (4%) e algodão (3%). O gráfico abaixo exemplifica esses dados.

Participação dos Principais Produtos nas Importações Agrícolas Brasileiras - 2011
Total: US\$ 11,63 bilhões

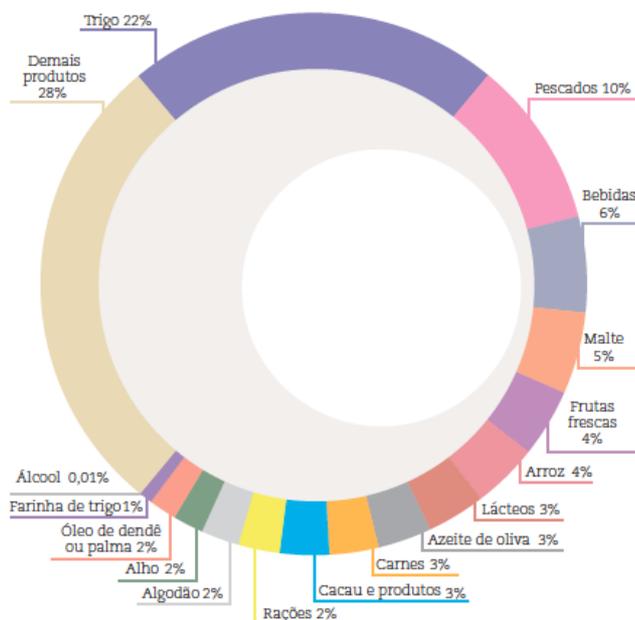


Gráfico 17: Participação dos principais produtos nas importações agrícolas brasileiras
Fonte: BRASIL, 2012

No que concerne aos principais países e blocos econômicos que são parceiros do Brasil no seu comércio agrícola, destacam-se 10 países que respondem por 53,4% das

exportações brasileiras, especialmente China (18%), Países Baixos (6,3%), Estados Unidos (5,5%), Rússia (4,9%) e Japão (4%). A tabela abaixo fornece os dados dos 10 países para os anos recentes (TAB. 1).

Tabela 2: Principais países de destino das exportações de produtos agrícolas brasileiros

Principais Países de Destino das Exportações de Produtos Agrícolas Brasileiros

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Var. % Média Anual | Participação 2011 (%) |
|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|--------------------------|
| | VALOR US\$ | VALOR US\$ | VALOR US\$ | VALOR US\$ | VALOR US\$ | VALOR US\$ | | |
| TOTAL | 36.936.099 | 44.888.446 | 58.361.879 | 54.831.006 | 63.750.591 | 81.425.457 | 17,13 | - |
| China | 2.803.501 | 3.579.478 | 6.695.667 | 7.430.030 | 9.338.735 | 14.621.214 | 39,14 | 18,0 |
| Países Baixos | 3.399.229 | 4.578.682 | 5.482.393 | 4.362.097 | 4.300.211 | 5.143.636 | 8,64 | 6,3 |
| Estados Unidos | 3.193.908 | 3.043.572 | 3.435.106 | 2.627.363 | 3.056.086 | 4.440.331 | 6,81 | 5,5 |
| Rússia | 3.124.929 | 3.362.436 | 4.155.595 | 2.769.095 | 4.038.708 | 4.016.306 | 5,15 | 4,9 |
| Japão | 1.177.953 | 1.472.182 | 2.144.376 | 1.606.188 | 2.115.679 | 3.233.175 | 22,38 | 4,0 |
| Alemanha | 1.815.015 | 2.110.631 | 2.771.925 | 2.506.734 | 2.419.172 | 3.141.720 | 11,60 | 3,9 |
| Arábia Saudita | 816.741 | 953.482 | 1.392.791 | 1.478.585 | 1.926.232 | 2.387.615 | 23,93 | 2,9 |
| Espanha | 938.322 | 1.735.161 | 1.988.251 | 1.400.029 | 1.561.960 | 2.233.426 | 18,94 | 2,7 |
| Venezuela | 518.145 | 946.294 | 2.216.379 | 1.441.438 | 1.998.328 | 2.177.040 | 33,25 | 2,7 |
| Bélgica | 1.167.385 | 1.685.931 | 1.898.244 | 1.848.385 | 1.714.859 | 2.123.171 | 12,71 | 2,6 |
| Sub-total | 18.955.128 | 23.467.849 | 32.180.727 | 27.469.944 | 32.469.970 | 43.517.634 | 18,08 | 53,4 |
| Demais países | 17.980.971 | 21.420.597 | 26.181.152 | 27.361.062 | 31.280.621 | 37.907.823 | 16,09 | 46,6 |

Fonte: BRASIL, 2012, p.72 (MAPA)

Em relações às importações agrícolas brasileiras, constata-se uma concentração na importação de produtos do entorno regional brasileiro. A origem delas foi 35,5% da Argentina, seguida dos Estados Unidos (10%), Uruguai (8,5%), China (5,5%) e Chile (5,5%). A tabela abaixo ilustra as principais origens das importações brasileiras (TAB. 2).

Tabela 3: Principais origens dos produtos agrícolas importados por países

Principais Origens dos Produtos Agrícolas Importados por Países

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Var. % Média Anual | Participação 2011 (%) |
|------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-----------------------|--------------------------|
| | VALOR US\$ | VALOR US\$ | VALOR US\$ | VALOR US\$ | VALOR US\$ | VALOR US\$ | | |
| TOTAL | 4.467.050 | 6.015.899 | 8.055.631 | 7.167.576 | 8.967.701 | 11.630.022 | 21,09 | - |
| Argentina | 1.935.607 | 2.569.839 | 3.158.660 | 2.501.965 | 3.053.388 | 4.123.964 | 16,33 | 35,5 |
| Estados Unidos | 257.152 | 380.230 | 659.933 | 354.159 | 535.733 | 1.160.627 | 35,18 | 10,0 |
| Uruguai | 314.497 | 405.350 | 531.169 | 805.555 | 967.321 | 989.798 | 25,77 | 8,5 |
| China | 85.695 | 115.412 | 301.479 | 238.998 | 482.052 | 641.433 | 49,57 | 5,5 |
| Chile | 235.075 | 291.715 | 360.148 | 424.201 | 575.121 | 637.810 | 22,09 | 5,5 |
| Paraguai | 219.350 | 322.764 | 476.770 | 461.499 | 429.057 | 453.447 | 15,63 | 3,9 |
| Indonésia | 118.628 | 180.924 | 249.916 | 251.788 | 330.654 | 407.130 | 27,97 | 3,5 |
| Portugal | 147.866 | 187.495 | 234.638 | 223.455 | 295.241 | 382.234 | 20,92 | 3,3 |
| França | 122.600 | 129.079 | 149.712 | 143.204 | 203.933 | 232.625 | 13,67 | 2,0 |
| Noruega | 151.841 | 177.451 | 193.656 | 155.668 | 219.078 | 223.578 | 8,05 | 1,9 |
| Sub-total | 3.588.310 | 4.760.259 | 6.316.081 | 5.560.493 | 7.091.578 | 9.252.645 | 20,86 | 79,6 |
| Demais produtos | 878.741 | 1.255.641 | 1.739.550 | 1.607.083 | 1.876.123 | 2.377.377 | 22,02 | 20,4 |

Fonte: BRASIL, 2012, p.102 (MAPA)

Depois desse breve panorama do comércio exterior do agronegócio, pode-se entender melhor, concretamente, como o setor agrícola se insere nos interesses brasileiros em negociações internacionais, especialmente nos temas comércio exterior e formação do PIB nacional.

2.3 Conclusão parcial

No presente capítulo, apresentamos dois pontos importantes para a compreensão do objetivo dessa dissertação, que é analisar a coerência entre as diretrizes de política externa brasileira e as posições do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha. O fundamental da seção I foi demonstrar o tratamento marginal que a agricultura teve em todas as rodadas do GATT, em especial frente aos avanços mais significativos em outras áreas, como a dos produtos manufaturados. O único acordo específico no seio do GATT foi o AsA da Rodada Uruguai, o qual abordou de forma muito superficial o tema, o que permitiu que práticas distorcidas continuassem a existir. Esse histórico é essencial para se entender as negociações da Rodada de Doha, especialmente a intransigência de muitos países em desenvolvimento, inclusive, o Brasil, em não avançar na Rodada, caso o setor agrícola não tenha um tratamento minimamente aprofundado. Ademais, o AsA é a base das negociações agrícolas de Doha. A compreensão dos seus três pilares é, assim, fundamental.

Nesta seção, abordou-se a importância do comércio exterior brasileiro para a economia nacional, no período de 2003 a 2010. Essa seção contribuiu para demonstrar como o tema do agronegócio e, portanto, das negociações agrícolas enquadram-se dentro de dados macroeconômicos mais amplos. Dessa forma, demonstramos que a evolução da economia mundial contribuiu para que muitos produtos da pauta exportadora brasileira fossem valorizados, por causa de um choque de demanda. A balança comercial, especialmente, contribuiu para o equilíbrio das contas externas, na maior parte do período, sobretudo pelo aumento do preço das *commodities*. Um debate inconcluso foi explorado, pois se verifica uma preocupação com o espaço relativo que as *commodities* (inclusive os produtos agrícolas) vêm alcançando na economia brasileira e no seu comércio exterior. Por fim, demonstrou-se a importância que o agronegócio tem para o comércio exterior brasileiro, já que representa em torno de 40% das exportações do Brasil, e para a formação do PIB nacional, pois gira em torno de 20% a 31%. Assim, com base nesses dois dados, conclui-se que o impacto do agronegócio é significativo não somente no comércio exterior, mas também na economia brasileira como um todo. As negociações agrícolas, dessa perspectiva, têm impacto significativo no desenvolvimento do país.

3. CAPÍTULO III: ANÁLISE DA COERÊNCIA ENTRE OS PRINCÍPIOS DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E ATUAÇÃO DO BRASIL NA RODADA DOHA EM RELAÇÃO À AGRICULTURA (2003-2010)

Seção I) 3.1 Evolução das negociações agrícolas em Doha

Segundo o art. 13 da Declaração Ministerial de Doha (WTO, 2001), as negociações agrícolas da Rodada Doha giram em torno de três pilares⁴⁶ do Acordo sobre Agricultura (AsA), com o objetivo ambicioso de eliminar as distorções do comércio agrícola:

Building on the work carried out to date and without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support. (WTO, 2001).

Dessa forma, o objetivo estabelecido foi ambicioso, sobretudo quando se leva em conta a pouca regulação do comércio agrícola internacional desde 1947, como discutido na seção I do capítulo II. Os principais atores/grupos da negociação são aproximadamente 15 grupos/países, entre os quais se destacam o G-20 comercial, o G-33, o Grupo de Cairns, a União Europeia (UE), os EUA, o Japão, o *Cotton-4*, a coalizão de países de economia pequena e vulneráveis, entre outros⁴⁷. As posições das respectivas coalizões ou países dependem, em grande medida, de sua competitividade agrícola no comércio internacional, além da importância que a agricultura possui, domesticamente, tanto em termos políticos quanto em termos econômicos. O foco principal dessa seção I do capítulo III não é analisar detalhadamente as influências internas desses grupos nas suas posições internacionais, mas, sim, discutir a evolução das negociações agrícolas na OMC no período 2003-2010, sobretudo de um ponto de vista da atuação brasileira⁴⁸. O objetivo é analisar as posições adotadas pelo

⁴⁶ São os mesmos três pilares discutidos no final da Seção I do capítulo II, quando se analisa o AsA.

⁴⁷ Para maiores detalhes acerca dos grupos e de seus respectivos membros, cf. o site da OMC. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_groups_e.htm>. Acesso em: 15 jul. 2012.

⁴⁸ Para maiores detalhes acerca da influência de fatores domésticos na posição brasileira em agricultura na Rodada Doha da OMC, cf. o trabalho de Maria Izabel Valladão de Carvalho (2010). A autora também discute instituições e grupos de interesse da UE nas negociações agrícolas (CARVALHO, 2011).

política externa brasileira. Marcos Sawaya Jank e Maria Helena Tachinardi resumem, em poucas palavras, a importância das negociações agrícolas da Rodada Doha para o Brasil.

Terceiro maior exportador agrícola mundial, o Brasil é um dos países mais agressivos na defesa de mercados mais abertos⁴⁹ e com menos subsídios distorcivos aos produtores rurais [...]. Com estas credenciais de competitividade e liderança, o Brasil encara a Rodada Doha, lançada em novembro de 2001, como uma oportunidade de ouro, em quase 60 anos do sistema mundial de comércio, para o estabelecimento de regras de concorrência mais justas nos três pilares da negociação: subsídios domésticos, acesso a mercados e subsídios à exportação. (JANK e TACHINARDI, 2006, p.86).

3.1.1 Ministerial da Cancun (2003)

Diante de um mandato ambicioso em agricultura, os membros da OMC pretendem sair de uma regulação com significativas práticas protecionistas para um quase total livre comércio – tarefa complexa. Essa ambição acordada na Declaração de Doha, em 2001, pelos membros da OMC vai ser um dos principais fundamentos da posição brasileira nessa Rodada de negociações comerciais. Na seção I do capítulo II, constatou-se que, além de a agricultura ter ficado de fora dos acordos das rodadas do GATT (salvo o pouco profundo AsA da Rodada Uruguai), os interesses dos países desenvolvidos predominaram nesse tema, ou seja, os dos EUA, da Europa Ocidental e os do Japão. Mesmo com o surgimento da OMC, formas de distorção do livre comércio agrícola, ainda, eram amplamente permitidas, a despeito de toda a normativa da OMC.

Ademais, a Rodada Doha foi denominada de Rodada do Desenvolvimento, isto é, ela deveria priorizar temas que ajudassem a promover a superação do subdesenvolvimento. Assim, um mercado agrícola menos distorcido é mandatório, tendo em vista que os países em desenvolvimento, no geral, sobretudo os menos desenvolvidos, têm pouca ou nenhuma competitividade em produtos industriais, pois muitas dessas economias dependem, fundamentalmente, da produção agrícola. O caso da produção de arroz no Haiti serve como exemplo notório da relação entre aprofundamento do subdesenvolvimento e distorção do comércio agrícola mundial.

⁴⁹ Essa posição ofensiva na abertura dos mercados agrícolas deve ser entendida, devido ao seu papel de terceiro maior exportador de produtos agrícolas, como se mencionou no início da Seção II do Capítulo II.

O país é o menos desenvolvido do Hemisfério ocidental, cerca de 2/3 das pessoas vivem, em áreas rurais, e 80% delas são pobres (CIA, 2013). O arroz é o principal produto da dieta dos haitianos. Com o processo de abertura comercial, nos anos de 1980 e de 1990, muitos produtores locais tiveram que encerrar sua produção, o que inclusive aumentou o número de malnutridos no Haiti, segundo a FAO (FAO *apud* THOMAS, 2008). Além disso, a produção de arroz do Haiti foi reduzida, devido aos subsídios agrícolas do mundo desenvolvido, como os dos EUA. O ex-presidente Clinton e atual enviado especial da ONU para o Haiti, deu, recentemente, uma declaração acerca dos subsídios dos EUA para o arroz, os quais foram aprovados nos anos de 1990. *“He had struck a ‘devil’s bargain’ that ultimately resulted in greater poverty and food insecurity in Haiti”* (CLINTON *apud* O’CONNOR, 2013). *“Today it is the fifth-largest importer of American rice in the world despite having a population of just 10 million”* (O’CONNOR, 2013). Os subsídios mantêm o preço do arroz dos EUA exportado para o Haiti mais baixo que o produzido nesse país pobre, o qual não recebe assistência financeira do governo haitiano (GLOBALPOST, 2012). Ou seja, muitas vezes, os países em desenvolvimento são incentivados a diminuir sua produção, não por causa da falta de competitividade de seus produtos, mas, sim, por causa de ajudas financeiras (elementos artificiais) que fomentam a produção nacional de países desenvolvidos e enfraquecem a economia de países em desenvolvimento. Esse é um exemplo, entre muitos outros, em que os subsídios agrícolas dos países desenvolvidos prejudicam a economia dos países em desenvolvimento.

Ao se estabelecer o título “Rodada do Desenvolvimento”, é necessário fortalecer e dinamizar, de alguma forma, as economias dos países menos desenvolvidos. Deve-se mencionar que, muito embora o mandato de Doha seja pró-desenvolvimento, os termos aplicados que designam a necessidade de se endossar o problema do subdesenvolvimento são muito amplos, comportando uma série de interpretações. Como menciona Paul Blustein, ao discutir os bastidores da adoção do termo “desenvolvimento”, em 2001, para a agenda de Doha, o significado concreto do termo não estava claro no sentido de qual seriam as formas de implementá-lo.

The WTO now had to deliver on the Doha promise. And even before that, it would have to sort out what “development round” meant – whether it entailed liberalization by developing countries, or just concessions by rich countries for the benefit of the less fortunate. (BLUSTEIN, 2009, p.130).

Apesar das distorções do comércio agrícola internacional, do “*déficit* de desenvolvimento” nas rodadas anteriores do GATT e do mandato de Doha pró-desenvolvimento, as propostas que circularam nas reuniões preparatórias de Cancun, cuja ministerial aconteceu, em 2003, eram pouco a favor do livre comércio dos produtos agrícolas. Basicamente, surgiram três propostas na esteira das negociações: uma dos EUA e da UE; outra do Presidente do Conselho Geral da OMC; e uma do grupo de países emergentes diretamente interessados nos temas agrícolas, o G20 comercial⁵⁰. Este surgiu como um contraponto à tentativa de imposição de acordos por grupos de países ricos no tema agrícola.

A proposta dos EUA e da CEE, como tradicionalmente, era conservadora em 2003 do ponto de vista de liberalização do comércio agrícola, por ser muito defensiva, de forma que muitos dos analistas do comércio internacional afirmam que era a tentativa de se impor um “novo acordo Blair House⁵¹” (NARLIKAR e TUSSIE 2004, p.49-50; CARVALHO, 2010, p. 406; JANK, 2006, p.58). Um dos problemas centrais do documento apresentado pelos EUA e pela Comunidade Europeia foi o vago tratamento de um dos problemas centrais para a distorção do comércio agrícola mundial – os subsídios à exportação. Segundo o Brasil,

[...] a major shortcoming of the document is the treatment of the export competition pillar. It will be a major setback to this Round if agriculture is not fully integrated within the WTO disciplines concerning export subsidies and export credits. (DELBAGEN, 2003, p.5).

Assim, o Brasil individualmente posicionava-se acerca do tema, ao afirmar:

[...] in view of the technical, political and conceptual problems I outlined, Brazil would have serious difficulties in having the joint paper as it stands as a basis for the Doha negotiations on agriculture. (DELGRAGEN, 2003, p.6).

