

Rogério de Souza Farias

O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa

Brasília
2007

Rogério de Souza Farias

O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa

Dissertação submetida ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: História das Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa

Brasília
2007

Rogério de Souza Farias
O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa

Dissertação submetida ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: História das Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília
(orientador)

Prof. Dr. Amado Luiz Cervo
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Paulo Roberto de Almeida
UNICEUB – Centro Universitário de Brasília

Prof. Dr. Eiiti Sato (suplente)
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Data de aprovação: 22 de novembro de 2007 .

Agradecimentos

Ao professor Antônio Carlos Lessa, orientador e amigo, pela paciência em lidar com meus erros e dúvidas, pelos conselhos e ensinamentos ao longo dos tortuosos caminhos da graduação e do mestrado. Outros professores tiveram importante papel durante a formulação dos projetos, nas disciplinas e nos seminários: Ana Flávia Barros, Amado Cervo, Carlos Pio, Eduardo Viola, Norma Breda, Maria Izabel Valladão, Paulo Roberto de Almeida e Virgílio Arraes. Sou muito grato, também, pela ajuda dos funcionários de diversas instituições que, direta ou indiretamente, contribuíram com os meus esforços de pesquisa. Destaco, aqui, a CAPES e a Secretaria da Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – Odalva, Wanderlei, Maria Telma e Celi são anjos que facilitaram as agruras da vida acadêmica. Funcionários do Ministério das Relações Exteriores, do CPDOC/Fundação Getúlio Vargas e Senado Federal também tiveram papel relevante na busca de fontes para o trabalho. Vários amigos me instigaram a ter lentes mais agudas na pesquisa: Carlos Augusto Rollemberg, Luiz Guilherme de Castro, Matias Spektor e Raphael Cunha. Outros tiveram papel relevante na busca de diversas fontes, como Júlio César Chaves e Erica Barroso. Agradeço a todos pela ajuda e paciência.

Em minha vida pude contar com o apoio irrestrito de meus pais e da minha irmã aos meus estudos. Sempre fizeram de tudo para criar o melhor ambiente possível para eu dar conta da difícil tarefa de pesquisa, mesmo quando isso implicava projetos mirabolantes e quantidade insustentável de papel acumulado nos cômodos da casa. Marianne, minha namorada, foi igualmente relevante para me incentivar a chegar ao fim dessa jornada – leu e corrigiu diversos trechos da dissertação, além de ter feito o sacrifício de acompanhar-me diariamente à biblioteca.

Parte do segundo capítulo da dissertação foi apresentada no encontro da ANPOCS de 2006 (Farias: 2006). Uma versão modificada do quarto capítulo foi apresentada no primeiro encontro da ABRI, em julho de 2007. Agradeço aos vários professores que leram e comentaram esses trabalhos, em especial o professor Tullo Vigevani e a professora Flávia de Campos Mello.

Resumo

Busca-se argumentar na dissertação que o Itamaraty não teve o monopólio decisório na definição da atuação brasileira no GATT entre o período 1973-1993. Outros órgãos estatais participaram, junto com o Itamaraty, na determinação e execução da posição do país nas negociações multilaterais. Na maioria das vezes, a interação era cooperativa; havia, no entanto, instâncias nas quais ocorriam conflitos entre as preferências do Palácio dos Arcos com as de outras agências governamentais. Nestes casos, o Itamaraty geralmente saía perdendo a batalha burocrática pelo fato de a instituição não ter o controle sobre as políticas domésticas relevantes, tornando-o especialmente frágil nas disputas, mesmo quando detinha o poder de coordenar internamente a definição da posição brasileira para as negociações externas. Para avaliar essa hipótese, foram analisados três casos nos quais o Itamaraty e outros órgãos domésticos tinham preferências distintas sobre qual deveria ser a posição externa brasileira: as negociações tarifárias da Rodada Tóquio e da Rodada Uruguai; o contencioso dos subsídios e a negociação do Código de Subsídios e Direitos Compensatórios da Rodada Tóquio; e as negociações agrícolas da Rodada Uruguai. Em todos os casos a posição final brasileira não foi formulada e executada da forma desejada pelo Palácio dos Arcos.

Palavras-chave: processo decisório, política externa brasileira, GATT, Rodada Tóquio, Rodada Uruguai.

Abstract

It is argued in this dissertation that Itamaraty – the Brazilian Ministry of Foreign Affairs – did not have the decision making control over the Brazilian position in the GATT negotiations during 1973-1993. Other governmental agencies participated with Itamaraty in the definition and implementation of the country's position in the multilateral negotiations. Usually the interaction was cooperative; nonetheless, there were instances in which conflict emerged between Itamaraty's preferences and other governmental agencies predilections. In these cases, the former usually lost the bureaucratic battle because it did not have the control of relevant domestic policies. To evaluate that hypothesis, three cases were scrutinized in which Itamaraty and other domestic agencies had distinct preferences about what should had been the external policy of Brazil: the tariff negotiations of the Tokyo and Uruguay Rounds; the subsidies controversy and the negotiations of the Subsidies and Countervailing Measures Code of the Tokyo Round; and the negotiations over agriculture in the Uruguay Round. In all the examined cases the Brazilian position was not devised and implemented in the way Itamaraty wanted.

Key words: Decision making, Brazilian foreign policy, GATT, Tokyo Round, Uruguay Round.

Sumário

Introdução.....	10
Fontes	19
Metodologia e Teoria	24
Capítulo 1: o(s) processo(s) decisório(s) da participação brasileira no GATT	28
1.1 Unidade Decisória	29
1.2 Único ou múltiplos atores?	30
1.3 Especialização funcional em grupos decisórios.....	34
1.4 Divisão de tarefas e constrangimentos ao Itamaraty	36
1.5 Negociações no GATT – impactos no processo decisório doméstico	38
1.5.1 Características do processo de negociação	38
1.5.2 Assunto (<i>issue</i>)	40
1.5.3 Estágio.....	44
1.5.4 Oportunidades de ação.....	48
1.6 Intensidade perceptual, contexto e fatores domésticos.....	51
1.7 Tipologias de Processo Decisório	54
1.7.1 Delbragen	55
1.7.2 Órgãos domésticos (formulação e execução).....	56
1.7.3 Itamaraty (sem consultas)	58
1.7.4 Itamaraty (com consultas).....	60
1.7.5 Órgãos domésticos (só formulação)	62
1.7.6 Múltiplos atores (política-burocrática)	65
1.8 Conclusão.....	73
Capítulo 2: a diplomacia da derrogação ou a arte da exclusão.....	75
2.1 Negociações tarifárias no GATT.....	76
2.1.1 Da entrada e até a reentrada do Brasil no GATT (1947-1958):.....	78
2.1.2 Rodada Kennedy.....	81
2.2 Renegociação do Waiver e Rodada Tóquio.....	84
2.3 Rodada Uruguai.....	101
2.4 Conclusão.....	114
Capítulo 3: os limites da promoção comercial	117
3.1 Um modelo complementar: a dependência competitiva das exportações	119
3.2 A formulação da posição externa brasileira no contencioso dos subsídios	124
3.3 Tentativas de controle do poder de coordenação	146
3.4 Conclusão.....	155
Capítulo 4: o Brasil e as negociações agrícolas da Rodada Uruguai.....	157
4.1 A evolução da posição brasileira em agricultura	158
4.1.1 Idéias institucionalizadas no Itamaraty.....	170
4.1.2 Coalizões e relacionamentos bilaterais	173
4.1.3 Antecedentes: agricultura em negociações anteriores	176
4.1.4 O papel da Missão Brasileira em Genebra.....	178
4.1.5 Itamaraty e unidades decisórias no tema agrícola	179
4.2 Modelo de desenvolvimento econômico	184
4.3 Crises de abastecimento e importação de alimentos	188
4.4 Políticas agrícolas.....	201
4.4.1 Constituinte/ Lei Agrícola.....	205
4.4.2 Política tarifária e restrições quantitativas	207
4.4.3 Subsídios	210
4.5 Processo decisório e o Ministério da Agricultura	214
4.6 Agricultores.....	224

4.7 Conclusão:.....	229
Conclusões.....	232
Bibliografia.....	243

Sumário de figuras e tabelas:

Figura 1: Planejamento inicial de consulta.....	23
Figura 2: Variáveis que impactaram no processo decisório	55
Figura 3: Delbragen como unidade decisória e executora	55
Figura 4: Órgãos domésticos como unidade de decisão e execução	57
Figura 5: Itamaraty como unidade decisória (sem consulta).....	59
Figura 6: Itamaraty como unidade decisória (com consulta)	60
Figura 7: Outros órgãos como unidades decisórias (mas sem execução)	63
Figura 8: Processo de política-burocrática	65
Figura 9: Unidade de Negociação.....	66
Figura 10: Grupos de Trabalho da Unidade de Negociação.....	69
Tabela 1: Calendário de eliminação das medidas de suporte.	144
Tabela 2: Média da tarifa aplicada (%) em agricultura:.....	210

Introdução

O Brasil tem atuado, nas últimas décadas, de forma bastante ativa nas negociações do sistema GATT/OMC. Em um importante exame sobre a política externa do país, fala-se até que, hoje, a participação em negociações comerciais é o principal veículo do exercício de liderança brasileira no mundo (Studies: 2005, 121 e 4). As declarações das autoridades governamentais corroboram a percepção de centralidade que esse domínio tem atualmente para o país.¹

Seguindo essa tendência, a academia naturalmente dá cada vez mais atenção ao tema. Seminários são promovidos, livros são publicados, papéis de trabalho são apresentados: um exercício que soma crescentes pesquisadores, principalmente os mais jovens. Eu fui, desde o final da graduação, um desses imberbes curiosos. Intrigava-me principalmente o passado; a participação brasileira em mais de quatro décadas de negociações internacionais no GATT parecia não ter sido examinada exaustivamente pelos trabalhos disponíveis. Observando essa lacuna, o meu desafio foi, a partir de então, tentar contribuir de alguma forma para esse crescente campo de estudo.

A minha pesquisa iniciou-se com uma preocupação puramente histórica de utilizar as fontes recém disponíveis sobre a Rodada Tóquio e a Rodada Uruguai para delimitar melhor os contornos da participação brasileira nas duas negociações.² Na elaboração dos projetos iniciais, a premissa central que me guiava era a de que o Itamaraty era o único ator na definição da posição brasileira nas negociações. Como unidade decisória, ele tinha um conjunto de características – cultura, crenças, procedimentos operacionais – que redundava em um tipo específico de ação por parte do Brasil. No fundo, o que eu desejava demonstrar era o efeito independente de características do aparelho administrativo na política externa brasileira.³

Inicialmente, a perspectiva de centralidade no Itamaraty parecia condizente com as impressões que eu colhia na pesquisa. Na literatura sobre a participação brasileira em negociações comerciais internacionais, excluindo os casos que apontam para

¹ “Discurso do Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva proferido no Clube de Imprensa Nacional dos Estados Unidos durante visita a Washington”. Washington, E.U.A., 10 de dezembro de 2002; “Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Conselho de Relações Internacionais (Council on Foreign Relations).” Nova York, 25 de setembro de 2003; “Aula Magna do Senhor Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Instituto Rio Branco, A diplomacia do Governo Lula.” Brasília, 10 de abril de 2003. Fonte: www.mre.gov.br. Acesso: 5 de maio de 2007

² Refiro-me aos acervos de Paulo Nogueira Batista, Marcílio Marques Moreira e Azeredo da Silveira, depositados no CPDOC/FGV.