Os outros países do G20 comercial tinham posição semelhante, no que tange à pouca ambição na eliminação dos subsídios à exportação.

O outro documento que circulava, nesse contexto, foi o proposto pelo Presidente Conselho Geral, o Embaixador do Uruguai Perez del Castillo. Essa proposta, no que concerne à agricultura, era muito semelhante à proposta dos EUA e da CEE, ou seja, defensiva e

⁵⁰ O grupo de 20 membros, exclusivamente formado por países em desenvolvimento, responde por cerca de 21% do PIB agrícola, 70% da população agrícola e 26% das exportações do setor (dados de 2004 da FAO e Banco Mundial apud JANK, 2006). Os membros, atualmente, são 23: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Equador, Egito, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tanzânia, Tailândia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

⁵¹ A Acordo Blair House foi negociado, em 1992, por CEE e EUA praticamente à margem dos demais membros do GATT. Era um acordo conservador em termos de liberalização do comércio agrícola internacional.

conservadora do ponto de vista da eliminação da distorção do comércio agrícola internacional. Por essa razão, entre outras, o Brasil, junto com outros países em desenvolvimento, também rejeitou esse documento.

The Doha Round is about agriculture. The Doha Round is about development. If we don't get enough movement, in the right direction, in Cancun, we put the Doha Round at risk. If we move in the wrong direction, the Doha Round will fail. From this perspective, the revised draft Ministerial text, despite all your best intentions, is, I am sorry to say, fundamentally flawed. (DELBLAGEN, 2003, p.5).

Esse documento do presidente, de forma análoga ao AsA, da Rodada Uruguai, queria estender a existência da “cláusula da paz”, que expirava em dezembro de 2003. Essa proposta do Presidente do Conselho Geral foi considerada quase como um insulto aos países em desenvolvimento: a ideia de prorrogação da cláusula da paz estava longe de ser consensual entre os membros da OMC (RIOS, 2003).

Por fim, houve a proposta do G20 comercial. Suas proposições eram, como se esperava, muito mais ambiciosas nos três pilares das negociações agrícolas do que a proposta dos EUA-CEE e do Presidente do Conselho Geral Perez del Castillo. Muito foi demandado dos países desenvolvidos, muito em função de ser a Rodada do Desenvolvimento e do “déficit” na regulação do comércio agrícola. A proposta do G-20c não agradou à CEE, aos EUA e ao Japão – os que tradicionalmente evitam avanços na liberalização da agricultura.

Como informa Paul Blustein (2009), Robert Zoellick, negociador chefe dos EUA naquele momento da Rodada, recusou-se, em Cancun, em um primeiro momento, a encontrar-se com o G-20 comercial, pois acreditava que não duraria muito tempo essa aliança. Entretanto, para concluir um acordo sobre agricultura, tal grupo se tornou incontornável. Esse encontro entre Robert Zoellick e o G20 comercial demonstrou que, em um primeiro momento, a postura do grupo, embora propositiva, era focada sobretudo nas demandas por concessões dos desenvolvidos em agricultura, ou seja, mais no que queriam do que naquilo que poderiam fazer concessões. Celso Amorim e outros representantes do G20 fizeram sua apresentação a Robert Zoellick, em Cancun. Depois de terminada toda a apresentação, Zoellick curiosamente solicitou que eles continuassem a apresentação. Amorim disse “*we're finished*”. Zoellick, então, falou:

[...] you have just given me a list of things that you want, but this is a negotiation. You haven't said what you are going to give. Are you going to provide that half of the presentation? Again there was silence, and Zoellick said he guessed the presentation was over. He rose and left. (BLUSTEIN, 2009, p.147-148).

Diante desse impasse, demandas do lado dos EUA e UE e, do outro lado, do G20 comercial, entre outros impasses menores da Rodada Doha, não houve avanços em um acordo, em 2003. Zoellick, inconformado, inclusive, escreveu artigo no *Financial Times*⁵², culpando os países do G20 por não ter havido avanço. Ele, inclusive, mencionou o Brasil, como um dos “culpados”, o que gerou uma réplica por parte de Celso Amorim, que afirmou que o fato de o Brasil ter sido mencionado cinco vezes em artigo de Zoellick demonstrava o papel efetivo que o Brasil teve em Cancun, em especial em evitar um acordo que não considerasse os objetivos da Rodada Doha e a liberalização do mercado agrícola (AMORIM, 2003b)⁵³.

Se as oito Rodadas do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) produziram uma liberalização considerável no comércio de produtos industriais, é imperioso reivindicar que a Rodada Doha, que existe por causa da agricultura, avance profundamente, de forma a aproximar as regras e disciplinas para esse setor das hoje vigentes para bens manufaturados e propriedade intelectual, por exemplo. (JANK; TACHINARDI, 2006, p.86).

Criou-se, de fato, um impasse com a emergência desse grupo negociador com interesse exclusivo em agricultura. A avaliação dos analistas de relações internacionais é, praticamente, consensual em afirmar que foi positivo o papel desempenhado pelo G20c em Cancun, sobretudo, do ponto de vista dos interesses nacionais brasileiros. Segundo Rios, “melhor um não acordo do que um mau acordo” (RIOS, 2003, p.26). “O G-20 constituiu-se, dessa forma, em espaço relevante para a atuação internacional do Brasil e colaborou para aumentar o poder de barganha desse ator diante das pressões dos EUA e da UE.” (CARVALHO, 2010, p.407). “A coesão do G20, em 2003, foi surpreendente na busca de seus objetivos” (SAUVÉ, 2004, p.20).

As reações ao fracasso de Cancun, bem como o do jogo de acusações mútuas foram de natureza diversa. Independentemente das diferenças, porém, a maioria dos observadores concorda que o papel desempenhado pelos países em desenvolvimento foi pouco usual e inovador. A voz que os países em desenvolvimento foram capazes de expressar em Cancun foi resultado, em grande

⁵² Nesse mesmo artigo, Zoellick afirmou: the key division at Cancun was between the can-do and the won't-do. (...) *We will move towards free trade with can-do countries.* Cf. ZOELICK, Robert. America will not wait for the won't do countries. **Financial Times**. Disponível em: <http://www.ustr.gov/archive/Document_Library/Op-eds/2003/America_will_not_wait_for_the_won't-do_countries.html>. Acesso em: 05 out. 2012.

⁵³ AMORIM, Celso. **Amorim rebuts criticism by US Trade Representative**. Agência Brasil. 2003. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2003-09-23/amorim-rebuts-criticism-us-trade-representative>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

medida, de um bem-sucedida formação de coalizões. (NARLIKAR e TUSSIE, 2004, p.48).

3.1.2 Genebra (2004)

Depois do impasse de Cancun, as negociações foram retomadas em 2004, em especial, pelo interesse particular dos EUA. “No fim de 2003, o representante para Comércio Exterior dos EUA, já tendo absorvido o desfecho de Cancun, defendeu a retomada das negociações, na qual a maior liberalização do comércio agrícola deveria se constituir em um dos temas principais” (CARVALHO, 2010, p.422).

Nesse contexto, com o surgimento do G20, a estrutura do grupo principal negociador da OMC já havia sido modificado com inclusão dos países em desenvolvimento. Os países do chamado grupo QUADs – EUA, Comunidade Europeia, Japão e Canadá – tradicionalmente são o principal grupo negociador das Rodadas do GATT, ao ponto de, em muitos momentos, os países em desenvolvimento somente terem ratificado, *a posteriori*, o que já foi decidido (JANK *apud* CARVALHO, 2010). Entretanto, com o surgimento do G20 comercial, países como Brasil e Índia passaram a fazer parte desse principal grupo negociador, o que formou um novo G4 ou G5 da OMC (geralmente, com Brasil e Índia incluídos no principal grupo negociador). Esse acontecimento foi um divisor de águas na história do sistema multilateral do comércio, uma vez que, como foi visto no capítulo II, basicamente, a agenda das negociações das rodadas do GATT era dos países desenvolvidos. Depois da entrada dos países em desenvolvimento no principal grupo negociador, seria mais provável que seus interesses específicos pudessem ser concretizados nos possíveis acordos da OMC. Pelo menos, essa nova dinâmica negociadora tem evitado um acordo prejudicial no tema agrícola, como foi em 2003, quando se evitou que a proposta de EUA-CEE fosse aprovado.

Esse maior poder de barganha dos países em desenvolvimento já influencia o ano de 2004. Sinais de que o EUA aceitaria fazer certas concessões depois do impasse de Cancun vieram, quando Zoellick teve a iniciativa de tentar trazer os negociadores de volta à mesa de negociação, por meio de uma carta que fez circular no início de 2004 – carta, inclusive, que começava a tratativa em tons otimistas, ao endereçar os outros delegados da OMC. A carta começava: *New Year's greetings! I hope this letter finds you well*⁵⁴. Como afirma Paul Blustein (2009),

⁵⁴ A carta completa de Zoellick está presente na Carta de Genebra de número 1, de 2004. (DELBLAGREN, 2004a, p.15)

Importantly he backed away from the US-EU paper on agriculture that had so riled low-income nations prior to Cancun. Whereas the paper had envisioned that some export subsidies for farm products might survive, Zoellick wrote in his letter that there was no way the Doha Round could be concluded “unless we have an agreement to eliminate export subsidies by a date certain.” (BLUSTEIN, 2009, p.181).

A parte final dessa carta é do interesse central dos países do G20 comercial. A disposição de os EUA acordarem uma data específica para a eliminação dos subsídios à exportação era um avanço importante para a menor distorção do comércio internacional; era um sinal de que a pressão dos países do G-20 comercial tinha surtido algum efeito. A reação do Brasil à Carta foi a seguinte: “[...] ainda é cedo para determinar o alcance das propostas [...]. A avaliação geral, no entanto, é de que o sinal de engajamento dos EUA nas negociações é positivo.” (DELBRAGEN, 2004a, p.1).

Com a retomada das negociações, no início de 2004, conseguiu-se chegar ao “*July Package*” em julho do mesmo ano, o qual teve um tom mais conciliador entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Assim depois da discussão do referido mês, em 1º de agosto, aprovou-se “o programa de trabalho” da rodada de Genebra, que estabeleceu o framework para o futuro da Agenda do Desenvolvimento da Rodada. O Brasil teve participação importante, por meio do G20, nessas negociações. “Merecem destaque o avanço do multilateralismo, que corria risco de forte retrocesso, e a presença do Brasil como *player* central e ativo nas negociações.” (JANK, 2006, p.59).

Entre os meses de maio e julho de 2004, o G-20 participou ativamente das negociações sobre as diretrizes da rodada. Brasil e Índia atuaram como representantes do G-20 junto ao G-5 – grupo responsável por compatibilizar as divergências de posições dos PDs e dos PEDs nas semanas que antecederam a aprovação do Framework e integrado também pelos EUA, pela UE e pela Austrália. (CARVALHO, 2010, p.426).

Uma das demandas do G-20 comercial foi, em parte, incorporada no parágrafo 3 do anexo A do Pacote de Julho de 2004: “*The reforms in all three pillars form an interconnected whole and must be approached in a balanced and equitable manner*” (WTO, 2004, § 3). Em relação ao pilar de apoio doméstico, o art. 6 afirma: “*There will be a strong element of harmonisation in the reductions made by developed members. Specifically, higher levels of permitted trade-distorting domestic support will be subject to deeper cuts*”. Já sobre a questão dos subsídios à exportação, o documento prevê a eliminação total deles, mas, ainda, em uma data a ser definida. No pilar acesso a mercados, a redução tarifária ainda permanecia aberta em relação aos produtos e o cálculo (fórmula a ser utilizada para determinar os cortes de cada

país). Uma importante inovação promovido pelo July Package foi a inclusão do algodão, o que é de interesse direto do Brasil e dos países do grupo *Cotton-4*⁵⁵.

Muito ficou a ser negociado ainda, mas Joseh Machon (2005) avalia, por exemplo, que o Pacote de Julho criou uma estrutura para estabelecer um sistema de comércio agrícola internacional orientado pelo mercado e, portanto, menos distorcido do que, tradicionalmente, tem sido. Apesar dessa estrutura do Pacote de Julho, muito ficou ainda em aberto para negociação na próxima ministerial, a qual aconteceu, em 2005, em Hong Kong. Havia bases mais sólidas para a liberalização desse setor, mas com poucas metas específicas.

3.1.2 Hong Kong (2005)

A Ministerial de Hong Kong da Rodada Doha da OMC, em 2005, apresentou avanços, apesar de continuar a deixar muitos temas em abertos para negociações futuras. Do ponto de vista do interesse do Brasil, há avaliações mais positivas e outras mais negativas acerca dos resultados em Hong Kong. A perspectiva mais positiva aponta que se avançou em relação à agricultura em direção às posições do G20 comercial. Segundo Maria Izabel, “parte significativa das proposições do G20 foram incluídas no *Framework* e na Declaração Ministerial de Hong Kong” (CARVALHO, 2010, p.424). Esses avanços, do ponto de vista do G20, demonstram o maior peso que esse grupo passou a ter no processo decisório da Rodada Doha. Outros autores apresentam uma perspectiva mais pessimista do que se alcançou em 2005. “*The Hong Kong ministerial was not a complete bust, ministers accomplished only the minimum necessary to keep the Doha Round moving forward — toward an undetermined and probably distant conclusion*” (HUFBAUER; SCHOTT, 2006, p.1). Jank e Tachinardi (2006) afirmam que houve avanços em algumas áreas e retrocessos em outras.

No que tange ao nosso tema de interesse dessa dissertação, a agricultura, cabe analisar o que aconteceu nos três pilares de negociação.

No pilar subsídios à exportação, o parágrafo 6 da Declaração de Hong Kong (WTO, 2005), houve um avanço aparentemente significativo, que, à primeira vista, parece uma vitória dos países do G20 comercial, ao conseguir supostas concessões dos países desenvolvidos. Segundo tal parágrafo, “*we agree to ensure the parallel elimination of all*

⁵⁵ São os países que têm sua economia fundamentalmente baseada na produção de algodão. Os membros do Cotton-4 são Benin, Burkina Faso, Chad, Mali.

forms of export subsidies and disciplines on all export measures with equivalent effect to be completed by the end of 2013". A data que não tinha sido acordada no July Package, de 2004, foi, em Hong Kong, acordada para 2013.

O Brasil defendeu veementemente que a data fosse em 2010. Entretanto, Amorim, representante do Brasil, acabou concordando com o ano 2013. "*Amorim was the leader of the forces demanding a 2010 date for export subsidies; he had staked his prestige [...] on getting an agreement on the issue. His fury mounted as some of his G-20 allies began to accept 2013*" (BLUSTEIN, 2009, p.220). De qualquer forma, apesar de não conseguir estipular o ano de 2010, o chanceler brasileiro entendeu "2013" como uma vitória importante, uma vez que, em Cancun, 2003, sequer se falava em eliminação total de subsídios, muito menos em data para isso (AMORIM *apud* RAMANZINI JR., 2009, p.84).

No nosso ponto de vista, esse acordo de eliminação total até 2013 é aparentemente uma concessão significativa, por duas razões principais. Primeira, antes de ser acordada a data de 2013 na ministerial de Hong Kong, a União Europeia, em sua reforma interna da Política Agrícola Comum, já havia estipulado a data de 2013 para a eliminação dos subsídios à exportação. "*Most export subsidies were already tagged for extinction well before the 2013 date.*" (HUFBAUER; SCHOTT, 2006, p.1). Dessa forma, 2013 não poderia ser entendida como uma concessão significativa, pois um dos principais usufruidores dos subsídios à exportação, a UE, havia sido estipulado internamente, mais do que multilateralmente. Segunda razão para não ser considerada uma concessão significativa, os subsídios à exportação não são o principal problema de distorção do comércio agrícola mundial. Os gráficos 18 e 19 abaixo ilustram a quantidade monetária dos gastos com subsídios à exportação pelos principais atores e os gastos com subsídios domésticos que distorcem o comércio agrícola internacional. Constatar-se-á que os segundos são muito mais significativos do que os primeiros.

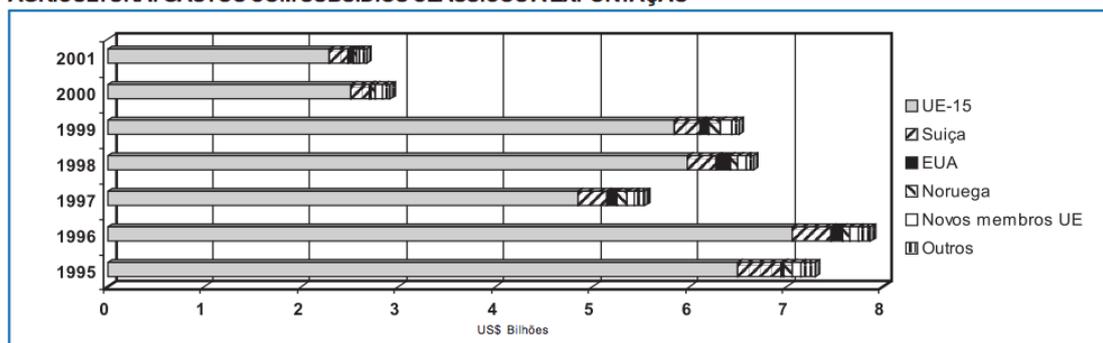
AGRICULTURA: GASTOS COM SUBSÍDIOS CLÁSSICOS À EXPORTAÇÃO


Gráfico 18: Agricultura - gastos com subsídios clássicos à exportação
Fonte: JANK e TACHINARDI, 2006

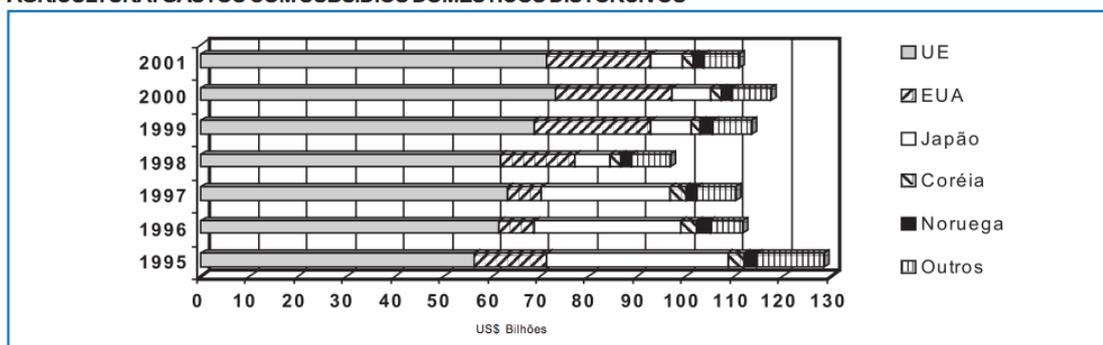
AGRICULTURA: GASTOS COM SUBSÍDIOS DOMÉSTICOS DISTORCIVOS


Gráfico 19: Agricultura - gastos com subsídios domésticos distorcivos
Fonte: JANK e TACHINARDI, 2006⁵⁶

Como se percebe pelos gráficos elaborados por Jank e Tachinardi (2006), os subsídios à exportação representaram, em 2001, menos de US\$ 3 bilhões, ao passo que os subsídios domésticos atingem a cifra de cerca de US\$ 110 bilhões. Ou seja, embora os subsídios à exportação representem uma soma importante para a distorção do comércio internacional agrícola, o apoio doméstico à agricultura representa uma soma muito maior. Por causa da reforma interna da UE e da pouca representatividade dos subsídios à exportação, essa eliminação prevista na Ministerial de Hong Kong até o ano de 2013 não representou uma concessão significativa.

The main “deliverable” from Hong Kong was agreement to phase out all forms of farm export subsidies (including subsidized components of export credits, food aid, and state trading enterprises) by the end of 2013. This agreement was achievable because (1) farm export subsidies are a minor irritant compared with the distortions generated by the combination of domestic farm subsidies and border restrictions, and (2) most US and EU export subsidies are already scheduled to be phased out over the next few years. Even then, the 2013 date, tied to the EU timetable for reform of the Common Agricultural Policy (CAP), allows export subsidies to

⁵⁶ Apoio Total Distorcivo (AMS + Caixa Azul + Deminimis).

continue for three years longer than most countries wanted. (HUFBAUER; SCHOTT, 2006, p.3).

No que tange ao pilar de apoio doméstico à produção agrícola, pilar central da distorção do comércio agrícola internacional, com impacto muito maior do que os dos subsídios à exportação, “o texto de Hong Kong, contudo, é ambíguo: indica que os cortes de subsídios devem ser ‘efetivos’ (menores que os níveis hoje aplicados, mas não esclarece se isso também ocorreria no nível global de corte)”, segundo Jank e Tachinardi (2006, p.86). O parágrafo 5 da declaração de Hong Kong de 2005 (WTO) mostra sua ambiguidade e amplitude interpretativa nesse trecho específico, ao não especificar metas objetivas ou cálculos para se diminuir o apoio doméstico: *“Disciplines will be developed to achieve effective cuts in trade-distorting domestic support consistent with the Framework”*. O tema de redução do apoio doméstico em agricultura continuou aberto para os próximos anos de negociação.

Por outro lado, o tema do algodão teve um avanço importante, com metas específicas. No Pacote de Julho de 2004 (WTO, 2004), esse produto já tinha recebido tratamento específico, ao ter uma parte do texto do pacote, especificamente, dedicado a ele, mas em Hong Kong (WTO, 2005) foram estabelecidas metas claras, resultado que contrasta nitidamente com o do apoio doméstico no geral. Segundo o parágrafo 11 dessa,

All forms of export subsidies for cotton will be eliminated by developed countries in 2006. On market access, developed countries will give duty and quota free access for cotton exports from least-developed countries (LDCs) from the commencement of the implementation period. (WTO, 2005, § 11).

Acerca do pilar “acesso a mercados”, Jank e Tachinardi (2006, p.6), que analisam as negociações do ponto de vista do Brasil, especificamente, dos interesses do agronegócio brasileiro, afirmam que, claramente, o resultado não foi positivo para o Brasil. Segundo eles, “nessa área houve um retrocesso na reunião ministerial de Hong Kong” (JANK e TACHINARDI, 2006, p.6). Para se entender mais acerca desse tema, o gráfico 20 abaixo ilustra as restrições de acesso ao mercado agrícola internacional.

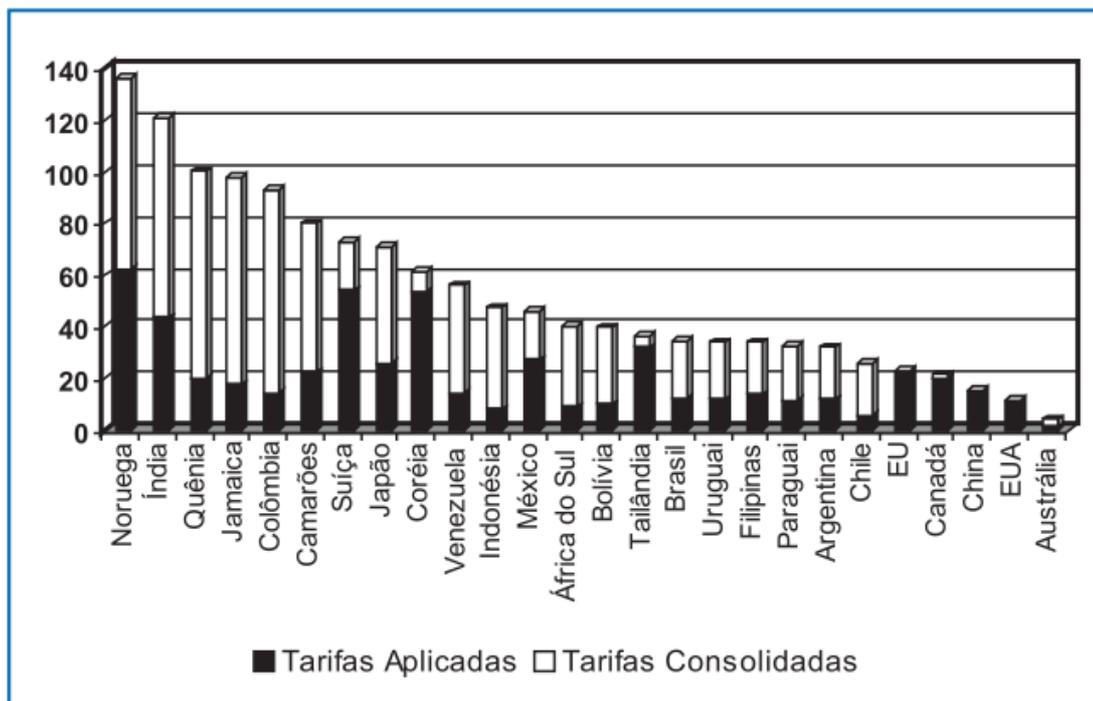


Gráfico 20: Tarifas agrícolas médias - consolidadas x aplicadas
Fonte: JANK e TACHINARDI, 2006⁵⁷

Nota-se no gráfico que há tarifas aplicadas e consolidadas elevadas, o que demonstra o forte protecionismo no comércio internacional agrícola. Novas regras que diminuam tais tarifas são do interesse central do Brasil, por ser altamente competitivo nesse setor. Entretanto, não se conseguiu estabelecer metas específicas para a redução de tais tarifas, em 2005.

Um retrocesso de Hong Kong, do ponto de vista do agronegócio brasileiro, foi os instrumentos adicionais de proteção que foram oficializados para os países em desenvolvimento – as salvaguardas especiais (SSM) e os produtos especiais. As SSM, cujos interessados diretos são os países do G33⁵⁸, tomaram proporções problemáticas maiores nos anos posteriores. Jank e Tachinardi (2006, p.86) acreditam que “essa forma de

⁵⁷ Tarifas mistas e específicas foram convertidas em Equivalente *Ad Valorem* de acordo com a metodologia acordada na OMC em 2005

⁵⁸ O grupo, embora tenha o nome de G33, é composto por 46 membros. Também chamado de “amigos dos produtos especiais e medidas especiais de salvaguarda em agricultura”, ele é uma coalizão de países que pressionam por flexibilidade para os países em desenvolvimento para se implementar uma abertura lenta de mercado em agricultura. Esse interesse está diretamente relacionado a pouca competitividade desses países em muitos produtos agrícolas. Os membros do G33 são os seguintes: Antigua and Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Bolívia, Plurinational State of, Botswana, Côte d’Ivoire, China, Congo, Cuba, Dominica, Dominican Republic, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Índia, Indonésia, Jamaica, Kenya, Korea, Republic of, Madagascar, Mauritius, Mongólia, Moçambique, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Panamá, Peru, Filipinas, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Senegal, Sri Lanka, Suriname, Tanzânia, Trinidad and Tobago, Turquia, Uganda, Venezuela, Bolivarian Republic of, Zâmbia, Zimbábue.

regulamentação iria frontalmente contra os interesses exportadores do Brasil”. Como o Brasil é altamente competitivo em agricultura, não é do interesse do país que possa haver barreiras repentinas contra suas exportações agrícolas, no comércio internacional.

Os produtos especiais⁵⁹, por sua vez, escapam das reduções tarifárias previstas na Rodada Doha e são, ainda, escolhidos pelos próprios membros. Jank e Tachinardi (2006, p.86-87) consideram “um enorme retrocesso, na visão do agronegócio brasileiro, pois os países em desenvolvimento já respondem por mais da metade das exportações agrícolas do Brasil”. Caso os países em desenvolvimento tivessem essa flexibilidade maior, ao se valerem desse mecanismo de produtos especiais, as exportações agrícolas brasileiras seriam afetadas .

Os dois pontos, SSM e produtos especiais, foram temas ainda mais delicados, porque países que fazem parte do G33 da OMC, como China e Índia (os quais têm interesses defensivos em acesso a mercados de produtos agrícolas), também fazem parte do G20 comercial o que cria uma situação de impasse para o Brasil. Este possui interesses altamente ofensivos no tema agrícola, ao passo que o G-33 têm interesses basicamente defensivos. Esse imbróglio de 2005 em produtos especiais e SSM tomará uma dimensão ainda maior, quando se analisar as reuniões de Genebra, em julho de 2008.

O dissenso dos membros do G20 em torno dos dois temas – SSM e produtos especiais – tornou-se progressivamente maior; em 2006, Índia, China e Indonésia (que também são membros do G-20) negociavam esses dois temas no âmbito do G-33 e não do G-20 comercial.

Durante as negociações, os integrantes do G-33 e, em particular, os seus líderes – Indonésia, Índia e China – mantiveram atitude de desenvolver os dois mecanismos sem coordenação do G-20. A estratégia seguida pelo G-33 foi de que seria mais proveitoso apresentar propostas maximalistas, sem ter que erodir seu nível de ambição inicial. O G-20 posicionou-se por aguardar o instante em que o Grupo poderia atuar oferecendo propostas de meio-caminho. O resultado das discussões da semana foi claro no sentido de que as demandas maximalistas do G-33 não prosperariam dada a oposição aberta dos EUA, dos demais países do Grupo de Cairns, dos países mais ofensivos do G- 20 (Argentina, Chile, Tailândia e Uruguai) e mesmo da CE, interessada em defletir para os PEDs as pressões dos EUA em acesso a mercados, o que se refletiu nas sessões abertas. (DELBRAGEN, 2006, p.11).

Ainda no ano de 2006, a discussão acerca dos produtos especiais, o Brasil tinha posição diferente e, inclusive, crítica em relação às propostas dos países do G33. O Brasil posicionou-se da seguinte maneira em torno da proposta do G33 acerca desse tema: “Membros do G-33, claramente despreparados para um debate mais acirrado e com falta de

⁵⁹ Segundo o glossário da OMC, produtos especiais (special products, SP, em inglês) são “*in Doha Round agriculture: products for which developing countries are to be given extra flexibility in market access for food and livelihood security and rural development*” (WTO, 2012b).

alternativas táticas, limitaram-se a reiterar as posições do Grupo” (DELBRAGEN, 2006, p.11). Em 2006, já havia sinais claros de que era difícil se chegar a um consenso em torno desses dois temas. “Nos debates, os ataques ao G-33 se intensificaram. As dificuldades de se operacionalizar os indicadores dos SPs e fragilidades da proposta sobre SSM foram evidenciadas.” (DELBRAGEN, 2006, p.11).

No início de 2008, o presidente da Sessão Especial do Comitê de Agricultura realizou reunião *open-ended*⁶⁰. Mais uma vez, o tema de acesso a mercados se mostrou o menos consensual. Consoante a avaliação desse presidente, entretanto, os pilares de apoio interno e subsídios à exportação encontram-se estabilizados (DELBRAGEN, 2008). Ele também afirmou que o tema de produtos especiais teria regredido em seus aspectos consensuais, por causa do acirramento das posições divergentes entre países do G-33 e os exportadores, como EUA, Canadá, Austrália, Malásia, Nova Zelândia. O Brasil, nesse momento, preferiu não se pronunciar, firmemente, pois, apesar de ser grande país exportador agrícola, era um dos líderes do G-20 comercial, buscava evitar o dissenso dentro grupo. Posicionar-se ao lado dos países desenvolvidos seria afastar-se das posições de membros importantes do G20c, como China e Índia. Um dilema cuja tomada de posição mais clara pelo Brasil foi postergada.

As SSM, no início de 2008, também se mostravam de difícil solução, devido às posições polarizadas, porque o G-33 não admitia fazer qualquer concessão em relação ao seu posicionamento inicial. No entanto, o Brasil acreditava que a solução seria tecnicamente simples, constatação que, depois, se mostrou inapropriada. Segundo a posição do Brasil, em SSM, “as escolhas são tecnicamente simples nas principais variáveis em jogo do instrumento: duração, gatilho e remédios” (DELBRAGEN, 2008, p.13). A Indonésia, representante do G-33, enfatizou a importância dos produtos especiais e das SSM: “*If developing countries do not have SPs and SSM, if they have low bound tariffs and no operational effective special safeguard, they would be in a situation where their inability to produce food would be locked in permanently.*” (DELBRAGEN, 2008).

De acordo com o analisado até aqui, a Ministerial de Hong Kong estabeleceu alguns passos importantes, mas, ao mesmo tempo, teve retrocessos, além de muitos temas terem sido postergados para sua resolução. O algodão apresentou avanços importantes, ao ter metas mais específicas, mas, ainda no início de 2008, havia impasses quanto à forma de implementação do fim do apoio interno a esse produto. O estabelecimento de uma data para fim dos subsídios à exportação foi uma concessão aparente. O avanço dos termos dos temas SP e SSM não

⁶⁰ Nos encontros geralmente informais da OMC, as reuniões *open-ended* são aquelas abertas a todos os membros.

foram positivos, do ponto de vista do agronegócio brasileiro. Ademais, o tema de restrição do apoio interno à agricultura permaneceu, em grande medida, aberto; não por acaso ele é uma das principais formas de distorção do comércio internacional agrícola. Em Hong Kong, as negociações avançaram, mas muitos temas precisavam ainda ser definidos.

3.1.3 Genebra (2008)

O contexto internacional entre 2006 e início de 2008 foi de pouco entusiasmo por parte dos países membros da OMC, para conclusão da Rodada Doha. Todavia, em julho 2008, as negociações tomaram novo vigor, chegando ao auge da possibilidade de conclusão da rodada. De 21 a 30 de julho de 2008, deram-se nove dias de intensa negociação para, no final do nono dia, Pascal Lamy afirmar: *“The round has broken down”* (BLUSTEIN, 2008, p.1). Quais foram os elementos de desentendimento, em especial em agricultura, que minaram o melhor momento até hoje para a conclusão Rodada?

Depois de anos de negociação e de todos avanços e retrocessos que a Rodada passou até 2008, estava claro que, no tema agrícola, os subsídios internos seriam limitados e diminuídos, os subsídios à exportação seriam eliminados até 2013, e tarifas tanto em agricultura seriam reduzidas. O objetivo mais imediato era fazer um acordo acerca das “modalidades”⁶¹ em agricultura e NAMA, ou seja, fórmulas e outros métodos a serem usados para diminuir as tarifas e os subsídios agrícolas, bem como outros pontos similares, e, assim, dar os próximos passos para a conclusão da Rodada do Desenvolvimento. Assim, metas mais específicas de quanto seria cortado pelos membros para facilitar o acesso a mercado (assunto que foi sendo posposto em ministeriais anteriores), nesse momento, deveriam ser acordadas.

O “Pacote de Julho de 2008” (WTO, 2008), proposto por Pascal Lamy, tinha os seguintes pontos em relação à agricultura. O pacote foi apresentado a todos os membros da OMC, especialmente ao principal núcleo negociador nessa miniministerial de 2008, os quais eram EUA, UE, Austrália, Japão, China, Brasil e Índia; sem um consenso entre esses 7 não

⁶¹ Significado de modalidades no jargão da OMC: *“Modalities” are ways or methods of doing something. Here, the ultimate objective is for member governments to cut tariffs and subsidies and to make these binding commitments in the WTO. The “modalities” will tell them how to do it, but first the “modalities” have to be agreed* (WTO, 2012b).

haveria um acordo. No que tange aos subsídios à exportação, o Pacote de Julho de 2008 mantinha o que havia sido acordado anteriormente, ou seja, eliminação total deles até 2013 (com um período mais longo para os países em desenvolvimento), metade dos subsídios já seriam eliminados até o final de 2010⁶². Seriam criadas formas de evitar formas disfarçadas de subsídios à exportação. Esse ponto satisfazia uma série de atores, inclusive o Brasil e o G-20c. Esse pilar encontrava-se praticamente concluído.

Com relação ao pilar apoio doméstico⁶³, os seguintes acordos foram firmados. A UE cortaria entre aproximadamente 75% ou 85%; EUA e Japão por volta de 66% ou 73%; o resto em torno de 50% ou 60%. Haveria corte imediato de 33% para os EUA, UE, e Japão e de 25% para o resto. Os cortes seriam feitos em um período de 5 anos (para países desenvolvidos) ou de 8 anos (para os em desenvolvimento). Colocando em números absolutos, os EUA, por exemplo, cortariam o teto dos subsídios agrícolas de US\$48 bilhões de dólares para US\$ 14 bilhões. Aos EUA, ainda, seria permitido manter dezenas de bilhões de dólares dentro do que se denominam subsídios agrícolas dentro da “caixa verde”, os quais a OMC considera que não distorcem o comércio internacional.

Em relação ao pilar de acesso a mercados, as tarifas seriam reduzidas sobretudo de acordo com uma fórmula⁶⁴, a qual prevê cortes mais acentuados em tarifas mais altas. Para os países desenvolvidos os cortes⁶⁵, o rascunho previa uma redução de 70% para as tarifas agrícolas mais altas (acima de 75%). Ao mesmo tempo, estava previsto também a permissão de os países desenvolvidos designarem 4% das suas linhas tarifárias como “produtos sensíveis”, que estariam isentos do corte tarifário mencionado. Já as obrigações para os países em desenvolvimento, o acordado era de que eles poderiam designar até 12% de todas as linhas tarifárias agrícolas como especial, devido às preocupações com seu desenvolvimento rural, bem como a segurança alimentar. No que diz respeito às tarifas, um dos temas de acesso a mercados, os interesses estavam se acomodando em torno de um consenso.