³ Preocupação tirada de (Egberg: 1999, 156).

explicativas exógenas, não há um esforço sistemático de identificação da fonte da “agência” externa brasileira nas negociações fora do Itamaraty – geralmente já se parte da premissa que o órgão é o formulador da posição do país ou o Estado não comporta divisões internas significativas. Um exemplo importante é conjunto dos trabalhos de Marcelo Paiva de Abreu. Nos relevantes textos de síntese da posição brasileira no GATT, o autor sempre foca a ação do “Brasil” nas negociações e não quem, como e quando a formulou internamente. No máximo, ressalta conflitos entre o Ministério da Fazenda e o Itamaraty nos episódios de definição da lista de oferta tarifária e assinatura do Código de Subsídios e Medidas Compensatórias na Rodada Tóquio, além do caso da posição brasileira na definição da agenda da Reunião Ministerial de 1982 (Abreu: 1996, 206; 1998, 6-7, 23-4).⁴ Os textos do autor, assim, procuram apresentar aos leitores uma síntese posição brasileira no GATT e não como ela foi formulada.

Já na dissertação de mestrado de Flávia de Campos Mello, orientada por Marcelo de Paiva Abreu, também há o mesmo foco na ação “brasileira” durante os primeiros cinco anos da Rodada Uruguai, sem se deter nos processos de formulação da posição do país – a dissertação foi redigida em um período no qual ainda não estavam disponíveis fontes governamentais sobre as negociações, sendo a avaliação da posição brasileira muitas vezes prejudicada por essa escassez de fontes.⁵

Na tese de doutorado de Ricardo Caldas, por outro lado, há um claro propósito de examinar o processo decisório da participação brasileira no GATT, particularmente no tópico de serviços da Rodada Uruguai. O autor afirma, nesse trabalho, que o Itamaraty não só representa o país externamente como formula a posição brasileira nessas negociações (Caldas: 1998, xxi). Na análise, ele utiliza a premissa que o Itamaraty tinha o monopólio decisório – outros Ministérios não detinham força suficiente para intervir, com a exceção do Ministério da Fazenda (Caldas: 1998, 41-2). Caldas afirma, ainda, que mesmo quando houve um processo de consultas entre o Itamaraty e outros ministérios, era o primeiro “que tomava a decisão final” (Caldas: 1998, 44). Para o autor, foi a luta entre facções e personalidades dentro do Itamaraty que teve um peso

⁴ O autor não consultou, para realizar esses esforços de sínteses, os documentos oficiais do Itamaraty do período posterior a 1948 (Abreu: 1996, 215).

⁵ A análise da posição brasileira no Grupo de Cairns, por exemplo, é realizada tendo como suporte somente literatura secundária e um documento da Divisão de Política Comercial de 1987 (Mello: 1992, 106).

considerável no processo decisório da participação brasileira na Rodada Uruguai, notadamente no caso de serviços.⁶

O trabalho mais recente sobre a ação brasileira no GATT é a dissertação de Feliciano Sá Guimarães. Ao analisar a evolução da posição brasileira no GATT, o autor vai criticar abordagens que enfatizam condicionantes domésticos na explicação da participação brasileira na Rodada Uruguai, defendendo a posição inversa – “como o cenário específico da Rodada [Uruguai] condicionou as possibilidades brasileiras e a reorientação dos interesses nacionais” (Guimarães: 2005, 18). Dessa maneira, apesar de em certos momentos apresentar dinâmicas internas como variáveis explicativas, o autor ressalta a opção pelos elementos externos como variáveis básicas (Guimarães: 2005, 184). Não é de se espantar, portanto, que aqui não haja uma consideração adequada sobre a formulação da posição brasileira nas negociações. A única tentativa de relacionar a posição brasileira com o processo decisório doméstico sem partir da premissa implícita ou explícita de monopólio do Itamaraty é a dissertação de mestrado de Ana Paula Soares Felipe – tentativa inicial de mapear os atores governamentais que participam das negociações agrícolas da Rodada Doha.⁷

Percebe-se, portanto, que, apesar das diferenças de enfoque na literatura, não há, ainda, um exercício mais sofisticado que analise o processo de formulação da posição brasileira. Mais, é corrente a falta de interesse em observar o papel de outros atores domésticos na participação brasileira no GATT, pois, no final das contas, ela seria o produto da atividade das lideranças do Palácio do Planalto e dos diplomatas no Itamaraty.⁸ Foi com essa convicção analítica que a pesquisa foi inicialmente ancorada.

Mas, em determinado momento, essa crença começou a ser abalada. Tudo começou de forma indireta, em estudos paralelos sobre a historiografia americana dedicada ao exame das origens da Guerra Fria. Há, nesse campo, profícuo debate sobre o papel dos Estados Unidos na gestação do conflito, em particular o embate entre John Lewis Gaddis e Melvyn Leffler sobre a estratégia de segurança nacional do governo Truman (Gaddis:

⁶ Ele avança até uma idéia peculiar para justificar esse argumento: a tese das “instruções reversas”. Assim, não seria nem o Itamaraty que definiria a posição externa brasileira, mas o próprio representante do país em Genebra (Caldas: 1998, 53).

⁷ A questão é discutida no quarto e no quinto capítulo da dissertação. O trabalho é excessivamente formalista, descritivo e superficial – reflexo, talvez, da contemporaneidade do tema (Felipe: 2006, 83-95 e 114-20).

⁸ Há, na literatura, exames tópicos, como algumas considerações sobre o caso do contencioso dos subsídios (Abreu: 1996, 206; Abreu: 1998, 6-7 e 23-4; Lima: 1986, 322-41) e o conflito entre a CPA e o Itamaraty na construção do Mercosul (Lima e Hirst: 1990).

1984; Leffler: 1984a; b).⁹ Foi chocante notar que o contraste entre os dois autores nasce de uma discussão sobre quais indivíduos e instituições foram os responsáveis pela formulação e implementação da estratégia de segurança nacional americana no pós-guerra. Assim, a escolha entre o Departamento de Defesa ou o Departamento de Estado como unidade decisória para o entendimento da agência da política externa tem profundo impacto na análise e conclusões – *quem* decide é tão importante quanto o que e como se decide. Comecei a me perguntar, nesse momento, como o problema da agência na política externa brasileira deveria ser explicitado; mais, comecei a ser mais atento quanto à hipótese de centralidade do Itamaraty.

Ao iniciar a pesquisa em fontes primárias, guiado por essa nova preocupação, percebia-se que, desde governo Geisel, existiam conflitos burocráticos em uma ampla gama de nichos de políticas públicas, inclusive no âmbito da política externa – sinal de que poderia haver interferências pontuais de outros órgãos na definição da posição brasileira no GATT.¹⁰ Depois, ao consultar especificamente a atuação brasileira no GATT nos acervos do CPDOC e do Itamaraty, encontrava-se grande atividade de interação entre órgãos da área econômica e o Palácio dos Arcos. Dessa maneira, já não podia mais reputar como irrelevante a participação de outros atores no meu objeto de estudo. Na verdade, ela era abundante e, não raro, central na determinação de o porquê o Brasil ter se portado de uma determinada forma e não de outra nas negociações.

O mesmo se pode dizer do exame de outros nichos da política externa brasileira na literatura. Não se pode afirmar de forma alguma que inexistem estudos que trabalham com o impacto de outros atores domésticos na inserção internacional do Brasil. Na verdade, o volume de estudos é até numeroso. Alguns exemplos são relevantes. Joaquim

⁹ Leffler critica duramente a noção de que os Estados Unidos não tinha uma concepção de segurança expansiva ao final da II Guerra Mundial. A posição do país não era determinada por percepções da ameaça soviética; muito pelo contrário, a expansão da ação americana era resultado de uma crescente apreensão sobre a vulnerabilidade dos interesses econômicos e estratégicos do país em um mundo caótico e instável, levando-os a conceber o mundo em termos de esfera de influências e a garantir acesso territorial e construir bases militares em áreas estratégicas. Gaddis, por seu turno, tende a considerar que os constrangimentos orçamentários do governo americano objetivavam o estabelecimento de prioridades mais limitadas, buscando a emergência no longo prazo de centros independentes de poder na Ásia e Europa e a utilização de instrumentos econômicos, em detrimento de uma concepção militar, na garantia dos objetivos de estabilidade do sistema internacional e realização dos interesses do país (Gaddis: 1982, 41-50).

¹⁰ Assim, apesar do centralismo de Geisel, “conflitos entre ministérios, autarquias e empresas estatais repe[tiam]-se incessantemente, na proporção do extraordinário crescimento do aparelho de Estado.” “O presidente e seus ministros.” O Estado de São Paulo. 18 de março de 1977. De acordo com outro artigo: “Mais uma vez pode-se recorrer à sugestiva hipótese do professor e empresário Celso Lafer: não existe no governo Geisel um órgão no qual as diversas facções da própria máquina governamental - principalmente os tecnocratas da área econômica - possam acomodar suas divergências e encontrar uma política comum.” “O governo fez planos. Mas para qual país?” O Estado de São Paulo. 18 de março de 1977.

Nabuco, no clássico “Um estadista do Império”, já apresentava como crucial a cooperação entre as agências governamentais imperiais, em especial o Ministério da Justiça, para o combate ao tráfico de escravos (Nabuco: 1997, 219-27). Leslie Bethell indicou o relevante papel do parlamento e do Conselho de Estado para a abolição do tráfico de escravos (Bethell: 2002, 143-5, 285, 318-9, 28). Amado Cervo examinou o papel do parlamento na construção da inserção comercial brasileira no Império (Cervo: 1981). João Resende-Santos perscrutou o papel dos militares no processo de emulação do sistema militar alemão e francês entre 1870 e 1930 (Resende-Santos: 2007, 240-95), tendo Eugênio Vargas Garcia estudado o impacto do Exército e da Marinha, em especial as Missões estrangeiras ao país, no equilíbrio estratégico da América do Sul e na política interamericana brasileira na década de 1920 (Garcia: 2006, 193-274). Túlio Vigevani analisou a interação entre o Itamaraty, o Congresso Nacional, o Serviço Nacional de Inteligência (SNI) e o empresariado nacional no contencioso da informática com os Estados Unidos da década de 1980 (Vigevani: 1995). Leticia Pinheiro, em um dos estudos teoricamente mais sofisticados sobre arenas decisórias na política externa brasileira, trouxe a participação interativa entre militares, o Conselho de Segurança Nacional e o Itamaraty no restabelecimento de relações diplomáticas com a China na década de 1970 (Pinheiro: 1993). A mesma autora, em tese de doutorado, formula sofisticado arcabouço analítico para se entender o processo decisório da política externa do governo Geisel, introduzindo a idéia de que não há natural consenso dentro do Estado (Pinheiro: 1994, 318).