⁶² O art. 162 do texto proposto por Lamy para agricultura previa: *Developed country Members shall eliminate their remaining scheduled export subsidy entitlements by the end of 2013. This shall be effected on the basis of: (a) budgetary outlay commitments being reduced by 50 per cent by the end of 2010 (...)*. Para acessar texto completo, ver site da OMC. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agchairtxt_dec08_a_e.pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

⁶³ Os dados do pacote de Julho de 2008 sobre apoio doméstico discutidos nesse parágrafo foram retirados do texto de Sungjoon Cho (2010).

⁶⁴ A fórmula usada para esses cortes em acesso a mercados foi a “*tiered formula*”, a qual prevê cortes mais acentuados para tarifas mais altas. Para maiores detalhes técnicos acerca da dessa fórmula, cf. site da OMC. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_modals_feb08_e.htm>. Acesso em: 15 out. 2012.

⁶⁵ Para mais detalhes técnicos e exceções do pacote apresentado por Lamy, ver o site da OMC que trata especificamente desse tema. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_modals_may08_e.htm>. Acesso em: 17 dez. 2012.

Um ponto até então não considerado pelo Brasil e por outros países como um dos mais importantes da Rodada Doha acabou tomando uma dimensão muito maior, de forma que foi uma das principais causas da não conclusão da Rodada, em 2008. Este foi o tema das medidas de salvaguardas especiais, um subtema da negociação do pilar “acesso a mercados”. Como demonstraram Jank e Tachinardi (2006), o tema já tinha sido fonte de grande desentendimento, em Hong Kong, 2005, bem como, em 2006. O agronegócio brasileiro já se mostrou insatisfeito com a oficialização das SSM, em 2005.

No pacote apresentado por Lamy, as medidas de salvaguardas poderiam ser utilizadas, quando houvesse um surto importador de produtos agrícolas de cerca de 40%, em comparação a níveis recentes. A proposta de Lamy aproximava-se muito da posição dos EUA, da UE, da Austrália e do Brasil. Blustein retrata bem esse processo negociador que bloqueou a conclusão da Rodada Doha,

This, Lamy knew, was the bare minimum that would be acceptable to the Americans and the Australians, who argued that without highly restritec rule, the SSM could be used to block trade that was growing normally. (BLUSTEIN, 2009, p.266-268).

Entretanto, essa proposta era inaceitável para países do G33, em especial, para China, Índia e Indonésia.

O representante indiano nas negociações, Kamal Nath, apresentou o ponto de vista indiano em relação às salvaguardas especiais: *“I cannot place the livelihoods of hundreds of millions of people at risk. If the [Indian] government wants this, they’ll have to find a new minister”*. Continua Blustein, ao retratar as negociações, nesse momento:

The drama intensified when Amorim, the gray-bearded sixty-six-year-old Elder statesman of the group, delivered his overall verdict on Lamy’s paper: As a package, I can swallow it” he said, to the shock of Nath, who couldn’t believe that his erstwhile G20 comrade in arms was failing to back him up. At last, the inherent contradictions in the Brazilian-Indian alliance were coming to the fore – the offensive interests in agriculture of Brazil, and the defensive interests of India. (BLUSTEIN, 2009, p.267, grifo nosso).

Questionado como o G-20 comercial se manteria, o Ministro de Comércio da Índia, Kamal Nath, foi claro: "Pergunte isso ao Celso (Amorim)." Kamal insiste que partes inteiras do acordo devam ser modificados (KAMAL apud CHADE, 2008).

Dentro desse espectro de divergências entre, sobretudo, EUA, UE, Austrália e Brasil, de um lado, e Índia, China, Indonésia e Filipinas, de outro, esse ponto da SSM se tornou

incontornável. China e Índia⁶⁶ fizeram uma contraproposta, ao defender um surto de 10% para poder usar o gatilho, em vez dos 40% propostos por Lamy. Esses 10% não foram aceitos por EUA e UE. Dessa forma, as negociações foram encerradas na metade de 2008. Amorim, ao comentar essas diferenças no seio do G-20 comercial, afirmou que “o G20 não é um fim em si mesmo, o fim é um bom acordo na Rodada de Doha” (AMORIM, 2008c). Dessa forma, os nove dias intensos de negociação viram-se frustrados, sobretudo, por uma questão até então considerada marginal por muitos países nas negociações agrícolas.

O problema foi um evento de grande magnitude que veio a acontecer no final do ano, o qual aboliu muitos pontos que já estavam, praticamente, consensuais na Rodada Doha. A crise econômica e financeira do final de 2008 iniciada nos EUA tornou-se global, e, assim, a liberalização do comércio internacional, por meio do processo multilateral, tornou-se mais difícil. Segundo o Diretor-geral da OMC, Pascal Lamy, a maior parte dos temas foram equacionados em 2008, restando poucas questões que geraram divergência: “*out of a to-do list of 20 topics, 18 had seen positions converge but the gaps could not narrow on the 19th — the special safeguard mechanism for developing countries*” (LAMY, 2008, não paginado). A crise de 2008 fez que novos dissensos surgissem, o que implicava menos consenso entre os principais grupos negociadores.

3.1.3.1 Negociação pós-crise econômica

No final de 2008, a crise econômico-financeira teve impactos significativos sobre o mundo (ver impacto sobre o PIB mundial, gráfico 2). Apesar da retórica da necessidade de conclusão da Rodada Doha de diversos países por meio de diversas declarações oficiais (bilaterais, multilaterais na OMC, declarações do G-20f, etc.), muitas medidas protecionistas foram adotadas no sentido de assegurar a renda e o emprego domésticos, seja políticas monetárias, seja fiscais, tarifárias e cambiais.

⁶⁶ Uma das principais justificativas para a posição da Índia e de outros países do G-33 acerca das SSM são a sua agricultura pouco competitiva e a sua grande população rural. Segundo Blustein (2008, não paginado), “*In rejecting U.S. demands, Nath has ceaselessly dwelled on the plight of India’s rural populace, which he almost invariably (and hyperbolically) describes as consisting of “650 million subsistence farmers,” and he also likes to remind his colleagues that for Indian farmers who fall heavily into debt, suicide is an all-too-common escape.*” O representante indiano afirmou ainda que, certamente, o parlamento da Índia não aprovaria uma medida desse tipo (KAMAL *apud* Blustein, 2008).

The death of the Doha round, the rise of G20 protectionism after the fall 2008 summit, and the explosion of anti-dumping cases that occurred at the onset of the financial crisis suggested that markets were drifting toward closure. (DREZNER, 2012, p.6).

A conclusão da Rodada parecia afastar-se mais, em especial daquele pacote baseado nos termos ambiciosos de julho de 2008. O Brasil continuou defendendo a conclusão da Rodada como forma de assinalar para o mercado positivamente, evitando expectativas negativas sobre o futuro do comércio internacional, até porque o que se tinha acordado acerca de um dos pontos centrais das negociações agrícolas – as modalidades – era positivo, do ponto de vista do Brasil. “O texto de modalidades deve ser lido como paradigma de êxito. Praticamente todas as contribuições do Grupo [G-20 comercial] aparecem refletidas no texto do presidente, quer como propostas, quer como arquitetura dos temas substantivos.” (DELBRAGEN, 2009, p.24).

Entretanto, o dissenso, a partir de 2009, aumentou, na medida em que UE e, sobretudo, os EUA fizeram mais exigências na redução de tarifas na área de NAMA, em especial dos grandes países emergentes, o que vem sendo considerado por Brasil, Índia e China como demandas excessivas, que desequilibram o acordo em prol dos países desenvolvidos (PONTES, 2009). Ademais, outras questões, como questões domésticas – eleições nos EUA, discussão da PAC na UE, crise da dívida na Europa – são outros elementos que contribuíram negativamente para a conclusão da Rodada Doha e, assim, sua paralisia entre 2009 e 2010. “*The Doha Round talks entered into yet another dormant stage after the Geneva debacle of the summer of 2008. The Geneva Ministerial Meeting in December 2009 ended without any substantial progress, merely reaffirming the 2010 deadline.*” (CHO, 2010, p.582).

Seção II) 3.2 A coerência das posições do Brasil na Rodada Doha em relação às diretrizes de política externa de Lula (2003-2010)

As discussões até aqui empreendidas permitem analisar o objetivo principal desta dissertação, a coerência do que o Brasil se propôs a fazer no âmbito internacional e o que, de fato, foi implementado pela política externa brasileira, no que concerne às negociações agrícolas da Rodada Doha da OMC. Os benefícios das diretrizes e as principais estratégias de inserção internacional do Brasil, durante a era Lula, não é um consenso entre os analistas de

relações internacionais, como foi analisado no capítulo I. Com base no suporte analítico dos capítulos anteriores, poder-se-á analisar a atuação da política externa brasileira nesse tema específico, contribuindo, assim, para um maior entendimento do que foi a inserção internacional do Brasil entre 2003 e 2010, especificamente, nas negociações agrícolas na Rodada Doha.

3.2.1 As posições do Brasil na Rodada Doha e as novas diretrizes da política externa

Na seção II do capítulo I, discutiram-se quatro novas principais diretrizes implementadas pela gestão Lula/Amorim: a da solidariedade, a da ênfase na reforma da governança global, a nova geografia econômica internacional e a coordenação Sul-Sul sem tutelas. Nesta parte do trabalho, cabe analisar como governo implementou tais diretrizes nas negociações agrícolas da Rodada Doha, entre 2003 e 2010, bem como se houve posições coerentes ou contraditórias com o que se foi anunciado oficialmente em termos de nova inserção internacional do Brasil.

A diretriz de uma inserção internacional solidária, como visto, não perpassa somente elementos altruístas, como se poderia pensar em um primeiro momento. Ela foi anunciada como um elemento que basicamente compõe esforços do Brasil no intuito de ajudar a aliviar e a diminuir os problemas do subdesenvolvimento e, conseqüentemente, criar um sistema mais estável. Esse discurso foi utilizado, sobretudo, no tema agrícola, conjugando liberalização do comércio com promoção do desenvolvimento, como se percebe no discurso do Brasil “*none of the other issues in these negotiations remotely compares to the impact that the reform of agriculture can have on the alleviation of poverty and the promotion of development*” (AMORIM, 2003, p.2).

Essa defesa de um comércio agrícola menos distorcido é um elemento que, por um lado, agrega maior prestígio ao Brasil junto aos países em desenvolvimento (que é o elemento principista dessa estratégia); por outro lado, é do interesse nacional brasileiro (pragmatismo) que o tema da superação do subdesenvolvimento esteja na pauta da agenda da Rodada Doha da OMC, uma vez que o Brasil, ainda, enfrenta muitos problemas característicos do mundo em desenvolvimento. A coerência da solidariedade está nessa correlação promoção do desenvolvimento através da liberalização do comércio agrícola internacional – argumento que foi muito enfatizado, como se percebe na seção anterior.

Entretanto, quando se amplia o foco desse discurso oficial, percebe-se que a solidariedade é usada seletivamente nas negociações visando à liberalização do comércio agrícola internacional. Ao se discutir a aplicação do conceito de solidariedade do Brasil aos três pilares da negociação, tal argumento fica claro. Os pilares “subsídios à exportação” e “apoio doméstico” estiveram permeados pelo discurso do imperativo moral de acabar com práticas distorcidas, porque ambos contribuem para a existência do subdesenvolvimento em países de menor desenvolvimento relativo. O pilar “acesso a mercados”, entretanto, pouco esteve relacionado a esse argumento, como visto nos temas SP e SSM. Apesar de a população rural de muitos países em desenvolvimento poderem ser afetadas negativamente pela liberalização do comércio agrícola, como na China e Índia, essa razão não pautou a posição do Brasil.

Defender a eliminação total dos subsídios à exportação, como o Brasil fez desde o início da Rodada Doha, era a cristalização do elemento solidário aliado ao interesse nacional brasileiro. Os avanços nesse pilar no *July Package* em 2004, em Hong Kong 2005 e Pacote de Julho de 2008 foram exemplos dessa concretização solidária. No que concerne ao apoio interno, o Brasil defendeu o fim dele com base em grande medida na solidariedade, em prol de um comércio agrícola internacional mais benéfico para os países em desenvolvimento. Apesar da resistência de EUA e UE, a fórmula de 2008 para redução desse tipo de apoio aproximava-se do que o G20 comercial demandava. Por essa razão, entre outras, o Brasil afirmou aceitar o Pacote de Julho de 2008, uma vez que eram concessões aceitáveis, apesar de não serem as ideais, do ponto de vista brasileiro.

Na questão de “acesso a mercados”, o princípio da solidariedade não foi incorporado ao discurso oficial brasileiro. Nesse tema, os interesses ofensivos do Brasil em agricultura chocavam-se com os defensivos de muitos países em desenvolvimento, em especial do G-33. Em temas como SP e SSM, a diretriz da solidariedade da política externa brasileira não teve como base prioritária questões de superação do subdesenvolvimento do mundo em desenvolvimento. Ponto de divergência que já vinha se mostrando nas negociações de 2004, 2005, 2006, mas tomou dimensão maior na ministrial de Julho de 2008, quando a Rodada Doha atingiu seu ápice, nos anos 2000. O afastamento desse princípio da solidariedade, no que concerne os produtos especiais e o SSM, está diretamente relacionado a outro princípio de política externa que será discutido mais adiante – que é o da ideologização ou não da política externa de Lula. O discurso da solidariedade, portanto, foi utilizado para alguns temas; para outros não.

Outra diretriz importante da política externa de Lula foi a acentuada ênfase na reforma da governança global, no intuito de torná-la mais representativa. A defesa incisiva da reforma da governança global foi uma prioridade nas negociações agrícolas da Rodada Doha, desde o início do governo Lula. As rodadas do GATT demonstram que suas decisões eram centradas, basicamente, nos interesses dos países desenvolvidos, em especial EUA e UE. Depois do surgimento da OMC, em 1995, esse retrato negociador pouco mudou, uma vez que o núcleo do processo negociador estava centrado nos países do QUAD (EUA, Comunidade Europeia, Canadá e Japão), pelo menos, até 2003. Incluir os países em desenvolvimento e, por consequência, o Brasil, nos processos de decisão internacionais foi uma prioridade no governo Lula. Na OMC, com a criação do G-20c, essa diretriz foi concretizada. Diversos analistas de relações internacionais avaliam de forma positiva o êxito do G-20c, para mudar o padrão de negociações e torná-las mais representativas (BLUSTEIN, 2009; CARVALHO, 2010; JANK, 2006, NARLIKAR e TUSSIE, 2004; RAMANZINI, 2009; RIOS, 2003; SAUVÉ, 2004; CESAR e SATO, 2012). Esse argumento de uma avaliação positiva de reforma da dinâmica negociadora na OMC é, praticamente, consensual entre os analistas de relações internacionais, que avaliam a participação dos países em desenvolvimento nas Rodadas da OMC.

Dessa forma, o Brasil e outros países em desenvolvimento passaram a incluir muito mais o interesse dos países subdesenvolvidos na pauta das negociações. Apesar da resistência inicial dos países desenvolvidos em admitir a inclusão desses países, sobretudo por parte dos EUA, estes tiveram que aceitar⁶⁷, já que os países do G-20c exigiram uma maior participação, sob a pena de obstaculizarem o avanço da Rodada. A lógica dos países em desenvolvimento era de que era melhor um não acordo do que mais um acordo de liberalização comercial que leve pouco ou nada em conta o tema agrícola, postergando-o, como aconteceu nas rodadas do GATT. O Brasil, junto com outros países em desenvolvimento tiveram êxito em tornar a dinâmica negociadora da OMC mais representativa, muito embora desde então a Rodada não tenha sido concluída.

A terceira diretriz da política externa de Lula analisada nessa seção foi construção de uma “nova geografia econômica internacional”, de acordo com o significado da expressão elucidado na seção II do capítulo I. O significado da expressão comporta elementos das diretrizes solidariedade e reforma da governança global especificamente em temas econômicos comerciais. Do nosso ponto de vista, o país buscou, ativamente, implementar esse

⁶⁷ A carta de Robert Zoellick no início de 2004 e a constante participação dos países em desenvolvimento nas negociações pós-2003 são exemplos dessa aceitação de mudança no padrão negociador.

objetivo geral de política externa na evolução das negociações agrícolas de Doha. A nova geografia do comércio internacional significou a maior aproximação do Brasil com os chamados países do Sul, o que ficou patente com a criação do G-20c, em 2003 (grupo exclusivamente formado por países em desenvolvimento) e relativo afastamento do Grupo de Cairns (o qual é composto por países desenvolvidos e em desenvolvimento). Essa nova geografia econômica internacional comporta, também, elementos como a reforma da governança e a ênfase nos temas de superação do subdesenvolvimento – os quais já foram analisados anteriormente. No que tange a reforma da governança global, a conclusão é semelhante à do parágrafo anterior. Em temas de promoção da superação do desenvolvimento, a análise da implementação da diretriz solidariedade baliza também essa parte da nova geografia internacional, salvo em temas SSM e produtos especiais.

Por fim, deve-se analisar a coerência da quarta nova diretriz de política externa, a da coordenação e cooperação Sul-Sul sem tutelas do Norte. No que tange à Rodada Doha da OMC, os países desenvolvidos têm interesses – em geral – diferentes dos países em desenvolvimento, por muitas razões: diferentes produtividades econômicas e padrões tecnológicos e de inovação, diferentes desafios em termos de desenvolvimento (os países subdesenvolvidos devem enfrentar, sobretudo, os problemas relacionados à pobreza e à falta de competitividade econômica). Assim, a coordenação do Brasil no seio da OMC com países em desenvolvimento em temas agrícolas, como no G-20c, foi uma cristalização da diretriz de coordenação e cooperação Sul-Sul, sem a presença de potências do Norte. O G-20c aumentou seu poder barganha frente aos países ricos, conforme elucidado na carta de Robert Zoellick, de janeiro de 2004, a qual mostrava a disposição dos EUA em fazer concessões em agricultura, depois do impasse em Cancun 2003. A cooperação Sul-Sul, por meio do G-20c, criou um ponto de inflexão nas negociações. Em 2003, o grupo foi intransigente em não avançar as negociações, caso não seja acordado um acordo amplo e profundo no tema agrícola. Essa intransigência foi, em grande medida, resultado de longo processo de negociações multilaterais comerciais, em que o tema agrícola foi pouco tratado nas rodadas do GATT (vide a seção I do capítulo II). O Brasil e outros países emergentes exigiam nesse momento o que Amado Cervo denominou de “multilateralismo da reciprocidade” (AMADO, 2011, p.530).