A premissa de exclusividade do Itamaraty, que fundamentava ontologicamente a natureza das variáveis analisada, portanto, não mais subsistia – tanto pelo exame da literatura como pelas fontes primárias. A primeira pergunta, no momento, foi entender por que eu a sustentara por tanto tempo, inclusive quando informações discrepantes já se apresentavam. Ao mergulhar na literatura sobre processo decisório, percebi que não existe um processo natural de indução na coleta e organização de informação sobre processo decisório. Na verdade, todas as informações, no momento que são apreendidas, já são alocadas em um “modelo” pré-existente sobre quais arenas, atores e variáveis são relevantes (Teisman: 2000, 938). Os trabalhos sobre a política externa brasileira geralmente trabalham dentro do “modelo” de centralidade do Itamaraty – daí a dificuldade em, desde o início, ter questionado esse aspecto central que permeia o campo.

Com a percepção da fragilidade da premissa, me vi em uma situação singular: antes de entender a substância da posição externa brasileira, eu teria que utilizar um modelo que pudesse me indicar *quem* viria a formular a posição externa brasileira. Para responder a questão, inicialmente, busquei compreender por que o Palácio dos Arcos não detinha o monopólio do processo decisório. A hipótese que defini foi que uma das variáveis centrais estava na fragilidade doméstica do Itamaraty. Por um lado, o órgão tinha grande capacidade, responsabilidade e reconhecimento em negociar externamente. Por outro, a substância do que se negociava externamente muitas vezes era algo que fugia tanto do conhecimento técnico dos diplomatas como da competência do Itamaraty quando pensamos em termos de ratificação e implementação – ele não definia domesticamente, por exemplo, procedimentos de valoração aduaneira, regras para aplicação de subsídios e medidas compensatórias. O Itamaraty, portanto, não poderia isoladamente tomar decisões no plano multilateral. Havia a necessidade de alguma cooperação com os vários órgãos domésticos que detinham controle sobre nichos de políticas que impactavam ou eram impactadas pelas negociações do GATT. Mas será que isso abrangia todos os assuntos, em todos os estágios de negociação e em todas as circunstâncias? De que forma haveria essa interação? Em casos de conflitos de preferência do Itamaraty com outros órgãos, que instituição prevalecia?

Partindo dessas perguntas, defini que os objetivos da dissertação deveriam ser: primeiro, testar a hipótese de que outros atores governamentais tinham grande participação na definição da posição brasileira nas negociações do GATT durante a Rodada Tóquio e a Rodada Uruguai. Segundo, identificar se há uma variação da unidade de decisão de acordo com fatores domésticos e internacionais – um esforço concentrado será empreendido para entender como um número específico desses fatores afetou o poder relativo dos órgãos e os contornos da unidade de decisão. Terceiro, na maioria das vezes há uma cooperação entre o Itamaraty e os órgãos domésticos na definição das posições brasileira dentro de uma divisão de tarefas. Há, porém, instâncias nas quais ocorre um conflito entre os órgãos da administração federal sobre qual deveria ser a posição brasileira; o importante, aqui, é saber qual a posição prevaleceu e por quê.¹¹ Com esses objetivos, deve ficar claro aqui que o propósito da dissertação não é o de relatar qual foi a posição brasileira em cada área da agenda do GATT. O propósito,

¹¹ A literatura de análise de política externa geralmente analisa patologias no processo decisório (Hermann: 2001, 51). Minha dissertação também cuidará de estudar um desvio: constrangimento do Itamaraty por outras forças governamentais.

na verdade, será compreender o impacto do processo decisório na definição do comportamento do país em negociações multilaterais comerciais, salientando a forma pela qual outras forças burocráticas restringiram, em determinadas circunstâncias, a posição do Itamaraty.¹²

Três casos vão ser examinados para se compreender de forma mais nítida o conflito entre o Itamaraty e outros órgãos do governo. A seleção dos casos decorreu de diversas considerações, entre elas: a) importância relativa do assunto para o Brasil no período; b) Nível de relação entre órgãos domésticos e o Itamaraty; e c) Disponibilidade de fontes. A primeira nota de cautela a ser emitida é que, mesmo sendo instâncias historicamente representativas, há um problema grave quando se pensa na contribuição que esses casos possam dar para a construção de um conhecimento mais amplo sobre processo decisório na política externa brasileira: eles foram selecionados na variável dependente. Dessa forma, há um viés de seleção no qual a amostragem limita-se a casos em que a ação de determinados órgãos restringem as preferências do Itamaraty.¹³ Os casos, portanto, são somente uma ilustração de como o Itamaraty foi constrangido na definição da posição brasileira no GATT – não serve de confirmação; o avanço do conhecimento, assim, só virá do exame de outros contextos (Geddes: 2003, 172).

A segunda nota de cautela é que o desenho analítico dos três capítulos não é equivalente. Cada um abrange período, atores, foco, narrativa e antecedentes distintos. A razão para esse contraste está na natureza do tema, na disponibilidade de fontes e, principalmente, dos eixos causais e contextuais identificados. Optei por essa variação para não amarrar os casos em uma estrutura pré-concebida com o fito único de homogeneizar formalmente as narrativas.

A terceira e última nota de cautela é sobre a relação do primeiro capítulo com os demais. Busquei não resgatar de forma explícita nos casos estudados os conceitos e marcos levantados no primeiro capítulo. Isso de forma alguma significa que deixei de usá-los; na verdade, optei por deixá-los implícitos, estruturando a narrativa de forma mais sóbria.

A dissertação vai procurar contribuir para a literatura de negociações comerciais internacionais, processo decisório e política externa brasileira. No primeiro caso, percebe-se que, excetuando os estudos sobre o caso americano, são poucos os trabalhos

¹² Compartilha-se aqui da afirmação de que “(...) *a knowledge of the motivations and behavior of the bureaucracy is indispensable for understanding contemporary international politics*” (Fukui: 1978, 156).

¹³ Uma boa introdução sobre esse problema é o texto de David Collier (Collier: 1995).

que tentam demonstrar o funcionamento interno das burocracias na formulação da posição dos participantes no sistema multilateral de comércio (Nau: 1989, 2-3). Ao fazer um exame sobre a atuação brasileira em três temas no GATT durante a Rodada Tóquio e Uruguai, o estudo contribuirá para a diversificação da literatura acadêmica. Já na literatura de processo decisório, é perceptível que há um viés americano na maioria dos estudos teóricos. Esse viés é inadequado para generalizar certas conclusões sobre como decisões são feitas e implementadas para outras estruturas governamentais (Hermann: 2001, 49). Nesse aspecto, na dissertação será desenvolvido um entendimento específico sobre dinâmicas de processo decisório em um contexto burocrático distinto do existente na literatura americana. Por fim, tentar-se-á articular um novo enfoque para o estudo da política externa brasileira. A dissertação identificará que não há um monopólio do Itamaraty na definição da posição externa do país no GATT; na verdade, há uma variabilidade da unidade de decisão, o que implica a inexistência de um único processo decisório para todos os assuntos em todos os estágios de negociações multilaterais.

Isso não significa que o Itamaraty seja irrelevante. Muito pelo contrário, a instituição sempre está presente, mesmo com a participação de outros órgãos governamentais na determinação da posição externa brasileira. Mas o tipo de participação da instituição no período examinado não é homogêneo, nem necessariamente perene no futuro. Nos Estados Unidos, por exemplo, o controle do Departamento de Estado sobre as negociações comerciais externas durou trinta anos, sofrendo um irreversível revés na administração Kennedy.¹⁴ No Brasil, semelhante processo pode ocorrer em algum momento ulterior.

Para os analistas que tentam explicar a posição brasileira em negociações internacionais pelo exame da atuação de grupos de interesse, essa dissertação também trará novidades. Isso porque, se partimos do ponto de vista usual, observaremos somente a relação de grupos de interesse de um lado e o Itamaraty de outro. Mas quando se observa que outros órgãos da administração também tiveram papel relevante na formulação da posição brasileira, é necessário abarcar a interação dos grupos de interesse nessas outras instituições. A lógica que está por trás dessa idéia é que há diversos pontos de acesso no processo decisório de definição da posição brasileira em

¹⁴ A causa dessa mudança foi a crescente insatisfação do Congresso Americano com o Departamento de Estado, que era qualificado como órgão que sacrificava os interesses nacionais pelos propósitos e objetivos da política externa americana (Dryden: 1995; Lee: 1991; Twiggs: 1987, 15).

negociações comerciais internacionais, pois a articulação da posição do país, muitas vezes, é fruto da interação de diversos órgãos do governo.¹⁵

Uma outra área de contribuição será sobre análises que trabalham com o impacto do sistema de crenças, idéias e aspectos cognitivos na política externa brasileira. Se não sabemos especificamente a origem da “agência” do comportamento brasileiro em termos organizacionais, como poderemos identificar as crenças e aspectos cognitivos de indivíduos que participam do processo decisório? A alternativa da literatura é, de certa forma, ignorar a questão e partir da premissa que o Itamaraty é a instância principal, quando não única, na definição da posição brasileira – são as crenças dos indivíduos desse órgão que importam. Isso, por seu turno, vai refluir para a definição da literatura, em larga medida, da idéia que certos “paradigmas” ou “eixos analíticos” têm grande estabilidade na formulação da política externa brasileira, pela forma que estão incrustados em instituições e fornecem *road-maps* analíticos para os decisores. Essa questão, contudo, traz um problema, devido ao fato de ser muito difícil derivar comportamentos específicos de tais parâmetros genéricos e difusos; além de eles terem sido construídos estruturados na visão de agência tradicional, que observa o Itamaraty como o ator único do processo de definição da política externa brasileira.

Temos, portanto, que introduzir na análise as idéias, crenças e aspectos cognitivos dos decisores de outros órgãos que porventura venham a participar da dinâmica de decisão – a não ser que se use uma análise estruturada em predisposições perceptivas de populações nacionais, balizada em um sistema de valores culturais, há a necessidade de saber “qual o grupo” e “quais os decisores” importam e em quais condições.¹⁶ Um outro aspecto interessante nessa abordagem é que ela lança luz sobre a natureza de uma “instituição missionária” como o Itamaraty.¹⁷ Isso, por seu turno, é relevante para se interpretar o impacto comparado da cultura organizacional em instituições insuladas e abertas, algo reputado como relevante na literatura teórica (Drezner: 2000).

¹⁵ Aqui cabe até uma reflexão sobre o conceito de “policentrismo decisório” e “policentrismo de acesso”, aplicado não só à política de comércio exterior como a interação entre política comercial e diplomacia comercial, expandindo o trabalho de Olavo Brasil e Maria Regina Soares de Lima (Lima e Jr.: 1987).

¹⁶ Para uma análise nesse sentido ver (Rohrlich: 1987).

¹⁷ O termo “instituição missionária” é utilizado por Daniel Drezner para delimitar as unidades decisórias caracterizadas por um forte conjunto de crenças disseminado entre os seus integrantes. Para ele, “instituições missionárias” que possuem insulamento estrutural com relação à influência de outras organizações tem maior probabilidade de sobreviver de forma consistente ao conjunto de idéias fundador da organização. Dessa forma, o insulamento permite a uma determinada agência do governo o desenvolvimento de uma cultura dedicada à sustentação de certas idéias fundamentais, impedindo a introdução de outras idéias (Drezner: 2000, 733).

Por fim, a dissertação contribuirá para trazer mais informações sobre o passado ainda não tão bem mapeado, mesmo que mediadas sob uma preocupação teórica específica. Isso é relevante, uma vez que um maior entendimento sobre como os eventos do passado se desenvolveram contribui para uma melhor tomada de decisão.¹⁸ Como bem coloca Azeredo da Silveira:

*[a]n appraisal of past (...) would be purposeless unless it is geared to future action, just as a projection of future action would be irresponsible if it is not based on the experience already gained.*¹⁹

Fontes

Em uma análise sobre processo decisório, as fontes que geralmente são utilizadas na análise são minutas de encontros, diários, memórias, cartas, anotações pessoais e discursos – não raro redigidos pelos autores com o olhar voltado para o futuro. As melhores fontes são transcrições literais de reuniões informais e formais – como ata, minuta e ajuda memória. O problema com que nos defrontamos é que esse material é raramente produzido no curso normal de funcionamento do governo brasileiro. Dessa maneira, do lado governamental, de uma forma geral, há grande dificuldade em se conseguir as fontes necessárias para pesquisas sobre processo decisório.²⁰ Quando existentes, os arquivos, fontes essenciais para a análise do processo decisório em agências governamentais (Maier: 1980, 373), são muito pouco acessíveis. Essa dificuldade torna a observação uniforme do funcionamento do aparelho estatal praticamente impossível – do ponto de vista metodológico, uma barreira considerável (Odell: 2000, 20).²¹

A literatura, ao realizar a análise da ação brasileira no GATT, não reflete adequadamente sobre os impactos das fontes em suas análises. Percebe-se, aqui, que o problema da escassez e disponibilidade de volume de material primário talvez tenha impactado sistematicamente para acomodar as análises dentro das premissas tradicionais de centralidade para o Itamaraty. A dissertação, ao buscar a ampliação da

¹⁸ Salienta-se, nesses termos, os problemas que o aprendizado do passado traz, da forma em que ele é comumente processado por decisores (Jervis: 1976, 227-9). “*The student ignorant of yesterday’s events will not understand the reasons for today’s reasoned judgments, since those judgments may result from previous bureaucratic disputes*” (Hollis e Smith: 1986, 280).

¹⁹ Azeredo da Silveira. Statement by Ambassador A.F. Azeredo da Silveira. Head of the Brazilian Delegation (Geneva). 15 November 1967. AAS 1966.03.24. Pasta II

²⁰ Sobre a questão, ler (Millar: 1969, 58).

²¹ Como afirma Janis, as informações que os pesquisadores mais precisam “*usually are safely locked up in government files, doomed (...) to remain confined for a certain term, until the foul crimes of those earlier days are purged away*”(Janis: 1982, ix).

base de fontes, tentará minimizar o potencial problema gerado pelo viés e seletividade apresentados na literatura (Thies: 2002, 355).²² Mas, é bom já deixar expresso, que será necessário um trabalho complementar, com novas pesquisas que penetrem mais fundo no substrato material deixado por esse passado. Assim, a metáfora de Gaddis é bastante adequada para representar a natureza dessa dissertação: historiadores vivem em montanhas de areia sempre em movimento, implicando que se deve preferir “tendas” explanatórias a grandes “templos” monolíticos (Gaddis: 1997, 81). O conhecimento de um objeto tão difuso, de difícil identificação e que deixou poucos registros é fadado a ser bastante modificado com a descoberta e utilização de fontes e interpretações não utilizadas aqui.

Tendo feito essas considerações, analisemos alguns aspectos específicos das fontes utilizadas ao longo do trabalho. Um primeiro núcleo de fontes foram os artigos de jornais nacionais e estrangeiros que reportaram a formulação da posição brasileira nas negociações. Jornais são particularmente relevantes, pois permitem traçar uma cronologia de processos, ainda que superficial, além de não serem filtrados por interpretações posteriores à ocorrência sob exame (Thies: 2002, 357). Procurou-se sempre conjugar a leitura dos acontecimentos por mais de um veículo de imprensa, tentando diminuir as possíveis distorções de viés da linha editorial. Mas, mesmo sendo úteis para identificar certos traços da posição brasileira, as informações dos jornais sobre o processo decisório governamental são escassas.²³

Uma outra fonte importante para a dissertação são os discursos dos indivíduos posicionados estrategicamente dentro e fora do governo que puderam de alguma forma impactar sobre o processo decisório. Essa é uma fonte muito utilizada na análise da política externa brasileira. O foco no discurso, de certa maneira, é um resíduo da própria realidade de escassas fontes sobre o funcionamento do Estado brasileiro. Portanto, o trabalho tanto do jornalista quanto do analista da política exterior brasileira acaba se concentrando em uma análise de discurso, em que se busca deduzir e decifrar os reais

²² Para solucionar esse problema se utilizará, na dissertação, em diversos momentos, a chamada “quase-triangulação”, na qual a narrativa é construída com referência às teses e “histórias” de diferentes historiadores e fontes, explicitando ângulos políticos e teóricos. Isso, contudo, não resolverá vários outros problemas metodológicos (Lustick: 1996, 616).

²³ Esse problema decorria principalmente do quadro de censura que, mesmo reduzida se comparada com o período precedente, ainda vigorava no período. Geisel procurava apresentar um governo sem divisões internas. A imprensa, em grande medida, seguia essa linha; mesmo assim, havia desvios, que eram prontamente endereçados por medidas fortes. Um exemplo foram as consequências que David Vidal, repórter da Associated Press, sofreria após relatar algumas declarações que Geisel teria feito a alguns líderes políticos. NARA. De Crimmins para o State Department. Reaction to AP story on Geisel meeting with political leaders. 27 de fevereiro de 1975. Para maiores detalhes ver (Gaspari: 2003).

significados dos discursos e entender ações concretas da política exterior sob o prisma da retórica, sem o depurado exame dos reais processos de decisão. A justificativa, nesse caso, muitas vezes confunde-se com os motivos; a retórica, não raro, com a substância. Mesmo assim, os discursos foram relevantes na identificação da posição final brasileira no plano multilateral ou dos instrumentos retóricos utilizados para camuflar para uma audiência específica os problemas do processo decisório. Colimando esse extrato informativo com os dados sobre as posições específicas dos diferentes órgãos domésticos, foi possível identificar se a posição do Itamaraty foi constrangida ou não.

Um outro tipo de fonte são as memórias dos participantes do processo decisório. De forma geral, os historiadores indicam que esse tipo de fonte é inadequado e incerto, até mesmo quando dão testemunhos de personagens importantes dos acontecimentos do passado (Evans: 2000, 77).²⁴ As memórias dos participantes também não são textos neutros. São, na verdade, uma confusa coleção de discursos organizados pelas preocupações pessoais e comprometimentos presentistas dos autores (Lustick: 1996; Thies: 2002, 355). Assim como os discursos, não raro são recursos retóricos, tentando insuflar e influenciar o leitor futuro – há até ocasiões nas quais são preservados por indivíduos e organizações para algum propósito, como propaganda ou para servir de narrativa exclusiva de eventos (Thies: 2002, 357). Na dissertação, poucas memórias serão utilizadas.

Vários dos problemas das memórias e dos discursos podem ser encontrados na história oral. As dinâmicas de processo decisório analisadas se dão de forma quase secreta, deixando poucos registros para a posteridade. A restrição geralmente se dá porque, em negociações internacionais na área econômica, não raro os atores trabalham com grandes incentivos para manter a privacidade como forma de diminuir pressões de constituintes e grupos que não venham a concordar com o conteúdo do processo. A consequência é que tanto estudiosos como jornalistas estão, no exercício dos respectivos ofícios, em grande dependência sobre o que os negociadores estão propensos a falar – e estes têm grandes incentivos para manter em segredo questões relevantes (Matz: 2004, 361). Mesmo assim, há vários pesquisadores que utilizam fontes de história oral. De acordo com esses, quando utilizado com cuidado e modéstia, o recurso aumenta nosso entendimento sobre o passado, indicando, principalmente, as ideologias na construção da narrativa, desvendando as mentalidades e pressupostos subjacentes à atividade

²⁴ Sobre os diversos problemas no uso de memórias ver também (Schulzinger: 2004).

política (Grele: 1987, 578; Soffer: 1995, 610). No entanto, argumentos e conclusões na área de história de política externa mais avançados, principalmente nos EUA, raramente são estruturados primariamente em evidência de história oral. Há na área uma aversão ao uso da fonte, mesmo quando são abundantes.²⁵ A imprecisão e falha em endereçar o funcionamento detalhado das burocracias que lidam com a política externa são apontados como as principais razões para essa falta de uso. Uma outra dificuldade é que os oficiais escutados geralmente repetem narrativas “enlatadas” (Soffer: 1995, 609). Para algumas visões mais radicais, o historiador deve ser cético até de testemunhas oculares; a mente e os sentidos, principalmente na confiança da memória humana, podem pregar peças em todos, inclusive nos historiadores (Schoonover: 2003).

No início da pesquisa, realizei entrevistas com três diplomatas brasileiros. Dois acompanhavam as negociações do GATT desde a década de 1970; o terceiro, desde a década de 1980. Para os propósitos da dissertação, o exercício foi excelente, mas não tão produtivo quanto se esperava, pois as informações que eu procurava eram específicas demais para que fossem lembradas – havia até choque entre certas afirmações dos entrevistados e os documentos primários que eu consultava. Os relatos, no entanto, não foram em vão. As entrevistas abriram os meus olhos para o fato de que, na maioria das vezes, a interação do Itamaraty com outros órgãos do governo era bastante cooperativa e as ocasiões em que havia conflitos eram muito raras. Foi também em uma entrevista que fui alertado para a situação de impotência que muitas vezes o Itamaraty ficava quando os órgãos domésticos tomavam medidas contrárias às obrigações brasileiras consolidadas no GATT e se negavam a revogá-las ou modificá-las. Além das entrevistas que fiz, pude utilizar a de Azeredo da Silveira, disponibilizada em fitas pelo CPDOC. As informações do diplomata sobre o relacionamento do Itamaraty com o Ministério da Fazenda no Governo Geisel foram muito importantes, principalmente para a redação do segundo e terceiro capítulo da dissertação.²⁶

Mesmo utilizando uma ampla gama de fontes, o trabalho é ancorado nas fontes primárias do Itamaraty de 1973 até 1991. No início da análise, meu objetivo era buscar dois tipos distintos de fontes. O primeiro era o acervo de documentos da área comercial do governo que eram enviados e recebidos do Itamaraty – principalmente os da CPA,

²⁵ Jonathan Soffer dá um exemplo interessante. Na produção acadêmica sobre o governo Truman não há quase nenhum esforço em usar as fontes de história oral, mesmo existindo um acervo de 371 entrevistas de altos funcionários e oficiais de seu governo (Soffer: 1995, 607).