Entretanto, a ênfase na cooperação Sul-Sul foi posta em um plano secundário em alguns momentos das negociações agrícolas, como nas diferenças entre a posição do Brasil e o G33, especialmente no episódio da miniministerial de 2008, em Genebra. Por haver

interesses ofensivos por parte do Brasil e defensivos por parte de outros membros, em alguns momentos a cooperação Sul-Sul teve que ter sua importância minimizada. De qualquer forma, um grupo de países do Sul, o G20c, conseguiu fazer avançar as concessões em agricultura, como eliminação dos subsídios à exportação, eliminação do apoio doméstico ao setor algodoeiro e medidas mais favoráveis de acesso a mercado. Tais concessões no ano de 2003 eram praticamente impensáveis, tendo em vista as duas propostas sobre agricultura circuladas na Ministerial de Cancun, a da EUA/CEE e a do Presidente do Conselho Geral da OMC. Os dois pilares das negociações agrícolas mais consensuais entre os países do G-20c – fim dos subsídios à exportação e do apoio interno à agricultura – avançaram bastante nas negociações, como se percebe, ao analisar a seção I do capítulo III. No que concerne o tema de acesso a mercados (especialmente SP e SSM), a prioridade da cooperação Sul-Sul foi preterida pelo governo brasileiro em prol de outra diretriz da política externa, como se analisará adiante.

Com relação às novas diretrizes de política externa, o Brasil agiu na maior parte do tempo das negociações agrícolas de forma coerente com o que se propôs a implementar. Houve momentos de incoerências em que parte dessas novas diretrizes foram preteridas. Nesses episódios, houve o que denominamos de *choque de diretrizes* de política externa, em que era impossível conciliar as principais diretrizes de política externa. Esse ponto será melhor discutido adiante.

3.2.2 As posições do Brasil e as diretrizes tradicionais da política externa implementadas pelo governo Lula

A implementação das diretrizes tradicionais da política externa brasileira pelo governo Lula nas negociações agrícolas Rodada Doha da OMC é, em sua maioria, de clara percepção, como a prioridade ao multilateralismo, a legitimidade e a coerência dos argumentos brasileiros. A âncora regional como espaço privilegiado para as posições do Brasil, a ideologização ou não ideologização da política externa e, por consequência, o grau de pragmatismo do governo são temas mais controversos, que pretendemos lançar maior clareza sobre o tema. Começemos pelos dois menos controversos.

Desde o início do governo de Lula, o baluarte do sistema multilateral do comércio, a OMC, foi colocado como prioridade do Brasil. Constata-se uma grande ênfase no

multilateralismo comercial, uma vez que houve muitos esforços por parte do governo brasileiro para a conclusão da Rodada do Desenvolvimento. A participação direta do Ministro de Relações Exteriores, mesmo em reuniões que não requeriam sua presença, como no caso das miniministeriais. O multilateralismo foi muito enfatizado nas negociações agrícolas, porque seu tratamento não multilateral (arranjos regionais ou bilaterais) é muito de se avançar (PASCAL LAMY apud PRAZERES, 2007). Essa grande prioridade às negociações da OMC, por outro lado, foi criticada, já que muito se apostou e, no fim, por razões diversas, a rodada não foi concluída. O argumento central dessas críticas foi a de que o Brasil teria priorizado demais um acordo multilateral, cujos resultados eram muito incertos. “A estratégia do governo brasileiro em privilegiar as negociações multilaterais no âmbito da OMC, especialmente na Rodada Doha, mostrou-se inócua em vista do impasse nas negociações” (CESAR e SATO, 2012, p.187). Lessa e Cervo (2011, p.3) também apontam crítica semelhante. “*Lula's diplomacy has met with two failures. At the WTO it failed to achieve the desired global agreement on free trade that would favor our national interests, given Brazil's higher competitiveness at a systemic level [...]*”. Por outro lado, do nosso ponto de vista, deve-se levar em consideração, no que concerne a essas críticas, que, primeiramente, a crise de 2008, que foi um dos maiores obstáculos, para se retomar as negociações e se concluir a rodada, foi, em grande medida, imprevisível. Assim, esse tema de excessiva ênfase ou não à OMC ainda é um tema em aberto.

Outra diretriz central da política externa de Lula foi a prioridade ao espaço sul-americano, especialmente o Mercosul. Em relação ao Mercosul, todos os quatro países que eram parte desse bloco durante o governo Lula (Brasil, Argentina, Uruguai⁶⁸ e Paraguai), também, eram parte do G-20c. À primeira vista, essa composição do Mercosul dentro do G-20c levaria a concluir que o Mercosul atuou de forma coesa nas negociações, em especial, porque a política externa de Lula deu prioridade especial ao espaço mercosulino. O tema é mais complexo, e percebe-se, que, em alguns momentos, o Brasil atuou sozinho, a despeito de divergências grandes com outros membros do Mercosul, em especial com a Argentina.

Esse ponto de certa discordância entre Brasil e Argentina está relacionado ao próprio estado do Mercosul, que ainda é uma União Aduaneira imperfeita, com várias exceções à Tarifa Eterna Comum (TEC) e com a dupla cobrança da TEC, com uma série de arranjos que dificultam a ação do bloco em conjunto⁶⁹. Há diferentes setores sensíveis nos países membros

⁶⁸ O Uruguai inicialmente não era membro do G-20 comercial, mas depois passou a fazer parte dele.

⁶⁹ A própria diplomacia brasileira ressalta essa dificuldade de o Mercosul atuar em bloco, já que é uma União Aduaneira imperfeita (AMORIM apud AGÊNCIA BRASIL, 2008).

do Mercosul, dos quais os de Brasil e Argentina são, frequentemente, conflitivos. De acordo com as negociações em Doha, os países, por exemplo, são facultados a escolher uma parte dos setores para mantê-los protegidos. Em alguns episódios, o Brasil, em seu discurso oficial, destacou que o Mercosul teria uma grande prioridade na atuação do Brasil na OMC. O problema recai no fato de que o Mercosul teria que chegar a uma lista única de produtos protegidos, já que aplica tarifa válida para os quatro países. O representante do Brasil, Embaixador do Brasil na OMC, em 2007, Clodoaldo Huguene, em gesto retórico, para buscar maior flexibilidade para o Mercosul em matéria industrial junto à OMC afirmou que entre “Doha e o Mercosul, o Brasil fica com o Mercosul” (HUGUENEY apud AGÊNCIA ESTADO, 2007)⁷⁰.

Em 2008, as divergências entre Brasil e Argentina se tornaram mais nítidas nas negociações da OMC, pois o Pacote que estava sendo negociado era do interesse do Brasil, mas não do interesse da Argentina. No final de 2008, o secretário de relações econômicas internacionais da Argentina, Alfredo Chiaradia, reclamou da posição do Brasil na Reunião do Grupo Mercado Comum (CHIARADIA apud BBC BRASIL, 2008). O Brasil aceitaria o acordo como estava, mas a Argentina não. O governo de Cristina Kircher interpretou que a indústria argentina seria fortemente afetada pelo possível acordo. O Brasil, por sua vez, dava fortes sinais de que concluiria a Rodada com base no acordo em discussão.

Dessa forma, a diretriz da prioridade à América do Sul da política externa de Lula, especialmente do Mercosul, não se verifica nas posições do Brasil, em alguns momentos, ao longo da Rodada Doha; em grande medida, isso acontece porque o Mercosul tem dificuldades intrínsecas de negociar em conjunto pelas diferentes sensibilidades entre seus membros e por ser uma União Aduaneira imperfeita. Essa postura incoerente de anunciar a América do Sul e o Mercosul como área de especial prioridade, mas de ter posturas, algumas vezes, diferentes ou opostas dos seus membros está relacionado ao último ponto que se pretende discutir nesse trabalho – o da ideologização ou não da política externa brasileira de Lula nas negociações agrícolas da OMC.

O primeiro ponto analisado, nessa dissertação, foi o da ideologização ou não da política externa de Lula, ponto que não é consensual entre os analistas de relações internacionais. De acordo a definição adotada no trabalho, determinada política poderia ser avaliada como ideológica somente no caso em que ela – flagrantemente – contrariasse os

⁷⁰ As palavras do Embaixador refletem um momento de negociação do Brasil junto a outros membros da OMC, em que se queria buscar flexibilidade extras para o Mercosul no setor industrial para se aumentar o número de áreas protegidas. De qualquer forma, essa referência e outros sinais da diplomacia brasileira apontam para um papel de destaque do Mercosul na atuação do Brasil nos diferentes foros multilaterais, inclusive, na OMC.

interesses nacionais brasileiros, já que qualquer escolha política implica certo grau de subjetividade e, assim, toda política é, em algum grau, ideologizada. No caso das posições do Brasil na Rodada Doha, o presente trabalho conclui que o Brasil atuou de forma coerente com a sua diretriz de não ideologização. O país atuou no sentido de fortalecer os interesses de sua agricultura competitiva no cenário internacional, em sua atuação nas negociações agrícolas. Ademais, dois episódios também vão ao encontro do argumento de não ideologização: as posições da ministério da OMC, em julho de 2008, e as posições do Brasil no seio do Mercosul, também, em 2008.

À primeira vista, o Brasil atuou de forma incoerente três vezes nas posições que tomou ao longo das negociações agrícolas, ao contrariar três diretrizes de política externa anunciadas pelo governo: a prioridade do Brasil junto aos países do Sul, o princípio da solidariedade e a consideração do Mercosul como espaço privilegiado. Em relação às duas primeiras diretrizes, o Brasil afastou-se da Índia e da China e das sensibilidades agrícolas dos países do G-33, em 2008, e aproximou-se dos EUA e da UE, no que dizia respeito a acesso a mercados, especialmente SP e SSM. “*In the July 2008 meeting, Brazil’s Amorim finally broke out of the solidarity mode by supporting the director-general’s package despite its rejection by India’s Nath*” (BLUSTEIN, 2009, p.283). Na terceira diretriz, o Brasil afastou-se, também, em 2008, da posição da Argentina e, conseqüentemente, do Mercosul, pois queria concluir a Rodada Doha, a despeito de a Argentina afirmar enfaticamente que não era do seu interesse a conclusão de Doha, nos termos do pacote negociado no final de 2008. Qual a *rationale* que fundamenta essa atitude brasileira em ir contra três diretrizes importantes do governo Lula?

Nesses episódios específicos das negociações agrícolas em que há uma incoerência entre algumas das diretrizes da política externa e a atuação do Brasil, há o que denominamos de *choque de diretrizes*, ou seja, era impossível conciliá-las. Dessa forma, entendemos que, em momentos como esses, o governo estipulou uma hierarquia nas suas diretrizes, em que a que está no topo das decisões é o pragmatismo econômico. No caso das negociações agrícolas, pragmatismo econômico pode ser entendido fundamentalmente como o interesse do agronegócio, ciente da importância que esse setor tem para a economia e para o comércio exterior brasileiros. Dessa forma, o pragmatismo – uma das diretrizes da política externa de Lula – sobrepõe-se às demais, quando há uma incompatibilidade, um choque, entre as linhas mestras da inserção estatal brasileira. Nesse sentido, ao priorizar os interesses econômicos do setor agrícola brasileiro em detrimento de outras linhas mestras, o país não atua de forma

ideológica, pois o Brasil atuou em favor de um setor econômico importante para o país. Deve-se desenvolver esse ponto nas três episódios anunciados.

O que fundamentou a decisão de o Brasil afastar-se de outros países do G20 comercial, em 2008? Como visto anteriormente, foi porque não era do interesse econômico brasileiro (leia-se, sobretudo, do agronegócio) que medidas de salvaguardas especiais fossem facilmente utilizadas tampouco que houvesse uma longa lista de produtos especiais, pois ambos os mecanismos poderiam frear ou bloquear as exportações agrícolas brasileiras para os países em desenvolvimento, caso tais mecanismos fossem amplamente utilizados. O agronegócio brasileiro já havia reclamado, quando houve a oficialização desses mecanismos na ministerial de Hong Kong, em 2005. Dessa forma, a posição do Brasil progressivamente afastou-se da Índia e da China e aproximou-se dos EUA e da UE, porque esses últimos dois também são, altamente, competitivos no setor agrícola, sendo grandes exportadores líquidos mundiais. A solidariedade, como a preocupação com possíveis impactos sobre as populações pobres e rurais de Indonésia, China, Índia, entre outros, não foi o fator principal para a tomada de decisão pelo Brasil em 2008, na ministrial. A solidariedade foi preterida pelo pragmatismo de se concluir uma rodada favorável à economia brasileira, especialmente ao agronegócio. Os estudos de Maria Izabel Valladão de Cavalho (2010) demonstram a influência do agronegócio nas posições do Brasil nas negociações agrícolas, em especial em 2008. Os estudos de Jank e Tachinardi (2006) demonstram, também, que as posições do Brasil em 2008 iam ao encontro do agronegócio brasileiro e, portanto, justificavam a sua decisão.

De forma análoga, a posição do Brasil em concordar em concluir a Rodada Doha no final de 2008, a despeito da discordância pública e enfática da Argentina, também está relacionado aos benefícios do pacote negociado em Doha. O Mercosul é uma das grandes prioridades do Brasil – há muitos anos. Entretanto, o bloco ainda está em formação e apresenta dificuldades, quando há negociações comerciais, em especial, por causa dos pontos mencionados, como os problemas de ser uma união aduaneira imperfeita. O Brasil aceitou, em julho de 2008, o pacote que a Argentina não aceitava. “A delegação argentina em Genebra não escondeu sua decepção – em alguns casos, irritação – com a atitude de Brasília, chegando a acusar o governo Lula de ter abandonado a política comercial do bloco” (CHADE, 2008). Ainda no final do ano, o secretário de assuntos econômicos internacionais do Ministério das Relações Exteriores da Argentina, embaixador Alfredo Chiaradia, continuava a discordar do Brasil, ao afirmar que as discussões estavam desequilibradas, com países

industriais pedindo maior abertura para produtos industriais aos países em desenvolvimento, mas sem oferecer o equivalente na área agrícola. O Brasil discordou da posição da Argentina, pois aceitava o pacote oferecido.

Segundo Chiaradia, alto representante argentino, “o fato de um dos sócios do Mercosul querer avançar unilateralmente nas negociações externas, coloca em risco alguns pilares do bloco, como a Tarifa Externa Comum (TEC) para os produtos importados de outros países” (CARMO, 2008). Acrescenta o embaixador, nessa mesma reportagem, um dos desafios do Mercosul é conseguir ter uma voz única para o mercado externo. Desses episódios de discordância entre Brasil e Argentina pode-se concluir, de forma análoga às diretrizes solidariedade e cooperação sul-sul, as linhas mestras pragmatismo e não ideologização prevaleceram sobre a prioridade especial que o Mercosul tem na política externa. Amorim justificou a posição do Brasil, ao afirmar: “temos de respeitar a avaliação dos demais. A Argentina sabe que lutamos pela posição do Mercosul. Mas, na hora da verdade, cada país tem a sua avaliação sobre o que pode aceitar” (AMORIM apud CHADE, 2008).

Nas três questões específicas (afastamento da Argentina, aproximação da posição brasileira junto a países desenvolvidos, em julho 2008, e divergências importantes no seio do G-20c), o Brasil, portanto, colocou o interesse econômico do setor agrícola como justificativa fundamental de sua tomada de posição na Rodada Doha, além de a diplomacia entender que o pacote como um todo foi difícil de se conseguir, portanto, era importante concluí-lo. Nesses momentos, havia um conflito entre o pragmatismo em prol de um setor econômico importante do país e outras três diretrizes (a solidariedade, a cooperação sul-sul e a prioridade ao entorno imediato do Brasil). Essas três últimas diretrizes de política externa de Lula precisaram ser preteridas em favor do pragmatismo, quando essas linhas mestras mostraram-se irreconciliáveis, o que denominamos *choque de diretrizes*. O governo tentou fazer que elas estivessem de forma harmônica no discurso oficial e na ação. Entretanto, houve momentos em que essa busca tornou-se inviável e restou ao governo tentar harmonizá-las ou simplesmente silenciar sobre o tema. Um dos principais dados que fundamentam o pragmatismo em prol de um setor importante, o do agronegócio, é a participação dele na formação do PIB brasileiro, como se percebe no gráfico 21 abaixo.



Gráfico 21: Participação do agronegócio no PIB brasileiro.
Fonte: CEPEA/ESALQ-USP apud MAPA (BRASIL, 2012)

Outra evidência da não ideologização da política externa é a manutenção de diretrizes tradicionais da prática diplomática brasileira. A razão de dividir entre diretrizes tradicionais e novas foi uma forma de demonstrar que muitas características são do Estado brasileiro e não somente do governo Lula.

Diante do exposto, conclui-se que o Brasil atuou, em geral, nas negociações agrícolas da Rodada Doha entre 2003 e 2010 de forma coerente com suas diretrizes de política externa. Houve, entretanto, episódios em que existia um “choque entre as diretrizes”. Nesses momentos, o governo brasileiro preferiu estipular uma hierarquia entre as diretrizes e agir de forma coerente com o pragmatismo econômico, sob pena de agir de forma incoerente com outras diretrizes, por ele consideradas secundárias nesses episódios.

Seção III) 3.3 Perspectivas acerca de Doha

Na seção III do capítulo III, far-se-ão breves reflexões acerca de possíveis causas estruturais sobre a paralisia da Rodada Doha, bem como serão traçados alguns cenários. Essas duas análises não são parte do objetivo da dissertação, ambas servem tão-somente para lançar luz sobre a perspectiva da Rodada mais longa das negociações multilaterais do comércio.

3.3.1 Causas da paralização da Rodada Doha

Pode-se, de forma ampla, identificar alguns obstáculos importantes para a conclusão da Rodada e, assim, delinear cenários prováveis. Há diversos fatores que constituem o motivo dos impasses da conclusão da Rodada Doha, especialmente em relação ao tema agricultura. Sem sermos exaustivos, mencionaremos cinco pontos como importantes obstáculos, para se poder entender os cenários que se delineiam nos primeiros anos da década de 2010.

Há um fator denominado “temor das exportações chinesas”. Segundo Simon J. Evenett (2008, p.21), o crescimento das exportações chinesas (aproximadamente 25% ao ano entre 2000 e 2008) deixou alguns países em desenvolvimento temerosos em relação a cortar tarifas sobre produtos industrializados. O temor por aumento das exportações chinesas é um dos fatores que diminuíram a ambição de muitos países, na Rodada Doha, já que a China, por razões diversas, já vem ganhando mercados de produtos industrializados, sem um acordo formal na OMC. Caso haja uma redução geral das tarifas de produtos industrializados, a tendência é que a China ganhe mais mercado nesse setor, o que resultará na falência de alguns setores industrializados tanto de países desenvolvidos quanto de países em desenvolvimento. Atualmente, a China é o maior país exportador, ultrapassou potencias tradicionais nesse setor, como Alemanha e Estados Unidos. Segundo os dados do MDIC (BRASIL, 2013), no ano 2000, a China 3,97% das exportações mundiais; em 2010, ela representou 10,61% das exportações mundiais. Se for recuado um pouco mais no tempo, em 1990, por exemplo, ela representava 1,83% das exportações mundiais. O Brasil, por sua vez, embora se deva considerar as grandes diferenças de inserção internacional, em 1990, representava 0,93% das exportações mundiais e, em 2010, 1,36%. O “temor China” é um obstáculo importante na conclusão da Rodada Doha, pois esse país asiático tem ocupado rapidamente porção importante do comércio internacional.

Outro obstáculo importante é a mudança sistêmica mundial, devido ao grande crescimento econômico dos países emergentes, nesse início de século XXI. Eles têm mudado o equilíbrio de poder econômico, com maior participação de países em desenvolvimento na economia internacional, sobretudo, os países dos BRICS, o México, Indonésia, Egito, entre outros. Esse fato, segundo Nogueira (2009) cria uma série de impasses em temas como tratamento especial para países do Sul, a amplitude do foco no desenvolvimento da Rodada Doha, com ênfase em medidas que ajudem a superar o subdesenvolvimento. Ao mesmo

tempo, os desenvolvidos crescem menos, economicamente, e tendem a fazer menos concessões e exigir maiores dos países em desenvolvimento, para tentar, em alguma medida, reverter essa perda relativa de espaço econômico e comercial. O mandato original de Doha visa à prioridade do desenvolvimento dos países do Sul, ponto que o Brasil e outros países em desenvolvimento são intransigentes em sua defesa (sobretudo tendo em vista do que foram as rodadas do GATT). Entretanto, na década dos anos 2000, em que os países do Sul cresceram expressivamente mais que os do Norte e em que houve uma crise econômica muito significativa nos países desenvolvidos, estes tendem a fazer menos concessões, criando muitos outros impasses, que parecem ser intransponíveis.

O modelo de negociação de um acordo único da OMC também é apontado por parte da literatura como outro fator que obstaculiza a conclusão da Rodada Doha (EVENETT, 2008), uma vez que os temas e os interesses políticos e econômicos em jogo são muito complexos para se conseguir chegar a um consenso entre todos os temas e todos os membros. O *single-undertaking* e a tomada de decisão consensual seriam, assim, outros fatores que paralisam a conclusão da Rodada Doha. Uma possível solução seria acordar de forma diferente, como com acordos plurilaterais, como foi feito no passado. Poderiam ser acordos temáticos, que não fariam parte de um pacote único nem precisariam da aquiescência de todos os membros para ele entrar em vigor. Essa possibilidade é um cenário que será discutido logo adiante.

A crise econômica e financeira, cujos efeitos são muito significativos ainda no início da década de 2010, é outro fator que gera problemas para a liberalização do comércio, pois se vive um contexto em que os governos fazem menos concessões para liberalizar comércio e adotam medidas mais protecionistas, para se assegurar o emprego de seu país. Historicamente, os contextos de crise econômica dificultam a implementação da liberalização comercial. Esse argumento pode ser considerado um dos fatores de por que houve avanços importantes nas negociações agrícolas em Doha entre 2003 e 2008, mas não depois da crise. Ainda nesse contexto de crise, alguns analistas identificam a chamada “Guerra Cambial”, que seriam medidas cambiais artificiais que visam ao aumento da competitividade de um país, o que aumenta suas exportações e “exporta o desemprego” para outros países.

Há uma longa discussão na literatura acerca da OMC que analisa até que ponto essas medidas cambiais não estão anulando os acordos da OMC, o que coloca dúvidas acerca da eficácia do sistema multilateral do comércio, no que concerne à sua capacidade efetiva de liberalizar (THORSTENSEN; MARCAL; FERRAZ, 2011a, 2011b. SAIGER; SYKES, 2010).

A não harmonização da questão cambial com as regras da OMC faz que haja dúvidas acerca dos benefícios e da eficácia da OMC na promoção do livre comércio.

A agricultura, um dos temas centrais da Rodada Doha, também é apontada como um dos obstáculos para a conclusão, o que não significa que as demandas por um comércio agrícola livre não sejam legítimas. Como a agricultura teve um acordo somente com a Rodada Uruguai nas rodadas do GATT (em quase 50 anos de negociações comerciais multilaterais), os países em desenvolvimento não têm aceitado mais uma postergação do tema, muito menos um acordo tipo *Blair House*. Ademais, por seu pouco tratamento no GATT, há muitas questões em aberto e praticamente não reguladas, o que, para alguns analistas, parece difícil de se equacionar diversos pontos em uma só Rodada. Praticamente tudo que não foi feito nas rodadas do GATT em agricultura se pretende fazer na Rodada de Doha. Essa importância fundamental do setor agrícola para as negociações de Doha é antiga. Tatiana Lacerda Prazeres (2007, p.41) afirmou “custa-se crer que venha a haver avanços consistentes nas negociações lançadas pela Conferência Ministerial de Doha se não ocorrer uma revisão substantiva das regras aplicáveis à agricultura”. A impossibilidade de postergar o tema agrícola, bem como a grande quantidade de temas a serem tratados em agricultura, é, também, um fator que dificulta ironicamente a conclusão da Rodada do Desenvolvimento.

3.3.2 Cenários para o desfecho da negociação

Com relação aos cenários para a Rodada Doha, quatro breves análises podem ser esboçadas. Um cenário possível que, em alguma medida, já vem acontecendo depois de 2008, é a prioridade a acordos bilaterais ou regionais de preferência comercial ou de livre comércio. Diante do impasse no sistema multilateral, muitos países têm buscado ampliar seu comércio por outros meios, cujos principais são os acordos bilaterais ou regionais. Segundo Ferry-Psinani, haveria um recrudescimento de acordos bilaterais e/ou regionais, diante de um impasse sem previsão de fim na Rodada Doha (FERRY-PSINANI, 2008). O próprio Brasil, por exemplo, tem buscado essa via de ampliação e criação de comércio.

Outro cenário, por enquanto pouco provável, é a busca de acordos tipo plurilaterais, aqueles que somente são obrigatórios para os que a eles aderirem (NOGUEIRA, 2009). Nogueira menciona, por exemplo, o que chama de “massa crítica” e possibilidade de acordos

por grupos de interesses, em que grupos mais diretamente interessados em determinado temas poderiam firmar acordo, sem a necessidade de todos os membros da OMC fazerem parte dele e sem necessidade de se negociar dentro um único pacote. Esse suposto acordo não obrigaria os não signatários deles. Ele cita muitos exemplo, mas um dos mais notórios é o mercado da soja. Por exemplo, esse mercado tem alguns poucos atores importantes: cerca de 3 países produzem 90% da soja em grão exportada (EUA, Brasil e Argentina) e 11 membros da OMC importam aproximadamente 90% desse produto. Assim, poderia ser negociado entre esses países um acordo sobre agricultura, sem necessariamente precisar do consenso de todos os outros. Outros países poderiam aderir a ele depois, caso, assim, desejassem. O Brasil, entre outros países, tem sido, claramente, contrário a esse tipo de estratégia, pois defende um acordo baseado no *single undertaking*⁷¹. Muitos países preferem negociar o pacote como um todo para poder fazer negociações cruzadas e ter, assim, um poder maior de barganha. Essa possibilidade de se evitar o pacote único ainda é muito embrionária, embora venha sendo mais discutida, recentemente.

Outra possibilidade, que parece uma das mais prováveis, é um acordo pouco abrangente na Rodada Doha, para que, pelo menos, haja algo concreto, para evitar que se abale a credibilidade da OMC em avançar negociações comerciais. Não se deve confundir o arcabouço jurídico da OMC já existente (cujo símbolo maior é o órgão de solução de controvérsias) com o processo de liberalização comercial. Esse sistema jurídico mais consolidado vem funcionando de forma eficiente, a despeito dos impasses da Rodada Doha. Caso a Rodada do Desenvolvimento não tenha término (ela já dura 11 anos), a credibilidade da OMC será enfraquecida quanto sua capacidade buscar o livre comércio – o que pode ser um incentivo aos países a buscarem outros meios de aumentar seu comércio, à margem da OMC. Assim, um acordo menos abrangente, pelo menos, faria que houvesse a conclusão da maior rodada até agora em termos temporais. “As expectativas são de que não se consiga uma liberalização ambiciosa na Rodada Doha.” (OLIVEIRA, I.T.M. 2011, p.30).

Outra possibilidade é que não haja acordo algum na Rodada Doha. Weber Barral (BARRAL, 2011), por exemplo, tem poucas expectativas de que se alcance um acordo na Rodada Doha. As causas que paralisam a rodada Doha são várias e complexas, nesse momento histórico. Algumas delas são difíceis de serem contornadas. Nesse cenário mais

⁷¹ Em diversas declarações oficiais, o Brasil mostra-se a favor do *single undertaking* e contra os acordos plurilaterais. “*These early outcomes would be building blocks towards meeting the common objective of concluding the Single Undertaking. The Ministers emphasized that “plurilateral initiatives” go against the fundamental principles of transparency, inclusiveness, and multilateralism.*” (IBAS, 2012).

pessimista, a credibilidade da OMC em avançar e manter os acordos de liberalização do comércio seria fortemente abalada.

Por fim, um cenário mais otimista seria a conclusão da rodada por meio de um pacote amplo e abrangente, perspectiva cuja probabilidade parece ser cada vez menor. Um acordo desse tipo contribuiria para a superação da atual crise econômica, pois daria sinais positivos ao mercado da disposição dos países em não adotarem medidas protecionistas. Ajudaria, também, a aliviar a pobreza e a superar o desenvolvimento, na medida em que o tema agrícola seria endossado necessariamente, criando um sistema menos distorcido e mais eficaz quanto à alocação dos recursos econômicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a gestão de Lula e Amorim, o Brasil alcançou um novo patamar nas relações internacionais, os debates na academia e nas imprensas nacional e internacional acerca da projeção internacional do Brasil aprofundaram-se. Uma série de iniciativas bilaterais, regionais e multilaterais foram lançadas, nesse período, no intuito de projetar mais o país no sistema internacional. Os benefícios advindos delas, entretanto, não são consensuais entre os analistas de relações internacionais, havendo desde os que avaliam de forma positiva algumas iniciativas até os que as avaliam de forma mais negativa. Quando se refere aos qualificadores positivos e negativos, referimo-nos aos benefícios das iniciativas eficazes e eficientes de política externa para a promoção do desenvolvimento do país.

O objetivo principal da presente dissertação foi avaliar a coerência entre as diretrizes principais da política externa de Lula nas negociações agrícolas da Rodada Doha da OMC. Ao cumprir esse objetivo, o presente trabalho contribui para o entendimento do que foi a política externa de Lula e Amorim. O objetivo não é, todavia, fornecer uma interpretação que possa ser generalizada para toda a política externa brasileira do período 2003 a 2010, mas tão-somente para uma área específica dela, que é sua atuação nas negociações agrícolas da Rodada Doha da OMC. Assim, as conclusões dessa dissertação não podem ser estendidas a outros temas da política externa de Lula, como meio ambiente, desarmamento, direitos humanos, integração regional (ALCA, MERCOSUL etc.). Cada tema desses demanda uma pesquisa específica, sob pena de não ter o fundamento analítico e empírico necessário para uma avaliação adequada.

Esta dissertação oferece uma primeira aproximação a este fenômeno. O capítulo I apresentou as principais diretrizes da política externa de Lula. As diretrizes analisadas são as gerais, não somente para temas agrícolas. Uma leitura de praticamente todos os pronunciamentos oficiais do período debatido (discursos, notas de imprensa, declarações conjuntas, entrevistas) permite identificar diretrizes que classificamos como “tradicionalistas” e “novas” na política externa de Lula. O adjetivo tradicionalistas advém de trabalhos que são referências nos estudos da política externa brasileira (CERVO, 2008a; CERVO, 2011; FONSECA Jr., 1998; LESSA, 1998; ROCHA, 2006).

Assim, apresentamos como o governo se autodescreve oficialmente, demonstrando seus principais argumentos para a inserção internacional do Brasil. Identificamos seis

diretrizes tradicionais da política externa e quatro não tradicionais implementadas pela política externa de Lula e de Amorim. Entre as principais diretrizes tradicionais estão: 1) a questão da não ideologização; 2) a busca da legitimidade e da coerência nos argumentos; 3) o pragmatismo da política externa brasileira; 4) a defesa do multilateralismo; 5) a prioridade ao entorno regional e à integração; 6) e a ação universalista do Brasil. Essas diretrizes, embora não criadas pelo governo Lula, foram usados pelo governo como pontos centrais da ação diplomática.

No que tange às novas diretrizes de política externa, identificamos, na autodescrição da diplomacia brasileira, quatro principais: 1) a solidariedade; 2) a ênfase acentuada da reforma da governança global; 3) a busca de uma nova geografia do comércio internacional; e 4) a coordenação e a cooperação Sul-Sul sem tutelas. Como afirmamos no capítulo I, nenhuma delas é completa e absolutamente nova, mas se percebe que elas são apontadas, direta ou indiretamente, pelas ações e pelo discurso do governo dessa forma, além de a literatura consagrada não classificá-las como tradicionais.

Ao mesmo tempo em que apresentamos a autodescrição do governo, mostramos também as interpretações de acadêmicos e analistas de relações internacionais acerca de tais diretrizes. Alguns deles divergem da interpretação do governo quanto aos benefícios de tais diretrizes, bem como apontam as incoerências do discurso. Outros, por sua vez, avaliam de forma positiva, ao demonstrarem uma série de benefícios advindos dessas linhas mestras de política externa. Nosso objetivo, no capítulo I, não foi corroborar com nenhuma dessas interpretações, já que, como dissemos, seriam necessárias pesquisas aprofundadas em cada tema da política externa de Lula para se poder avaliar cada um dos assuntos de forma positiva ou negativa. Nosso intuito foi mostrar que não há consenso acadêmico acerca da coerência e dos benefícios acerca das diretrizes da política externa de Lula e de Amorim.

Para contextualizar a discussão acerca da coerência das diretrizes do capítulo I com a ação do Brasil nas negociações agrícolas da OMC, entendemos que era necessário demonstrar dois pontos: primeiro, como o tema agrícola foi tratado, historicamente, no sistema multilateral de comércio antes da Rodada Doha; e, segundo, qual a importância do comércio exterior, especialmente do comércio exterior agrícola, para a economia brasileira. Esses dois temas são a base para o entendimento mais concreto do tema (dados econômicos do comércio exterior brasileiro e tratativas políticas e jurídicas históricas do setor agrícola em âmbito multilateral). Assim, pode-se ter um entendimento melhor dos temas debatidos na Rodada Doha.

Na seção I do capítulo II, concluímos, com base em bibliografia consagrada, que o tratamento da agricultura no sistema GATT foi marginal, em especial quando se compara com as normas jurídicas de outros temas do comércio internacional. Dessa forma, a despeito do Acordo sobre Agricultura (AsA) firmado na Rodada Uruguai, muitas práticas protecionistas no setor agrícola e, portanto, distorcivas não eram proibidas pelas regras multilaterais do GATT/OMC. Além disso, outra constatação é a de que os países em desenvolvimento tiveram pouca atuação na formulação e na negociação dos acordos da Rodada do GATT. Esses dois aspectos são centrais para o entendimento da atuação do Brasil nas negociações agrícolas da OMC.

A seção II do capítulo II demonstrou a importância do comércio exterior para a economia brasileira, em especial, para o equilíbrio do balanço de pagamentos. Os superávits comerciais foram centrais para o equilíbrio do saldo de transações correntes entre 2003 e 2008. A queda desse saldo contribuiu para os déficits no STC. Ademais, mostramos que as *commodities*, inclusive, o setor agrícola, tiveram um papel importante na balança comercial brasileira, devido ao aumento dos preços internacionais. Demonstramos especialmente a importância do comércio exterior do setor agrícola, sobretudo o impacto que o agronegócio tem na formação do PIB brasileiro. Por fim, nessa seção, não podia ficar excluído o importante debate que se trava acerca do futuro da economia brasileira no que concerne ao maior espaço que produtos de menor valor agregado veem ocupando. É um debate ainda inconcluso acerca de temas como a desindustrialização, de uma possível “doença holandesa” e da reprimarização da pauta exportadora brasileira. Numericamente, percebemos uma maior participação relativa de bens de baixo valor agregado na pauta exportadora, já desindustrialização e doença holandesa são assuntos não consensuais.

O centro da discussão dessa dissertação está em seu capítulo III, em especial na sua seção II. Na seção II, fazemos a análise do objetivo principal dessa dissertação, com base na discussão dos capítulos e das seções anteriores. A seção I do capítulo III analisou o avanço das negociações agrícolas da Rodada Doha entre 2003 e 2010, ao debater as principais posições e temas, sobretudo a posição brasileira. Contatamos o forte impacto da criação do G-20 comercial, que conseguiu que algumas de suas demandas fossem incluídas na evolução das negociações. A proposta de julho de 2008, segundo Maria Izabel Valladão de Carvalho (2010, p.437), “aproximou-se das propostas defendidas pelo G-20, incluindo, por exemplo, o nível tarifário médio em acesso a mercados e o teto anual dos subsídios domésticos distorcivos dos EUA”. Houve também um crescente afloramento do dissenso entre os membros do G-20, no

que se refere aos temas “produtos especiais” e “medidas de salvaguardas especiais”. A diferença de competitividade no comércio agrícola internacional entre Brasil e países como Índia e China expôs claramente as divergências, já que o interesse brasileiro é mais ofensivo na liberalização, ao passo que alguns outros países do G-20 têm interesses defensivos.