²⁶ Um comentário deve também ser feito à entrevista de Marcílio Marques Moreira. Foi nos comentários do ex-diplomata que eu encontrei indicações de que, mesmo em negociações bastante políticas, como as da UNCTAD, havia um exercício decisório interburocrático (Moreira: 2001, 96).

CACEX e Ministério da Fazenda. O segundo era o acervo de correspondência entre o Itamaraty, em Brasília, e a Delegação brasileira em Genebra (Delbragen). Para saber qual foi o resultado da posição brasileira no plano multilateral, buscava os documentos disponibilizados pelo GATT. Com essa seleção, poderia observar não só o grau relativo de poder dos órgãos domésticos, como a possibilidade de as instruções de Brasília serem modificadas em Genebra.

Primeiro foram levantados os despachos enviados do Itamaraty para a Delbragen. Nesse momento, duas questões influenciaram a revisão do planejamento inicial, no sentido de eliminar a consulta aos documentos trocados entre os órgãos comerciais e o Itamaraty. Primeiro, o volume de material é tão grande que seria impossível analisar todas as fontes no tempo disponível para a pesquisa. Segundo, se um documento encaminhado pelo Ministério da Fazenda, CACEX e CPA fosse relevante, ele geralmente era enviado para a Delbragen.

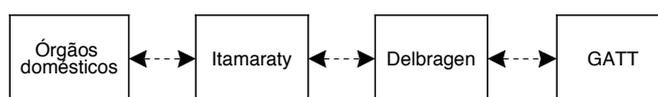


Figura 1: Planejamento inicial de consulta

A limitação das fontes se, por um lado, potencialmente poderia prejudicar a narrativa dos casos, por outro, acabou sendo a única forma encontrada de tornar a pesquisa viável. No cômputo geral, o impacto para o trabalho não foi grande, pelo seguinte motivo: eram os diplomatas do Itamaraty que geralmente redigiam as atas e ajuda-memória das reuniões com funcionários dos órgãos domésticos. Esses documentos, por sua vez, eram encaminhados para a Delbragen, daí o acerto na limitação à análise da correspondência entre Brasília e Genebra. Pode-se dizer que eles são bastante viesados – as vozes dos outros órgãos são filtradas pelo diplomata que tomou as notas das reuniões –, mas foram as melhores fontes consultadas nas quais o processo decisório da participação brasileira no GATT é desnudado. Uma outra base de documentação também utilizada foi o rico acervo depositado no CPDOC – Azeredo da Silveira, Marcílio Marques Moreira, Paulo Nogueira Batista e Ernesto Geisel. Infelizmente, os maços de George Maciel – representante brasileiro em Genebra em grande parte da Rodada Tóquio – ainda não estavam disponíveis para consulta quando foram finalizadas as pesquisas de fontes primárias para a redação da dissertação.

As fontes não consultadas do Itamaraty e de outros órgãos governamentais poderão trazer diversas revisões tanto aos aspectos teóricos e conceituais apresentados

no primeiro capítulo, como às narrativas dos capítulos seguintes. Outras interpretações contrastantes também poderão ser construídas sobre a mesma base empírica – os documentos não provam motivos, de forma que os pressupostos externos utilizados na interpretação das mesmas fontes podem ter grande efeito para se chegar a outras conclusões (Finney: 1997, 38). Mesmo antes de terminar a redação da dissertação, várias fontes do *National Archives* (EUA) do período 1973-1976 já demonstraram que aspectos factuais da minha dissertação deveriam ser ajustados – o que eu fiz, mas, infelizmente, não tive tempo suficiente para consultar e internalizar todas as fontes relevantes disponibilizadas.

Metodologia e Teoria

O objetivo da dissertação é a análise de um fenômeno específico – o processo decisório da participação brasileira no GATT, com especial destaque ao relacionamento entre o Itamaraty e outros órgãos governamentais. As escolhas metodológicas feitas ao longo do trabalho de pesquisa seguiram de perto a máxima de que o método deve seguir as características dos fenômenos que buscamos compreender (Bennett e Elman: 2006, 250). Dessa maneira, logo de início afastei-me de uma metodologia rígida que pudesse congelar premissas e crenças apriorísticas sobre o meu objeto de estudo.

Principalmente por ser um fenômeno marcado pelo subjetivo, pelo contingente e pela constante mutação de relevância dos processos e atores, acautelei-me contra o uso irrefletido da metodologia excessivamente positivista e formalizada que varre hoje os *campi* norte-americanos. Com efeito, a área de ciência política americana, muito influenciada por um modelo dedutivo-nomológico de causalidade, não consegue explicar fenômenos que ocorrem em sistemas abertos onde qualquer resultante está sujeita a múltiplas causas conjunturais (Lebow: 2007).

Tendo em vista que atores podem mudar as “regras do jogo”, a dinâmica de processos ou até a natureza do sistema político em que operam, métodos gerais de análise de processos da área de relações internacionais terão validade restrita, o que implica um exercício do analista em especificar as condições nas quais suas teorias e métodos são aplicáveis (Lebow, Stein et al.: 2000, 48-52).²⁷ Os historiadores, no

²⁷ “*Social science tends to value parsimony and generalizability: the less said about a wide range of phenomena across time and space, the better. Social scientists seek to develop powerful and widely applicable conceptual blueprints. To explain specific situations, or cases (...), other levels of analysis may be added, reducing parsimony, but increasing explanatory power. Diplomatic historians typically work within a far more restricted range of time and space: much more must be explained about much less. Diplomatic historians value clarity, but clarity is not parsimony. Diplomatic historians tend to make*

entanto, estão familiarizados com esse fenômeno. A área está acostumada com a idéia de que eventos muitas vezes são sobredeterminados – têm diversas causas suficientes e necessárias (Evans: 2000, 158).²⁸ É por essa razão que este trabalho trabalha dentro dessa perspectiva metodológica – sem, é claro, abrir mão dos importantes ensinamentos da ciência política.

A primeira consideração metodológica dentro do marco histórico adotada pelo trabalho foi a forma de lidar com os fatos e interpretações que temos conhecimento hoje, mas que não estavam disponíveis aos indivíduos do período.²⁹ A história, como afirma um artesão do ofício, é vivida de forma evolutiva, mas escrita em retrospectiva; nós sabemos o final antes de considerar o início (Gardner: 1956, xvi). Historiadores, portanto, devem sempre levar em conta o mundo real no qual as ações dos tomadores de decisão ocorreram, em vez de imaginar o mundo pelo prisma contemporâneo (Pelz: 1988, 275). Por essa razão, busquei sempre fazer a avaliação interna e externa de um documento considerando o contexto no qual os atores operavam (Thies: 2002, 357). Como na interação entre fonte e mensagem na análise de consistência em serviços de inteligência, a dissertação analisará as fontes de forma crítica – indicada principalmente pelas características da produção documental posterior e anterior ao documento, a credibilidade e posição relativa do autor da evidência, a natureza e função do documento na época de sua produção (Howell e Prevenier: 2001; Jervis: 1976, 122).

Uma outra questão sempre presente na minha análise foi a de diferenciar os intuítos professados pelos agentes governamentais e os motivos reais por trás da retórica.³⁰ A ação governamental, como se sabe, não é necessariamente aquilo que os decisores desejam alcançar – daí o foco da dissertação em sempre buscar e comparar o que o governo realmente faz com os motivos professados pelos decisores (Destler: 1974, 4; Kingdon: 1995, 26; Millar: 1969, 59). Uma relação igualmente pertinente é a entre a estrutura formal de funcionamento do governo – aquela expressa nas leis e regulamentos – e a existente na realidade do dia-a-dia.³¹ Como bem coloca Destler, os

complex multi-causal arguments. What is parsimony to political scientists is reduction to diplomatic historians. What is richly textured explanation to diplomatic historian is multi-causal promiscuity to political scientists” (Eden: 1993, 179-80).

²⁸ Os historiadores são treinados para analisar mudança e continuidade ao longo do tempo (Salomon: 1993, 386).

²⁹ “(...) policymakers often perceive other possible costs and risks and other benefits that analysts have not considered” (George: 2006, 69).

³⁰ Martin Hollis e Steve Smith afirmam que “(...) the true motive for (...) actions need not be those (...) profess[ed]” (Hollis e Smith: 1986, 277).

³¹ “(...) the reality of power within any administrative structure depends far more on informal lines of influence and power than on formal patterns of authority” (Lee: 1991, 78).

espaços entre os padrões formais de organização e como os governos realmente funcionam são óbvios demais para serem ignorados, exigindo do analista a distinção entre a forma organizacional e a realidade decisória (Destler: 1974, 9 e 42).

Passando para o exame específico da questão teórica, primeiramente devemos considerar que o historiador tem que ter alguma teoria básica sobre como e por que as coisas acontecem, alguma idéia fundamental de motivação e comportamento humano (Evans: 2000, 139). Acreditar que seu trabalho não é guiado por algum tipo de teoria básica e que os fatos falam por si mesmos é um ato de presunção com pouca recepção no campo (Trachtenberg: 2006, 30-50). É por isso que essa dissertação constitui-se em uma narrativa histórica teoricamente informada.³²

Mas há que se ter cautela. As teorias, mesmo quando dão proeminência a certos fenômenos, tendem a exagerar a importância deles e negligenciar outros fatores (Destler: 1974, 65). Esse é o grande problema dos trabalhos de análise de política externa calcados em uma única variável – tendem a ser contraditórios e inconclusivos (Price: 1978, 358) e a complexidade da política externa não se encaixa nesses parâmetros rígidos. Por isso, a dissertação utilizará a moderna perspectiva de integração teórica. A integração permite avaliar a interação de fatores em diversos níveis de análise, aumentando a qualidade da explicação (Hudson: 2007, 16, 165-6). As causalidades podem ocorrer em uma ampla variedade de níveis, simultaneamente e serialmente, em um ambiente dinâmico, e com um agenciamento criativo (Hudson: 2007, 166-7; Pelz: 1988, 261).

A integração vai ser feita de forma a não haver dissonância heurística entre as diversas teorias utilizadas. Além dessa questão, a sua utilização vai ser exercida com parsimônia, pois na maioria das vezes ela é derivada do presente e não das fontes nas quais o trabalho se estruturou (Evans: 2000, 83). As teorias de análise de política externa desenhadas dentro de um contexto exógeno ao aparelho estatal brasileiro, por sua vez, serão adaptadas para o nosso contexto – que, entre outras particularidades, tem pouca interferência do legislativo se comparado ao caso americano.

A organização dos capítulos foi feita da seguinte forma. O primeiro capítulo apresentará um profundo exame sobre a constituição de unidades decisórias na participação brasileira nas negociações do GATT. É aqui que será examinado em quais circunstâncias há o monopólio decisório do Itamaraty e quando esse poder é delegado e

³² Termo utilizado em (Rose: 1998, 168).

compartilhado com outros órgãos domésticos. Como o objetivo da dissertação também é examinar o poder relativo dos outros órgãos frente ao Itamaraty, o capítulo alentará algumas hipóteses para a razão de outros órgãos poderem determinar as preferências brasileiras nas negociações em detrimento das preferências e da oposição do Palácio dos Arcos. Os capítulos seguintes da dissertação avaliarão as hipóteses lançadas no primeiro capítulo em casos específicos nos quais o Itamaraty foi restringido por outros órgãos governamentais. O segundo capítulo narrará a participação brasileira nas negociações tarifárias da Rodada Tóquio até a Rodada Uruguai – a Comissão de Política Aduaneira (CPA) e Ministério da Fazenda determinariam o ritmo e o conteúdo da posição final brasileira. O terceiro analisará a interação do Brasil com os Estados Unidos no contexto do contencioso bilateral de subsídios e da negociação do Código de Subsídios e Medidas Compensatórias na Rodada Tóquio – o Ministério da Fazenda determinará a posição externa brasileira. Também será analisada, nesse capítulo, a tentativa de retirada de competências do Itamaraty por parte da CACEX. Por fim, o quarto capítulo examinará a mudança da posição brasileira nas negociações agrícolas da Rodada Uruguai – o Brasil, mesmo com certo ativismo do Itamaraty, demorou a mudar de posição por conta da recalcitrância do Ministério da Agricultura e dos agricultores em um contexto de instabilidade tanto da economia agrícola nacional como das políticas públicas voltadas para o setor.

Capítulo 1: o(s) processo(s) decisório(s) da participação brasileira no GATT

Itamaraty não tem o monopólio decisório de toda inserção internacional do Estado brasileiro. Outros órgãos do governo participam do processo decisório, de duas formas distintas. Primeiro, pela delegação de determinadas decisões para órgãos domésticos específicos; e, segundo, pela participação de outras instituições em arranjos burocráticos de decisão, geralmente coordenados pelo Palácio dos Arcos. No primeiro caso, não há restrição da posição do Itamaraty porque o órgão simplesmente se absteve do processo decisório ou delegou a decisão para outras entidades. É somente no segundo caso que é possível identificar conflitos entre ele e determinados órgãos da estrutura estatal sobre a substância das decisões; aqui estarão os episódios nos quais outros órgãos o suplantaram nas negociações do GATT. Essa última situação é bastante contingencial, dependendo de vários fatores tanto domésticos como internacionais. Então, para se identificar em que condições o Itamaraty vai ser restringido na definição da posição brasileira no GATT, deve-se formular uma estratégia que identifique as condições teóricas em que esse tipo de dinâmica decisória ocorre (Hermann: 2001, 49). Esse capítulo buscará esse objetivo, trazendo, inclusive, uma tipologia dos diversos tipos de unidades decisórias encontradas na Rodada Tóquio e na Rodada Uruguai. Servirá de arcabouço para o exame de três casos nos quais o Itamaraty foi constringido por órgãos domésticos na definição da posição externa brasileira, examinados nos próximos capítulos.

O grande propósito nesse capítulo é identificar o porquê de o Itamaraty, mesmo tendo o poder de coordenar a formulação da definição da posição externa brasileira e executá-la no plano multilateral, não conseguir, em alguns casos, impor-se aos outros órgãos do governo quando há conflitos em modalidades burocráticas de processo de decisão. Primeiramente, será definido o conceito de unidade decisória, salientando que ela pode ser constituída de um ou vários órgãos governamentais. Pode haver, ainda, uma unidade decisória com a participação de vários órgãos, mas cada um desempenhando nos trabalhos uma função distinta e especializada. Segundo, é muito difícil saber de antemão qual será o desenho de uma unidade decisória. Porém, o conhecimento de alguns fatores internacionais e domésticos pode ajudar-nos a compreender por que um determinado tipo de unidade decisória emerge e não outro em um determinado momento. Preliminarmente, serão apresentados os fatores

internacionais relevantes – características do processo negociador, assunto, estágio e oportunidade de ação. Depois serão avaliados as características domésticas que impactam na definição da unidade decisória. Por fim, será apresentada uma tipologia de unidades decisórias que emergiram nas negociações da Rodada Tóquio e da Rodada Uruguai para formular a posição externa brasileira. Será argumentado que a explicação fundamental da fragilidade do Itamaraty está no fato de esse órgão não ter o controle sobre a substância de políticas públicas relevantes.

1.1 Unidade Decisória

O primeiro passo na definição de uma tipologia de unidade decisória é conceituá-la. O melhor conceito é o de Charles e Margaret Hermann, que a define como a entidade que tem a habilidade de comprometer recursos governamentais na política externa, e o poder ou a autoridade de evitar que outras unidades do governo revertam sua posição sem grandes custos (Hermann e Hermann: 1989, 363).

O interesse em definir com maior precisão as características das unidades decisórias está no grande impacto que elas têm na substância das decisões – essencial, portanto, para uma explicação sobre o porquê de os decisores terem tomado determinado curso de ação e não outro (Hagan: 2001; Hermann: 2001, 75; Snyder, Bruck et al.: 1962, 98). Uma das razões para a importância dessa ligação entre contornos institucionais e substância das resultantes está na forma pela qual as unidades decisórias servem de filtro entre os fatores domésticos e internacionais e as decisões estatais (Beasley, Kaarboet et al.: 2001, 219; Drahos: 2003, 82-5; Hermann e Hermann: 1989, 362). Uma outra importância está em determinarem como o poder sobre a tomada de decisão é alocado entre os atores nacionais; e a forma como o poder é compartilhado, por seu turno, afeta quais as preferências serão levadas em conta no processo de decisão (Milner: 1997, 99).

A grande preocupação nas definições teóricas desse capítulo é a de balancear uma estrutura explicativa que seja ao mesmo tempo abrangente e dê o espaço necessário para variações. Isso porque qualquer conjunto que implique generalizações tem a tendência de dar mais proeminência para certo fenômeno em detrimento de outros, havendo o risco de se exagerar sua importância relativa. No fundo, esse é um reconhecimento de que não há fatores imutáveis ou absolutos no domínio da política externa (Millar: 1969, 59). Essa mutabilidade, por sua vez, redundava na baixa probabilidade de que durante todo o período das negociações comerciais multilaterais

exista um mesmo conjunto de decisores que lida com todos os problemas de uma mesma forma em uma mesma unidade decisória. Assim, não é possível fixar de antemão quais são os atores importantes e o exato processo de decisão, pois há diversos tipos de processos, com diferentes formas de participação, com variados atores (Teisman: 2000, 946) – é necessário, pois, um modelo contingente que demonstre sob quais condições unidades decisórias alternativas irão engajar-se em diferentes tipos de processos, levando a diferentes resultantes (Hermann e Hermann: 1989, 362).

1.2 Único ou múltiplos atores?

Vários indivíduos e instituições podem fazer parte de uma unidade decisória, sendo relevante a pergunta sobre quais importam em um determinado tipo de decisão e em quais circunstâncias. Uma primeira consideração que devemos fazer é sobre a possibilidade de um único indivíduo ou agência do governo constituir a unidade decisória – ou seja, avaliar sozinho o grau de relevância, o tempo de resposta, o tipo de conhecimento demandado e tomar uma decisão. A primeira hipótese que podemos criar é que todos esses processos sejam controlados pelo Presidente da República. Ocorre que, mesmo se quisesse, o Presidente não conseguiria se ocupar com as tarefas de controlar todo o fluxo de informações, examinar a posição brasileira em todos os assuntos, tomar todas decisões e executá-las no plano multilateral – o Presidente carrega um pesado fardo, tendo que dividir responsabilidades em um conjunto mais organizado de sub-tarefas, dadas a uma ou várias unidades especializadas dentro do governo (George: 1980, 109). É inevitável, portanto, haver uma delegação de suas prerrogativas para algum sistema administrativo que cuide dessas tarefas – ficando ele somente com a arbitragem de conflitos e decisões de grande relevância.

Partindo dessa consideração, poderíamos prever que o Itamaraty fosse a única instituição a receber essa delegação. Em alguns episódios específicos, isso ocorre. No entanto, como veremos no decorrer do capítulo, esse é só um dos tipos de unidade decisória possíveis. Resultado, talvez, da dinâmica de ação burocraticamente fragmentada do governo, percebe-se que não há uma unidade administrativa com controle completo dos recursos estatais que possa atuar em todas as atividades, em todos os momentos; daí a necessidade de entender o processo pelo qual outros atores domésticos participam, isoladamente ou em conjunto com o Itamaraty, na definição e execução das posições brasileiras no GATT.³³

³³ Retirei essa idéia de (Friedberg: 1988, 280).

Para entender a razão do não monopólio do Itamaraty, convém desagregar as funções de formulação e execução. Quando fazemos isso, são visíveis as vantagens do Itamaraty em executar decisões no plano externo. Três argumentos dão suporte a essa afirmação: primeiro, ele é o único órgão brasileiro que tem uma estrutura permanente no exterior para acompanhar as negociações multilaterais e poder informar o aparato estatal e os grupos sociais relevantes das oportunidades de decisão; segundo, o órgão é o único que tem uma rede administrativa espalhada pelo mundo que possibilita o relevante trabalho de gestão e convencimento bilateral para avançar as posições do país; terceiro, o órgão tem um núcleo de recursos humanos treinado para desempenhar atividades de negociação e defesa dos objetivos do país no exterior.