A seção II do capítulo III retoma dados e análises do capítulo II e do capítulo I para, assim, fazer a análise da coerência das diretrizes da política externa de Lula com sua atuação nas negociações agrícolas da Rodada Doha. Usamos estrutura semelhante a do capítulo I; a única mudança foi a inversão, pois discutimos primeiro as tradicionais e depois as denominadas novas diretrizes de política externa. *O argumento central dessa dissertação é que o Brasil atuou, nas negociações do setor agrícola na Rodada Doha, na maior parte do tempo, de forma coerente com suas diretrizes de política externa oficialmente propostas pelo governo. Houve, contudo, episódios de incoerência parcial. Quando era impossível conciliar as dez diretrizes discutidas nessa dissertação, o governo estipulou, não oficialmente, uma “hierarquia entre as linhas mestras”, em que o pragmatismo econômico esteve no topo dela.* Oficialmente, o governo tentou fornecer alguma racionalidade coerente dentro dessa incoerência parcial. No entanto, ficou evidente que, em alguns poucos episódios, elas eram irreconciliáveis.

Concretamente, em relação às novas diretrizes de política externa, a reforma da governança global, a busca de uma nova geografia do comércio internacional e a coordenação Sul-Sul sem tutelas encontram a coerência da ação do Brasil, quando o país defendeu a ênfase na participação do Brasil no G-20 comercial e a intransigência em não se aceitar a postergação do tratamento multilateral no setor agrícola. A solidariedade, por sua vez, fez parte do discurso e da defesa de um comércio agrícola menos distorcido, o que ajudaria a superar problemas econômicos de países em desenvolvimento. Entretanto, a solidariedade foi excluída do discurso brasileiro, quando as tratativas estavam em choque com os interesses do agronegócio, como no caso das negociações dos produtos especiais e do mecanismo das salvaguardas especiais. Aspecto que impactou também na coesão da cooperação Sul-Sul dentro do G-20 comercial. A solidariedade, dessa forma, foi utilizada de forma seletiva.

No que concerne às diretrizes tradicionais da política externa de Lula, a análise é análoga à do parágrafo anterior. A legitimidade da ação do Brasil nas negociações agrícolas foi implementada pelo discurso do Brasil com base no *déficit* histórico do tratamento multilateral. Era legítimo endossar um tema que foi até o início do século tinha sido pouco tratado, o que permitia muitas distorções protecionistas. Com base em um dos principais

objetivos da OMC, buscava-se liberalizar o comércio agrícola, para se gerar eficiência alocativa. A legitimidade da demanda estava em implementar um dos objetivos centrais da OMC (liberalizar o comércio) e superar o *déficit* do tratamento agrícola.

Sobre o multilateralismo como diretriz, a OMC foi uma das instituições mais priorizadas pela política externa de Lula, com muitos esforços políticos e diplomáticos brasileiros. A ação universalista do Brasil, por sua vez, concretizou-se ao estar aliado ao G-20 comercial, mas, ao mesmo tempo, alinhou-se a posição do país a dos países desenvolvidos, quando assim fosse conveniente ao interesse do Brasil. Já a prioridade ao entorno regional como plataforma de atuação do Brasil mostrou-se no episódio de 2008 com a Argentina incoerente, quando o Brasil aceitou o pacote de Doha, a despeito das reclamações públicas e amplas da Argentina. O pragmatismo e a não ideologização da política externa brasileira elevaram-se como diretriz principal entre as dez nesses estudadas nesse episódios com a Argentina, bem como nos momentos de progressivo afastamento brasileiro da China, da Índia e da Indonésia, em temas em que havia conflitos de interesses ofensivos e defensivos no setor agrícola.

Essa análise leva à conclusão de que a política externa do período de Lula autou nas negociações agrícolas com iniciativas e posições que, no limite, são tradicionais dos Estados. Havia linhas mestras que forneciam o fundamento da posição do Brasil no sistema internacional, como a importância da âncora regional e da solidariedade internacional. Entretanto, esses dois fundamentos não prevaleceram sobre os interesses pragmáticos econômicos nas negociações agrícolas, quando não foi possível conciliá-los. Na maior parte do tempo, foi possível harmonizar as diretrizes da política externa. Por essa razão, nosso argumento é o de que o país atuou dentro de uma *coerência possível*, com o pragmatismo econômico como fonte maior da posição da política externa da era Lula nas negociações agrícolas da Rodada Doha.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. P. O Brasil e o Gatt: 1947-1990. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira: diplomacia para o desenvolvimento**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

AGÊNCIA ESTADO. Brasil diz que na OMC que, pelo Mercosul, abre mão de Doha. 09 out. 2007. **O Estado de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,brasil-diz-na-omc-que-pelo-mercosul-abre-mao-de-doha,62327,0.htm>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação. **Revista Política Externa (USP)**, [São Paulo], v. 20 n. 3, p. 95-114, dez./jan./fev. 2011-2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Nunca antes visto no Brasil: a grande diplomacia de Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 2, 2010a.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma avaliação do governo Lula: a área econômica. **Revista Espaço Acadêmico (UEM)**, v. 10, n. 113, p. 38-45, 2010b.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 95-116, 2006.

AMORIM, Celso. Amorim rebuts criticism by US Trade Representative. **Agência Brasil**. 2003b. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2003-09-23/amorim-rebuts-criticism-us-trade-representative>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

AMORIM, Celso. Comentário de Celso Amorim reproduzido em reportagem de Uol. **Rede Uol Mais**, 2008c. Disponível em: <<http://mais.uol.com.br/view/85r7d735pwrw/rodada-doha--argentina-se-irrita-com-brasil-04023760E0C95346?types=A>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Revista Brasileira de Comércio Exterior sobre as prioridades do Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Ano XVII, abr./jun. 2003c.

AMORIM, Celso. **Palestra proferida pelo Ministro das Relações Exteriores sobre OMC, Embaixador Celso Amorim, no Instituto Rio Branco**. 2008a Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2012.

AMORIM, Celso. **Statement by H.E. Mr Celso Amorim na Conferência Ministerial de Cancun**. 2003. Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/statements_e/st28.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2012.

AMORIM, Celso. **Texto-base da conferência na Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (COPP E) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - criação e inovação na política externa brasileira**. 2008b Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

AMORIM, Celso. Amorim rebuts criticism by US Trade Representative. **Agência Brasil**, 22

set. 2003. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2003-09-23/amorim-rebutts-criticism-us-trade-representative>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 53 special edition. p. 214-240. 2010a.

AMORIM, Celso. **Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação-Geral de Documentação Diplomática, 2011.

AMORIM, Celso. **Discursos, palestras e artigos do chanceler Celso Amorim**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2011a. v. 1.

AMORIM, Celso. **Discursos, palestras e artigos do chanceler Celso Amorim**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2011b. v. 2.

AMORIM, Celso. Entrevista do Ministro de Estado à Folha de São Paulo. **Jornal Folha de São Paulo, São Paulo**, 15 nov. 2010b Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/830614-celso-amorim-sempre-digo-que-pele-so-teve-um-igual-a-lula-nao-vai-ter.shtml>>. Acesso em: 17 mar. 2012.

AMORIM, Celso. Texto-base da conferência na coordenação dos Programas de pós-graduação de engenharia (copp e) da universidade federal do rio de janeiro (UFRJ) – criação e inovação na política externa brasileira: Rio de Janeiro, 25 de abril de 2008. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Secretaria de Planejamento Diplomático Repertório de política externa: posições do Brasil (2008-2009) /** Elaboração: Thomaz Mayer Alexandre Napoleão; Coordenado por: Hermano Telles Ribeiro. Brasília-DF, FUNAG, 2010.

AMORIM, Celso. Aula Inaugural por ocasião da abertura do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 13 de abril de 2009. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discursos, palestras e artigos do chanceler Celso Amorim**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2011b. v. 2. p.166-173.

ANDERSON, Kym. The WTO: functions and basic principles. In HOEKMAN, Bernard; MATTOO, Aaditya; ENGLISH, Philip (Editores) **Development, Trade and the WTO: a handbook**. Washington: The World Bank, 2002.

AZEVEDO, Maria Nazareth Farani. **A OMC e a reforma agrícola**. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

BALASSA, Bela A. **The Tokyo Round and the developing countries**. World Bank staff working paper. Disponível em: <<http://agris.fao.org/agris-search/search/display.do?f=1982/US/US82013.xml;US8108926>>. Acesso em: 13 jan. 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Correlação entre termos de troca e preços internacionais das commodities**, relatório de inflação. mar. 2009, p.91-97. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2009/03/ri200903b4p.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Correlação entre termos de troca e preços internacionais das commodities**, p.91-97. Relatório de Inflação. mar. 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SERIETEMP>>. Acesso em: 05/08/2012.

BARBOSA, Rubens. “Relações Brasil-Argentina: ser ou não ser”, **O Estado de São Paulo**, [São Paulo], 22 dez. 2009b.

BARBOSA, Rubens. A política externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no Mercosul. **Interesse Nacional**, abr./mai./jun. 2008a, Disponível em: <http://www.rbarbosaconsult.com.br/publicacoes/Cartao_Assinante/Pol%C3%ADtica_Externa_Brasil4.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2012.

BARBOSA, Rubens. Brasil e Argentina: contrastes e confrontos no âmbito do Mercosul. **Revista Política Externa**, v. 18. Jun./jul./ago. 2009a.

BARBOSA, Rubens. Rubens Barbosa vê ideologização na política externa. **BBC Brasil.com, Brasília**, 2008b Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080311_amsrubensbarbosadb.shtml>. Acesso em: 22 set. 2012.

BARRAL, Welber Oliveira. A política comercial do governo Dilma Rousseff: primeiras impressões. **Revista Política Externa**, v. 20, n. 3, dez./jan./fev. 2011-2012.

BARRAL, Welber Oliveira. **O comércio internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

BARRAL, Welber Oliveira. **Solução de controvérsias OMC, União Europeia e Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.

BARRAL, Welber; GAMA, Rubens. Diplomacia Comercial no Século XXI. **Revista Política Externa**, v. 21, set./out./nov. 2012.

BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização**: tomo II – 2003-2010. Brasília: FUNAG, 2012.

BBC BRASIL.COM. Lula visita Líbia em meio a debate sobre pragmatismo na política externa: aproximação diplomática com regimes autoritários gera polêmica dentro e fora do Brasil. **O Estado de São Paulo**, 01 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lula-visita-libia-em-meio-a-debate-sobre-pragmatismo-na-politica-externa,396013,0.htm>>. Acesso em: 09 nov. 2012.

BECARD, Danielly Silva Ramos. O que esperar das relações Brasil e China? **Revista de Sociologia e Política (UFPR)**, Curitiba, v. 19, p. 31-44, nov. 2011.

BIERSTEKER, Thomas J. **Global governance**. Mimeo. Forthcoming in Myriam Dunn Cavelty and Victor Mauer (eds.) *Routledge Companion to Security*. New York and London: Routledge Publishers, 2009.

BLUSTEIN, Paul. **Misadventures of the most favored nations**. Nova York: Perseus Books Group, 2009.

BLUSTEIN, Paul. **The Nine-Day Misadventure of the Most Favored Nations. How the WTO's Doha Round Negotiations Went Awry in July 2008.** 2008. Disponível em: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2008/12/05%20trade%20blustein/1205_trade_blustein.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2012.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (2007). **Balança Comercial do agronegócio 2007.** Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br>>. Acesso em: 08 dez. 2011.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (2012). **Comércio exterior da agropecuária brasileira: principais produtos e mercados.** Disponível em: <http://www.geografia.seed.pr.gov.br/arquivos/File/noticias_2012/Book_comercio_exterior_portugues_web_v1.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2013.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Intercâmbio comercial do agronegócio: principais mercados de destino.** Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/>>. Acesso em: 17 jan. 2012.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. 2013 Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/ministerio>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Prestação de contas do Presidente da República à Controladoria Geral da União.** Anos de 2003 a 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/index.asp>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Promoção comercial. Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI).** In: Balanço da Política Externa de Lula. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/8.1.1-promocao-comercial-programa-de-substituicoes-competitiva-de-importacoes>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Repertório de política externa – posições do Brasil.** Brasília: FUNAG, 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Secretaria de Planejamento Diplomático Repertório de política externa: posições do Brasil (2008-2009) / elaboração Thomaz Mayer Alexandre Napoleão; coordenado por Hermano Telles Ribeiro.** Brasília: FUNAG, 2010

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Conhecendo o Brasil em números.** Brasília-DF, jun. 2011. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1312203713.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Exportações e Importações – Participação % dos Países em Números.** 2013. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3130>> Acesso em: 12 dez. 2012.

BRASIL. Presidente (2003 - : Lula). **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

BUIRA, Ariel. **Reforming the governance of the IMF and the World Bank**. New York: Anthem Press, 2005.

CANTANHÊDE, Eliane. Antiamericanismo ou anti-subserviência? **Folha de São Paulo**, 07 fev. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/pensata/ult681u244.shtml>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

CANUTO, Otaviano; CAVALLARI, Matheus; e REIS, José Guilherme. O desafio da competitividade para o Brasil: uma avaliação comparada do desempenho das exportações nos últimos 15 anos. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Disponível em: <http://iepecdg.com.br/uploads/artigos/RBCE%20112_OCMCJGR.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2012.

CARMO, Marcia. Argentina pede que Brasil “não a deixe sozinha” em Doha. **Folha de São Paulo**, Buenos Aires, 04 dez. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u474985.shtml>>. Acesso em: 03 jan. 2013.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Condicionantes Internacionais e Domésticos: O Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, 2010. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/dados/v53n2/05.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Instituições e grupos de interesse: a União Europeia nas negociações agrícolas da Rodada Doha (2001–2005). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v54n2/v54n2a11.pdf>>. Acesso: 12 jul. 2012.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). **The World Fact Book**. Central America and Caribbean: Haiti. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html>>. Acesso em: 07 jan. 2013.

CERVO, Amado Luiz. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. spe, dec. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000300002&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 fev. 2012.

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, 2008b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a02.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2012.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008a.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4 ed. revista e ampliada. Brasília: Editora UnB, 2011.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antonio Carlos Lessa. An assessment of the Lula era. Editorial. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. spe, 2010.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300001&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 03 fev. 2012.

CESAR, Susan Elizabeth Martins; SATO, Eiiti. A Rodada Doha, as mudanças no regime do comércio internacional e a política comercial brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n. 1, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292012000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 jan. 2013.

CHADE, Jamil. Argentina não se dobra a Amorim. **O Estado de São Paulo**, 27 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=480999>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

CHO, Sungjoon. The Demise of Development in the Doha. Round Negotiations. **Texas International Law Journal**, v. 31, 2010. Disponível em: <<http://www.tilj.org/content/journal/45/num3/Cho573.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2012.

COSTA Jr., Carlos Nogueira. **Agenda Doha**: o que esteve em jogo na Genebra de 2008. Disponível em: <<http://mundorama.net/2008/08/26/agenda-doha-o-que-esteve-em-jogo-na-genebra-de-2008-por-carlos-nogueira-da-costa-junior/>> Acesso em: 29 nov. 2011.

COSTA JÚNIOR, Carlos Nogueira da. Agenda Doha: o que esteve em jogo na Genebra de 2008. **Boletim Mundorama**. Disponível em: <<http://mundorama.net/2008/08/26/agenda-doha-o-que-esteve-em-jogo-na-genebra-de-2008-por-carlos-nogueira-da-costa-junior/>>. Acesso em: 15 set. 2011.

COZENDEY, Carlos Márcio Bicalho. **O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC**: para além dos contenciosos, a política externa. Disponível em: <www2.mre.gov.br/cgc/Artigo_Contenciosos_OMC_Diretor_DEC.pdf>. Acesso em: 10 out. 2011.

CUNHA, André Moreira. LELIS, Marcos Tadeu, Caputi. SANTOS, Clara do Carmo Rios dos. PRATES, Daniela Magalhães. A intensidade tecnológica das exportações brasileiras no ciclo recente de alta nos preços das *commodities*. *Indic. Econ. FEE*, Porto Alegre, v. 39, n. 3. 2011. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewArticle/2623>>. Acesso em: 07 set. 2012.

CUNHA, Ciro Leal M. da. **Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro**. Brasília: FUNAG, 2009.

CUNHA, Ciro Leal M. da. **Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro**. Brasília: FUNAG, 2009.

CUNHA, Raphael Coutinho da Cunha. **Preferências domésticas e diplomacia comercial**. Brasília, DF, 2008. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, UnB.

DEFESA do Brasil de Doha poderá ferir o Mercosul, diz Argentina. **BBC Brasil.com, Buenos Aires**, 27 nov. 2008. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/11/081127_argentinamercosulml.shtml>. Acesso em: 18 dez. 2012.

DELBRASGEN (Delegação Brasileira em Genebra). (2003), **Carta de Genebra**, ano 2, no 6. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

DELBRASGEN (Delegação Brasileira em Genebra). (2004a), **Carta de Genebra**, ano 3, no 1. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2012.

DELBRASGEN (Delegação Brasileira em Genebra). (2004b), **Carta de Genebra**, ano 3, no 5, pp. 2-3. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

DELBRASGEN (Delegação Brasileira em Genebra). (2005), **Carta de Genebra**, ano 4, no 3. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

DELBRASGEN (Delegação Brasileira em Genebra). (2006), **Carta de Genebra**, ano 5, no 3. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

DELBRASGEN (Delegação Brasileira em Genebra). (2007), **Carta de Genebra**, ano 6, nos 1, 4 e 5. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2012..

DELBRASGEN (Delegação Brasileira em Genebra). (2008), **Carta de Genebra**, ano VII, nos 1, 2, 3, 4. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 20 mai. 2012.

ESTEVES, Paulo et al. BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisa BRICS. **Research group of technical cooperation and science and technology**. Dezembro de 2011. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/Home/Index/1>>. Acesso em: 25 set. 2012.

EVENETT, Simon J. Reciprocidade e Impasse da Rodada Doha: lições para o curto prazo e para depois. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Ano XXII, jan./mar. 2008.

FERRY-PSINANI, Jean. Será o multilateralismo capaz de sobreviver ao crescimento dos BRICS? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Ano XXII, jan./mar. 2008.

FIORI, Mylena. Mercosul só terá voz na Rodada Doha se consolidar união aduaneira. **Agência Brasil**. 30 jun. 2008. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2008-06-30/mercosul-so-tera-voz-na-rodada-doha-se-consolidar-uniao-aduaneira-diz-amorim>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

FISLOW, Albert. **Down, but Not Out**: Just because Brazil's growth rates are slowing, doesn't mean the doomsayers are right. *Foreign Policy*. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/05/18/down_but_not_out?page=0,2>. Acesso em: 13 fev. 2012.

FONSECA Jr, Gelson. Alguns Aspectos da Política Externa Brasileira Contemporânea. In: _____, **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FUNCEX DATA. **Aplicativo de busca**. Disponível em: <<http://www.funcexdata.com.br/>>. Acesso em: 05 ago.2012.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

GLOBALPOST. **Haitian farmers call on US to stop subsidizing its own**. Disponível em: <<http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/americas/haiti/120411/haitian-farmers-call-us-stop-subsidizing-its-own>>. Acesso em: 21 out. 2012.