Se, por um lado, o Itamaraty tem diversas vantagens no desempenho de atividades de execução, o órgão, por quatro razões, sempre sofreu de sérias deficiências na atividade de formulação. A primeira é que ele não tem o poder de ratificar domesticamente o resultado das negociações externas. Dessa forma, sempre tem muitos estímulos para internalizar no processo decisório os indivíduos e instituições que detêm essa competência – pode-se esquivar de grandes problemas na hora da ratificação dos acordos internacionais se os atores domésticos ratificadores forem levados em consideração na definição da posição do país (Elliott: 2000, 109). A segunda razão é que os assuntos que estão sob negociação são muito complexos e técnicos, de forma que o órgão, muitas vezes, não tem quadros adequados para identificar o interesse brasileiro que deve ser colocado na mesa de negociação. A terceira razão é considerarmos que, mesmo se quisesse lidar autarquicamente com todas as responsabilidades de decisão e execução, o Itamaraty tem uma capacidade administrativa limitada para lidar com todos os temas de uma complexa agenda de negociação. Há uma grande dificuldade de seus agentes processarem todas as informações pertinentes, interpretá-las, tomar as decisões e executá-las – inclusive em assuntos que possam ter grande conhecimento e tenham prerrogativas para agir unilateralmente.³⁴ É natural que, além do Itamaraty, haja outros órgãos que tenham o monopólio decisório de um nicho de questões. Por fim, a quarta e mais importante razão é que o Itamaraty nunca teve a competência para administrar os instrumentos normativos de regulação do comércio exterior do país. O órgão nunca pôde modificar tarifas aduaneiras, nomenclatura de linhas tarifárias, aplicar subsídios para fomentar

³⁴ Faço essa consideração baseando-me em (Touval: 1989, 163).

exportações, impor quotas, criar e emitir licenças de importação. Essas atividades, que formaram o arcabouço clássico da atividade de política comercial, foram, até a década de 1990, formuladas por outros órgãos, sem a influência do Itamaraty. Foi o Congresso Nacional, a CEXIM, a CPA, a CACEX, o Ministério da Fazenda, o Ministério da Indústria e do Comércio, e o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento que tiveram a competência de formular e executar todas essas atividades após a década de 40 – e não o Itamaraty. O Palácio dos Arcos não poderia, portanto, definir a posição externa brasileira sem saber as preferências das áreas técnicas do governo, sob pena de que os resultados das negociações externas não fossem implementados de forma adequada. Mais, como veremos nos próximos capítulos, durante as negociações multilaterais, esses órgãos poderiam formular e implementar a política comercial brasileira de forma contrária à posição que se defendia durante as negociações no plano multilateral, diminuindo a credibilidade externa do país.³⁵

Não é difícil de entender os problemas decorrentes da atividade doméstica dos órgãos. Por muito tempo, eles faziam reformas na legislação interna durante as negociações das Rodadas por simples ignorância. No período da Rodada Tóquio, na maioria dos casos, não havia consultas com o Itamaraty sobre como essas impactavam a posição externa do país. Na Rodada Uruguai, porém, já é possível ver o Itamaraty participando das definições dos marcos regulatórios domésticos, mas mesmo assim há problemas.³⁶ Um exemplo é a atuação do IBAMA, em 1990, quando promulgou uma portaria especificando os procedimentos necessários ao registro para comercialização de pesticidas. Havia na portaria a exigência de realização no Brasil de testes já feitos no exterior e que, segundo práticas internacionais, não seriam normalmente exigidos, aceitando-se os resultados apresentados pelo fabricante no país em que foi realizada a pesquisa original. O Itamaraty não foi informado da medida, de maneira que só tomou conhecimento da portaria do IBAMA quando a delegação americana levantou o

³⁵ Há também um fator interessante – a pressão de órgãos que tem prerrogativas domésticas sobre a questão sob negociação para participar do processo decisório. De acordo com Robert Lovett, ao examinar o caso americano, “*the idea seems to have got around that just because some decision may affect your activities, you automatically have a right to take part in making it*” (Destler: 1974, 60) – Lovett via essa tendência de forma bastante crítica.

³⁶ Desptel 1563. GATT. Comitês Anti-dumping e de Subsídios. Revisão da legislação brasileira. Reunião. 17 de setembro de 1992. Telegramas recebidos e expedidos de Delbragen do ano de 1992. Do desptel 921 até 2000.1992.

problema em uma reunião do Comitê de barreiras técnicas do GATT.³⁷ É, portanto, muito difícil o Itamaraty atuar de forma isolada.

Até agora, falamos somente dos casos em que uma unidade decisória é constituída por uma única instituição. Ocorre que, em muitos casos, o processo decisório é construído com a participação de múltiplos atores – diversos indivíduos, por intermédio de diferentes instituições estatais, interagem para tomar conhecimento de uma oportunidade de ação, agregam recursos para processar um assunto, tomar uma decisão e implementá-la no plano externo (Destler: 1974, 161). Isso poderia levar a um entendimento de que o prisma teórico da política-burocrática é fundamental para uma visão adequada do processo decisório nessas instâncias específicas. Com efeito, o foco de análise deve ser primariamente nos indivíduos dentro de instituições governamentais, e nas interações deles como determinantes das ações de um Estado na política internacional (Allison e Halperin: 1972, 43).³⁸

Mas há sérios problemas na aplicação crua do modelo da política-burocrática – geralmente derivados do viés norte-americano da teoria.³⁹ O primeiro está em ver as decisões como episódios ad-hoc, em vez de um conjunto de interações evolutivas (Kuperman: 2006, 537). O segundo está na tendência em tratar a política-burocrática exclusivamente como uma variável independente explicando resultantes (*policy outcomes*). Assim, muitos analistas tenderiam a tratar a política-burocrática como um fato invariável do processo decisório, em vez de um fenômeno contingente que varia em forma e intensidade de acordo com a situação, tópico e sistemas administrativos – como vimos, nem todas as decisões são feitas em um contexto de grupos, devendo-se, portanto, aceitar a política-burocrática como variável, tendo seu impacto sobre a resultante também de forma variável (Hart e Rosenthal: 1998, 236). Terceiro, a literatura tende a dar mais atenção a dinâmicas patológicas de processo decisório ou atuação em situações de crises, o que dificulta generalizações para os casos normais, que são bem mais numerosos (Hermann: 2001, 51). Quarto, há uma concepção muito mecânica na relação entre a posição institucional dos indivíduos e os papéis que representam (Hollis e Smith: 1986). Por fim, na definição do modelo da política-burocrática, os autores salientam que a resultante é o resultado da barganha entre

³⁷ Tel 735. GATT. Barreiras técnicas. EUA-Brasil. Pesticidas. Portaria IBAMA. 6 de maio de 1992. Telegramas recebidos (701 até o 1400) do ano de 1992 de Delbragen.

³⁸ Ver também (Destler: 1974, 52; Hudson: 2007, 75).

³⁹ “Indeed, “the U.S. bias” in the decision-making literature has made it difficult to generalize to other countries and has given researchers blind spots regarding how decisions are made in governments and cultures not like the American” (Hermann: 2001, 49).

jogadores (*players*) posicionados hierarquicamente dentro do governo (Allison e Halperin: 1972, 43). Não há, outrossim, uma preocupação com as *funções* que os jogadores exercem dentro do processo decisório e como a *especialização* desses jogadores pode ser mais importante do que a posição relativa na hierarquia do aparelho estatal na determinação das relações de poder e das próprias características da unidade decisória (Kaarbo: 1998, 75). Na próxima seção, abordaremos essa questão de maneira mais pormenorizada.

1.3 Especialização funcional em grupos decisórios

Na literatura sobre política-burocrática é bastante generalizada a idéia de que todos atores dentro de um grupo compartilham o poder de forma equivalente e interagem em jogos para se chegar a uma decisão – nenhum indivíduo ou departamento é preponderante e o poder é compartilhado de forma igualitária entre esses atores (Kaarbo: 1998, 74). Essa não é uma característica restrita a trabalhos *puros* de política-burocrática. Um exemplo é o volume de Irving Janis, que trata de uma patologia psicológica de processo decisório (*Groupthink*). De acordo com o autor, durante a Crise dos Mísseis, o grupo utilizado por Kennedy para deliberar sobre o problema funcionava de forma que seus membros exerciam a função de “generalistas” céticos, ou seja, em uma situação não hierárquica (Janis: 1982, 141).

As diferenças dos recursos dos atores só emergem nessas teorias quando há a discussão sobre as estratégias de barganhas utilizadas no processo de *‘pulling and hauling’*. Destler coloca a questão exatamente nesses termos quando afirma que quem influencia qual discussão e em qual grau é determinado pelas estratégias utilizadas dentro do processo decisório doméstico. Essas estratégias, por seu turno, seriam derivadas da autoridade formal, obrigações, status, conhecimento, confiança do presidente, representação de constituintes específicos, acesso ou controle sobre informações, alianças com governos estrangeiros e capacidade na produção de bons trabalhos (Destler: 1974, 58).

Allison e Halperin também utilizam a mesma idéia. Para os autores, em jogos decisórios, a probabilidade de sucesso de um determinado ator depende de seu poder e sua habilidade em utilizar vantagens de barganha derivadas da autoridade formal, controle sobre recursos necessários para implementar a ação, responsabilidade para implementar a ação, controle sobre informação e capacidade de persuadir outros atores, em especial aqueles que têm controle sobre a implementação (Allison e Halperin: 1972,

52). Halperin e Kaarbo seguem a mesma linha de Destler e Allison. Somente quando os autores falam em como as estratégias que os participantes utilizam para influenciar seus pares é que a questão da diferenciação dos atores é abordada (Halperin: 1974, 139-50; Kaarbo: 1998, 74).

Dessa maneira, a literatura não consegue ver como a diferença de recursos não impacta o processo decisório somente por intermédio das estratégias que os atores utilizam para alavancar seus interesses dentro de uma unidade decisória. Na verdade, a diferença de recursos ajuda a moldar a própria unidade e o processo de decisão. A dificuldade em ver a questão sob esse prisma talvez seja derivada da clássica distinção de Huntington entre processo decisório legislativo e executivo – usada por Rosenau, Neustadt e outros autores, que criaram as bases para o modelo da política-burocrática.

Para Huntington, a natureza do processo decisório pode ser ou legislativa ou executiva. O processo legislativo ocorre quando as unidades participantes do processo decisório são relativamente semelhantes em termos de poder (e conseqüentemente devem barganhar entre si); há desacordo sobre os objetivos de uma política (*policy*); e há mais de uma alternativa a ser considerada. Já o processo executivo ocorre quando as unidades participantes diferem em poder (são hierarquicamente posicionadas); objetivos fundamentais e valores não estão sob discussão; e o número de alternativas é limitado (Rosenau: 1967, 43-4). Esses dois processos não apresentam-se necessariamente nos respectivos ramos executivos e legislativos de um governo, podendo ocorrer os dois na área de política externa. Os trabalhos de política-burocrática salientam a natureza legislativa do processo decisório, notadamente as características de barganha, desacordo na definição da política (*policy*) e relativa semelhança em termos de poder dos atores.

Isso retira bastante alcance explicativo desses modelos. A principal razão é que o próprio desenho da unidade de decisão será influenciado pela divisão dos recursos entre os atores. Uma outra questão que não deve ser esquecida é que no processo decisório há diversas atividades que devem ser realizadas – podendo ocorrer uma divisão do trabalho por uma coordenação lateral entre os atores e não uma barganha (Destler: 1974, 14). A coordenação lateral implica que os atores podem até ter poder igual, mas como desempenham funções distintas, não se encaixam dentro do modelo legislativo; e se a distinção do poder não se dá em linhas hierárquicas, e sim em linhas de função definidas por controle de recursos e especialização, o processo não se assemelha ao processo executivo.