HIRST, Monica. LIMA, Maria Regina Soares de. PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Revista nueva sociedad especial em português**, 2010. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/p6-2_1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2012.

HIRST, Monica. LIMA, Maria Regina Soares de. PINHEIRO, Letícia. The ibsa Axis: affirmative multilateralism and south-south coordination. **Ibsa-oecd**, 2010. Disponível em: <www.pdg-online.org>. Acesso em: 26 jul. 2012.

HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J. **The Doha Round after Hong Kong**. Disponível em: <<http://www.piie.com/publications/pb/pb06-2.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2012.

IBAS. **Declaração dos Ministros de Comércio do BRICS** - Genebra, 14 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-dos-ministros-de-comercio-do-brics-genebra-14-de-dezembro-de-2011>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

ICTSD BRIDGES DAILY UPDATE (International Center for Trade and Sustainable Development). **WTO Mini-Ministerial Evades Collapse, As Lamy Finds ‘Way Forward**, 26 jul. 2008. Disponível em: <<http://ictsd.org/downloads/2008/07/daily-update-issue-6-template.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

JAKOBSEN, Kjeld. **Comércio internacional e desenvolvimento: do Gatt à OMC**, discurso e prática. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

JANK, Marcos Sawaya e NAKAHODO, Sidney Nakao. Doença Holandesa no Brasil? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Ano XX, n. 87, abr./jun. 2006.

JANK, Marcos Sawaya e TACHINARDI, Maria Helena. Prioridades agrícolas na Rodada Doha em 2006. 2006b. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Ano XX, n. 86, jan./mar. 2006.

JANK, Marcos Sawaya; ARAUJO, Leandro Rocha de; LIMA, Rodrigo; e JUNQUEIRA, CARLA. Agricultura. In: **Brasil e os grandes temas do comércio internacional**, p.37-70. São Paulo: Lez Editora; Aduaneiras, 2005.

KENNEDY, Kevin. GATT 1994. In: MACRORY, Patrick F.J; APLETON, Arthur E.; PLUMMER, Michael G. (editores). **The world trade organization legal, economic and political analysis**. v. I, 2005. Estados Unidos.

KRASNER, Stephen D. The Tokyo Round: Particularistic Interests and Prospects for Stability in the Global Trading System. **International Studies Quarterly**. v. 23, n. 4, 1970. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/2600327?uid=2&uid=4&sid=21101737502591>>.

Acesso em: 15 dez. 2012.

LAMBERT, Renaud. **Le Brésil dans la cour des Grands**. L'Atlas Le Monde Diplomatique. Paris: La Librairie Vulbert, 2012.

LAMY, Pascal. **A message from the WTO Director-General Pascal Lamy**. 2012. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep12_chap2_e.pdf>. Acesso em: 13 set. 2012.

LAMY, Pascal. **WTO News – DDA July 2008 Package: summary 29 July**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/meet08_summary_29july_e.htm>. Acesso em: 17 jan. 2013.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, número especial 40 anos, 1998.

LESSA, Antônio Carlos. **As Relações Brasil-União Européia no Contexto da Consagração da Parceria Estratégica**. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/por/index.asp>>. Acesso em: 07 set. 2009.

LIMA, Luciana. Lula anuncia neste sábado perdão da dívida de US\$ 3,5 milhões de Cabo Verde. 02 jul. 2010. **Agência Brasil**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2010-07-02/lula-anuncia-neste-sabado-perdao-da-divida-de-us-35-milhoes-de-cabo-verde>>. Acesso em: 05 nov. 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, Ano 48, n. 01, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2.pdf>>. Acesso: 13 jan. 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de. Brasil e Polos emergentes de poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In **Brasil e Demais Brics: Comércio e Política**. BAUMANN, Renato (org.). 2010 Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/39967/O_Brasil_e_os_demais_BRICs.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. Brasil como país intermediário e poder regional. In: Vários autores, **Os Brics e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

LULA DA SILVA, Luís Inácio. **Discurso do Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República Federativa do Brasil na abertura da 58ª Assembléia Geral das Nações Unidas**. Nova York, 23 de Setembro de 2003. Disponível em: <<http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/brazil-portugese.htm>> Acesso: 10/10/2012.

LULA DA SILVA, Luís Inácio. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço oferecido pelo presidente do Cazaquistão, Nursultan Nazarbayev** – Astana, Cazaquistão, 17/06/2009. Disponível em: <<http://mundorama.net/2009/06/17/discorso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-almoco-oferecido-pelo-presidente-do-cazaquistao-nursultan-nazarbayev-astana-cazaquistao-17062009/>> Acesso em: 17 novembro 2012

MAGNOLI, Demétrio. O inimigo americano. **Estadão**. Disponível em: <<http://www.politicaexterna.com/7704/why-so-famous-demtrio-magnoli-analisa-a-peb>> Acesso em: 13 de dez. 2012.

McMAHON, Joseph A. The Agreement on Agriculture. In: MACRORY, Patrick F.J; APLETON, Arthur E.; PLUMMER, Michael G. (editores). **The world trade organization legal, economic and political analisys**. v. I, 2005. Estados Unidos.

MONTOYA, Marco Antonio. O agronegócio no Mercosul: dimensão econômica, desenvolvimento industrial e interdependência estrutural na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 56, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402002000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 out. 2012.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4 (124), 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n4/01.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

MOTTA VEIGA, P. da e RIOS, S.P. **O Brasil na OMC e a governança do sistema multilateral**, Breves Cindes, n. 12, jan. 2009. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03122.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2012.

NARLIKAR, Amrita e TUSSIE, Diana. O G20 e a Reunião Ministerial de Cancún: os países em desenvolvimento e suas coalizões. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Ano XVIII, abr./jun. 2004.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NOGUEIRA, Saulo. A busca por caminhos alternativos nas negociações agrícolas da OMC. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Ano XXIII, abr./jun. 2009.

O'NEIL, Shannon; LAPPER, Richard; ROHTER, Larry, LEMOS, Ronaldo; SHARMA, Ruchir. How Busted Is Brazil? Growth After the Commodities Boom. **Foreign Affairs**. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/137730/shannon-k-oneil-richard-lapper-larry-rohter-ronaldo-lemos-and-ru/how-busted-is-brazil>>. Acesso em: 10 out. 2012.

OLECHOWSKI, Andrzej; YEATS, Alexander J. Implications od the Tokyo Round for East-West Trade Relations. **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, v. 44, Issue 1, pages 79–96, feb. 1982. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0084.1982.mp44001005.x/abstract>>. Acesso em: 13 dez. 2012.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. **A Regulação do Comércio Internacional Agrícola: histórico e perspectivas**. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1651.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2012.

OLIVEIRA, Marcelo F. de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: a Ibas e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, Ano 48, n. 2, Ibri, 2005.

OYEJIDE, Ademola T. Special and Differential Treatment. In: HOEKMAN, Bernard; MATTOO, Aaditya; ENGLISH, Philip (Editores) **Development, Trade and the WTO: a handbook**. Washington: The World Bank, 2002.

PASSOS, José Meirelles. EUA culpam Itamaraty pelo fracasso da Alca, revela documento divulgado pelo WikiLeaks. **Jornal O Globo**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/eua-culpam-itamaraty-pelo-fracasso-da-alca-revela-documento-divulgado-pelo-wikileaks-2841719>>. Acesso em: 10 out. 2012.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **Discurso no Seminário “Cooperação Técnica Brasileira: Agricultura, Segurança Alimentar e Políticas Sociais”**, Roma, 24 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/seminario-2011-cooperacao-tecnica-brasileira-agricultura-seguranca-alimentar-e-politicas-sociais2011-2013-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-roma-24-de-junho-de-2011>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

PAVITT, K. **Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory**. Research Policy, v. 13, n. 19, 1984. Disponível em: <http://secure.com.sg/courses/ICI/Grab/Reading_Articles/L09_A01_Pavitt.pdf>. Acesso: 23 jun. 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

PEIXOTO, Fabrícia. Relação com África é ‘inédita’, mas comércio ainda engatinha. **BBC Brasil.com**, 2010. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/07/100702_lulaafricaanalise_fp.shtml>. Acesso em: 01 out. 2012.

PEREIRA, Maria Regina. **O conceito de anulação ou prejuízo de benefícios no contexto da evolução do Gatt à OMC**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PONTES. Comércio e Mudanças Climáticas na OMC: entrevista com o Embaixador Roberto Azevedo. **Pontes: entre Comércio e Desenvolvimento Sustentável**, v. 5. 2009. Disponível em: <<http://ictsd.org/news/pontesquinzenal/>>. Acesso em: 10 out. 2012.

PRATES, Daniela Magalhães. A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. **Política Econômica em Foco**, n. 7. nov. 2005/ abr. 2006. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_cecon/boletim7/Secao_IV_Daniela.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2012.

PRATES, Daniela Magalhães. **Comércio Exterior brasileiro em 2007**. Grupo de Conjuntura Fundap, 2008. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap%5Cpdf%5CLivro-Panorama_das_Economias_Internacional_e_Brasileira/14_O%20com%C3%A9rcio%20exterior%20brasileiro%20em%202007.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2012.

PRATES, Daniela Magalhães; MARCAL, Emerson Fernandes. O papel do ciclo de preços das *commodities* no desempenho recente das exportações brasileiras. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, Ano 26, n. 49, 2008.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **O Sistema Multilateral de Comércio e processos de integração regional**. Brasília, DF, 2007. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Unb.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Brasil perdoa US\$ 1 bi em dívida externa**: país concede desconto no débito das nações pobres como forma de ajudá-las a alcançar os Objetivos do Milênio no prazo previsto, 2007. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=1713>>. Acesso em: 20 set. 2012.

RAMANZINI JR., Haroldo. **Processo Decisório de Política Externa e coalizões internacionais**: as posições do Brasil na OMC. São Paulo, 2009. Dissertação (mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, USP, [S.l.].

REGO, Elba Cristina Lima. **Do Gatt à OMC**: o que mudou, como funciona e para onde caminha o sistema multilateral do comércio. 1996. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Comercio_Exterior/199612_6.html>. Acesso em: 25 out. 2012.

REIS, Maria Edileuza Fontenele. **Palestra na Câmara dos Deputados no Seminário Política Externa Brasileira**. Brasília. 2012. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=00021202>>. Acesso: 21 nov. 2012.

RIBEIRO LUIS, Camila Cristina. **A política externa brasileira para o Atlântico Sul**: a expressão da diplomacia e da defesa. Disponível em: <http://www.ppgri.uerj.br/form/Camila_Cristina_Ribeiro_Luis.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2012.

RIBEIRO, Fernando J. Saldos comerciais no Brasil: composição setorial e sustentabilidade. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Ano XXI, n. 93, out./dez. 2007.

RICUPERO, Rubens (2010) **A sombra de De Gaulle**: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Lula (2003-2010) Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a03n87.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

RIOS, Sandra Polónia e IGLESIAS, Roberto. Anatomia do boom exportador e implicações para a agenda de negociações comerciais no Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Ano XIX, n. 85, out./dez. 2005.

RIOS, Sandra Polónia. O impasse em Cancun e os impactos sobre a agenda brasileira. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Ano XVII, n. 77, out./dez. 2003.

RIZZI, Kamilla Raquel. MAGLIA, Critina. PAES, Lucas. Kanater Marcelo. O Brasil na África (2003-2010): Política, desenvolvimento e comércio. **Revista Conjuntura Austral**, v. 2, n. 5, 2011.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho. O Brasil e os regimes internacionais. In: Henrique Altemani de Oliveira e Antonio Carlos Lessa. (Org.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, v. 2.

SARAIVA, José Flávio Sombra. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. spe, dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 nov. 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 2, dez. 2007. Disponível em: <www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 20 set. 2012.

SARKOZY, Nicolas. (2009). **Sarkozy ai Brésil pour un dernier sommet européen**. Le Point. Disponível em: <<http://www.lepoint.fr/actualites-politique/2008-12-22/sarkozy-au-bresil-pour-un-dernier-sommet-europeen/917/0/301842>>. Acesso em: 09 dez. 2012.

SARQUIS, José Buiainain. **Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SATO, Eiiti. De GATT para OMC e a Agenda Internacional do Brasil no Comércio Internacional. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de e LESSA, Antonio Carlos. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. v. 2, 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SATO, Eiiti. **Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC**. Disponível em: <www.ceedep.ifch.ufrgs.br/bibliotecatextoeletronico.htm>. Acesso em: 10 out. 2011.

SAUVÉ, Pierre. Razões e Lições do Fracasso de Cancún. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Ano XVIII, n. 78, jan./mar. 2004.

SENNES, Ricardo. La inserción económica internacional de Brasil: desafíos del Gobierno de Dilma Rousseff. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, n. 97-98, abr. 2012. Disponível em: <http://www.cidob.org/en/publications/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/97_98/la_insercion_economica_internacional_de_brasil_desafios_del_gobierno_de_dilma_rousseff>. Acesso em: 06 jun. 2012.

SERFATI, Claude. **Le commerce à l'ère néolibérale**. L'Atlas Le Monde diplomatique. Paris: La Librairie Vulbert, 2012.

SHAFFER, Gregory. The challenges of WTO law: strategies for developing country adaptation. **World Trade Review**, United Kingdom, 2006.

SHAFFER, Gregory; SANCHEZ, Michelle; ROSENBERG, Barbara. The Trials of Winning at the WTO: What Lies Behind Brazil's Success, **Cornell International Law Journal**, v. 41:2, 2008. Disponível em: <www.works.bepress.com>. Acesso em: 02 mar. 2011.

SILVA, M. V. et al. (2006). A participação do agronegócio no PIB brasileiro: controvérsias conceituais e propostas metodológicas. **Anais do Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, Sober.

SILVA, Mauro Virgino de Sena; NONNENBERG, Marcelo José Braga. **A participação do agronegócio no PIB brasileiro: controvérsias e propostas metodológicas.** Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/5/879.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2012.

STAIGER, Robert W.; SYKES, Alan. 'Currency manipulation' and world trade. **World Trade Review**, v. 9, Issue 04, out. 2010. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/abstract_S1474745610000340>. Acesso em: 03 abr. 2012.

STIGLITZ, Joseph E. **Os Exuberantes anos 90: uma interpretação de uma década mais próspera da história.** São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **The 15 countries with the highest military expenditure in 2011 (table).** Disponível em: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/milex_15/the-15-countries-with-the-highest-military-expenditure-in-2011-table/view>. Acesso em: 02 out. 2012.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Econ. soc.**, Campinas, v. 21, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea09.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2013.

THE WORLD BANK. (2012a). **GDP growth (annual %).** Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries?display=graph>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

THE WORLD BANK. (2012b). **How we Classify Countries.** 2012b. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/about/country-classifications>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

THE WORLD BANK. (2012c). **World Development Indicators: gross domestic product 2011.** 2012c. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

THOMAS, Caroline. De GATT para OMC e a agenda do Brasil no comércio internacional. In: LESSA, Antonio Carlos e ALTEMANI, Henrique. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas.** São Paulo: Saraiva, 2006.

THOMAS, Caroline. Poverty, Development and Hunger. In: BAYLIS, John, SMITH, Steve, OWENS, Patricia. **The globalization of world politics.** 4. ed. Editora Oxford. 2008.

THORSTENSEN, Vera. **A OMC: Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência.** Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rbpi/v41n1/v41n1a04.pdf>. Acesso em: 10 out. 2011.

THORSTENSEN, Vera. **OMC: Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais.** 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

THORSTENSEN, Vera; MARCAL, Emerson, FERRA, Lucas (2011a). Os efeitos do câmbio nas tarifas negociadas na OMC: os casos de Brasil, EUA e China. **Revista de Política Externa**, São Paulo, v. 20, n. 2, set./out./nov. 2011.

THORSTENSEN, Vera; MARCAL, Emerson, FERRA, Lucas (2011b). **Impactos do câmbio nos instrumentos de comércio internacional: o caso das tarifas**. Disponível em: <http://www.eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/4%20painel_Thorstensen.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2012.

THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; RAMOS, Daniel; MULLER, Carolina; e BERTOLACCINI, Fernanda. Agricultura. In: **Os BRICS na OMC: Políticas Comerciais comparadas de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**. [S.l.]: IPEA, 2012.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. **International Human Development Indicators**. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/statistics/>>. Acesso em: 05 fev. 2013.

VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio: uma análise sobre os seus doze primeiros anos de existência e das propostas para seu aperfeiçoamento. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 2, dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292009000200001&script=sci_arttext>. Acesso em: 29 abr.2012.

VARELLA, Marcelo Dias; SILVA, Alice Rocha da. A mudança de orientação da lógica de solução das controvérsias econômicas internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 49, n. 2, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

VEIGA, Pedro da Motta. A política comercial do governo Lula: continuidade e inflexão. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Ano XIX, n. 83, abr./jun. 2005.

VIGEVANI, Tulio e CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula: a autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, jul./dez. 2007, p. 273-335.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Tha Brazil of Lula: a global and affirmative diplomacy (2003-2010). **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**. v. 1, n. 1, jan.-jun. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/austral/article/view/27990/18007>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais" In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (orgs). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 159-193.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Annual Report 2012**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/anrep12_e.htm>. Acesso em: 24/10/2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Differential and more favourable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries**. 1979. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm>. Acesso em: 10 out. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Doha Development Agenda: Doha Agenda. The July 2008 Package.** Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/meet08_e.htm>. Acesso em: 20 dez. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Doha WTO Ministerial Declaration.** 2001. Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm>. Acesso em: 10 out. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Glossary.** 2012b. Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm>. Acesso em: 24 out. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Hong Kong 2005 Ministerial Declaration.** 2005. Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Participation of developing economies in the global trading system.** 2010. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/status_e/status_e.htm>. Acesso em: 21 dez. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Text of the ‘July package’ – the General Council’s post-Cancún decision.** 2004. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm>. Acesso em: 10 out. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Agriculture Negotiations: BACKGROUND FACT SHEET.** 2013. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Differential Treatment: differential and more favourable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries.** Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm>. Acesso em: 10 out. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Glossário.** 2013. Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm>. Acesso em: 13 jan. 2013

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **WTO Analytical Index.** Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_egatt_ai_e.htm>. Acesso em: 10 nov. 2012.

ZOELLICK, Robert. **America will not wait for the won't do countries.** Disponível em: <http://www.ustr.gov/archive/Document_Library/Op-eds/2003/America_will_not_wait_for_the_won't-do_countries.html>. Acesso em: 05 out. 2012.