Devemos utilizar, portanto, outro modelo – calcado, agora, no impacto da

especialização e diferenciação funcional dentro do processo de decisão. A idéia para estruturar esse modelo é a de que devemos analisar uma unidade decisória como um sistema de relacionamento de competências (Snyder, Bruck *et al.*: 1962, 106). Isso significa que os atores participantes de uma unidade decisória desempenharão diferentes tarefas necessárias para tomar e, em alguns casos, executar uma determinada decisão. O que explica a participação de um ator em uma tarefa e não em outra é que cada organização desenvolve suas habilidades e sua capacidade de comprometer recursos, o que constrange o que elas podem fazer ou não (Beasley, Kaarboet *et al.*: 2001; Hudson: 2007, 76). Dessa maneira, os recursos e os incentivos necessários para desempenhar uma tarefa são cruciais para o entendimento do processo decisório (Kingdon: 1995, 70).

Essa diferenciação é relevante porque cada tipo de participante tem a tendência de ser mais importante ou ativo não só em uma determinada tarefa, mas em um assunto, estágio, tipo de decisão e oportunidade de ação. O porquê dessa relação está no fato de os recursos que são necessários para desempenhar cada tarefa e os incentivos que impactam em cada tipo de variável serem distintos, daí a maior importância de um ator em uma determinada condição e menor em outra. A importância vai ser determinada não só pelas estratégias empregadas pelos atores dentro da unidade decisória, pois a própria estrutura institucional dessa unidade criará um viés em favor de certos atores em uma determinada condição. Isso significa que o marco institucional não agrega a potencialidade dos atores no desempenho de tarefas específicas de forma equilibrada (Cohen: 1977, 31).⁴⁰

1.4 Divisão de tarefas e constrangimentos ao Itamaraty

Quando a dinâmica de decisão se deu pela política burocrática, geralmente houve uma divisão de tarefas dentro do processo. Não raro, o Itamaraty ficou responsável com o controle sobre fluxo de comunicação, organização das interações burocráticas e execução externa das decisões. Os órgãos domésticos, por seu turno, geralmente desempenharam tarefas técnicas, como avaliação de propostas, levantamento de dados e escolhas de alternativas. Percebe-se, aqui, que estes órgãos ficaram com tarefas cruciais na determinação da posição externa brasileira.

⁴⁰ No entanto, mesmo se for atribuído para um ator a competência para desempenhar uma tarefa, ele pode não ter os recursos necessários para desempenhá-la, tendo que depender de outros (Cortell e Peterson: 1999).

No fundo, quando uma decisão demandou conhecimento especializado, uma área específica do governo foi chamada a desempenhar determinadas tarefas. Essa área foi importante não somente pelos recursos que controlava, mas pela crença dentro do aparato governamental de que ela possuía uma capacidade de analisar uma determinada questão de forma impenetrável a outras áreas do governo (Halperin: 1974, 149-50). Mas o que aconteceu se as preferências desses órgãos forem contrárias e inconsistentes com os interesses do Itamaraty?

A hipótese, aqui, é que o Itamaraty, nesses casos específicos, não conseguirá impor suas preferências, mesmo tendo o poder de coordenar a posição brasileira e executá-la no plano multilateral. Isso pode ser derivado da idéia de que ele não tem o conhecimento para desempenhar as tarefas desses órgãos e, mais importante, como já vimos, ele não tem o poder de mudar as políticas domésticas que esses órgãos controlam. No fundo, o que estamos avançando é a tese de que órgãos domésticos têm o poder de veto na definição da posição brasileira do GATT em determinadas condições, porque o acordo, a aquiescência ou a participação deles são necessários para a determinação da posição do país (Tsebelis: 2000, 446).

De maneira geral, o interesse de uma organização doméstica, seu conhecimento, o grau de confiança que tem do Presidente, a profundidade de conhecimento sobre o assunto em discussão e a sua autonomia em determinar as políticas domésticas correlatas indicam, em larga medida, seu poder de veto no desempenho de suas tarefas no processo decisório (Hudson: 2007, 79). Também de maneira geral, quanto maior o número de agências com preferências distintas das do Itamaraty e que tenham conhecimento técnico e controle sobre políticas domésticas estratégicas, menores as chances de o Itamaraty conseguir mudar a posição externa do país na direção de suas preferências (Price: 1978, 360).

Quando o papel dos agentes domésticos com poder de veto é analisado, geralmente se desenvolve a idéia de Putnam e Shelling de que o negociador que tenha um agente doméstico com poder de veto e preferências contrárias às suas tenderá a extrair melhores resultados da negociação internacional do que se não tivesse essa restrição doméstica (Mo: 1995). O grande problema, no entanto, é quando esses agentes com poder de veto geram um nicho de acordos aceitáveis (*win-set*) tão pequeno que a possibilidade de cooperação internacional é quase nula (Elliott: 2000). O resultado é uma posição externa que não maximiza os recursos que o país tem, ou, em outros casos, produz perda de oportunidades de cooperação internacional. Nos estudos de caso dessa

dissertação, esse será um problema perene – a inação e muitas posições inadequadas que o país defendeu no GATT nasceram de problemas decorrentes desse poder de veto de órgãos domésticos específicos.

1.5 Negociações no GATT – impactos no processo decisório doméstico

As atividades de organismos internacionais multilaterais criam oportunidades para o aparelho doméstico cooperar. No entanto, cada Estado tem que, no mínimo, adaptar-se institucionalmente no plano interno às atividades desses organismos, pois não se consegue, unilateralmente, determinar o que deve ser discutido, quando e como no nível multilateral. Há uma necessidade de trabalhar com um assunto determinado, em um determinado período de tempo, em uma circunstância específica na qual se tem escasso controle (Karns e Mingst: 1987, 464). Considerando essas características, podemos afirmar que o ambiente externo – especificamente a natureza das organizações internacionais – tem importantes conseqüências sobre as estruturas decisórias domésticas (Rosati: 1981, 248). São diversos os fatores vinculados à natureza do GATT que impactam no processo de definição da unidade decisória doméstica. Nessa seção serão examinados quatro: características do processo de negociação, o assunto (*issue*), os estágios da negociação as oportunidades de ação.

1.5.1 Características do processo de negociação

Quando se analisam as negociações no GATT, percebe-se que não é só uma decisão que é demandada. Na verdade, em determinados temas, são centenas de decisões que devem ser tomadas ao longo de vários anos, com níveis de complexidade distintos. Não há, portanto, uma decisão central que deve ser buscada – algo que é muito comum em sistemas de ação complexos. A conseqüência para o processo decisório doméstico, portanto, é que a resultante da negociação será a conseqüência de diversos jogos, com a interação de atores distintos agindo de forma diferenciada. Alguns participantes podem levar vantagem em uma etapa de um jogo, enquanto outros participantes poderão, no futuro, reverter o curso da negociação.⁴¹

Nessa perspectiva, as negociações no sistema GATT não se encaixam especificamente no modelo de resolução de problemas que geralmente é utilizado na análise de processo decisório. Um fato que contribui para essa situação é o estado perene das negociações, fruto da tentativa de cada vez mais se aprofundar o sistema de

⁴¹ Idéia tirada de (Teisman: 2000, 938-9).

regras. Neste último ponto, é interessante notar que, para que as diversas partes cheguem a um acordo sobre um determinado texto ou regra, muitas vezes o sentido do texto tem que ficar difuso. Se, por um lado, essa natureza difusa possibilita a acomodação das diversas posições aparentemente irreconciliáveis, por outro, ela gera um estado de pouca clareza – o que faz com que o assunto tenha que ser sempre clarificado ao longo de décadas de negociação (Kuijper: 2003).⁴² Não há, portanto, o fim das negociações; há ciclos de negociação seguidos de pausas estratégicas para o recomeço do exercício. O fato de ocorrerem nesse contexto temporal de longa duração gera a interessante característica de que as negociações correntes são ligadas às ainda não iniciadas – daí as preocupações em ganhar vantagens estratégicas hoje para utilização futura. Essa ligação também se dá no plano inverso, pois as negociações correntes são influenciadas pelas ocorridas anteriormente (Crump: 2007, 118-36; Landau: 2000, 17).

Na literatura de análise de política externa, há autores indicando que problemas enfrentados por um determinado país continuam por muito tempo e são revisitados diversas vezes até serem resolvidos. O importante, para nós, é perceber que por evoluírem ao longo do tempo, essas séries de decisões envolverem “diferentes prioridades em tempos diferentes e diferentes unidades de decisão” (Ozkecesi-Taner: 2006, 545). Essa variabilidade da unidade de decisão é central e tem grande impacto, pois o grande problema na análise de política externa está em impor uma moldura decisória única para todo um processo sob análise – fruto da tendência de ver as decisões como episódio *ad hoc*, ao invés de um conjunto de interações evolutivas (Kuperman: 2006, 537).

Uma outra característica relevante das negociações multilaterais é como o número de atores que realiza múltiplas barganhas ao mesmo tempo, em diversos níveis de interação afeta o plano doméstico (Landau: 2000, 13; Money: 1998, 695). Quanto maior o número de participantes no plano multilateral, maior a probabilidade de conflitos de interesse e maior as interconexões entre os assuntos sob negociação (Touval: 1989, 163). Esse aumento da complexidade gera um concomitante acréscimo

⁴² O início de uma determinada Rodada geralmente relaciona-se com o “unfinished business” da negociação anterior. Para um exemplo, ver (Jones: 1987, 372). Como afirma Paul Streeten, homens práticos chegam a um acordo por intermédio da atividade de abrandar distinções; acadêmicos, por seu turno, devem colocar as distinções em contraste, tornando-as mais visíveis (Streeten: 1982, 415). Shaffer também concorda com essa idéia, quando admite que “[b]ecause the bargaining process is complex, negotiators often draft rules in a vague manner as part of a political compromise” (Shaffer: 2003, 156).

de trabalho no plano doméstico, pois será necessária uma avaliação de um maior número de posições e propostas. A tendência é que essa característica produza uma maior divisão do trabalho e delegação de tarefas entre os órgãos internos.

Por fim, a natureza da decisão tem grande impacto na atuação dos atores quando explicitamos a diferença entre as negociações que demandam mudanças no ordenamento doméstico – tarifas, leis, regulamentos – e as que buscam mudanças no ordenamento externo. Possibilidades de abertura de mercados externos geram ganhos difusos e incertos, dificultando coalizões que possam avançar essas atividades; possibilidades de abertura do mercado doméstico, no entanto, geram perdas concentradas, facilitando a formação de coalizões para barrá-las.⁴³ A consequência é uma diferença no nível de atividade demandada para cada caso no processo decisório. Para barrar a mudança do ordenamento doméstico, utilizam-se táticas defensivas facilmente mobilizáveis no plano doméstico – contudo, é necessária grande atividade no plano multilateral e bilateral. Já para buscar mudanças no ordenamento externo, principalmente na busca de acesso a mercado, além da grande atividade no plano multilateral, é necessário profundo trabalho preparatório de reconhecimento de interesses e mobilização de recursos.

1.5.2 Assunto (*issue*)

As características do assunto que se está negociando no GATT impactam quais atores serão relevantes no tratamento decisório doméstico. Há, portanto, uma relação entre o assunto na mesa de negociação no plano multilateral e o processo decisório no plano doméstico. O reconhecimento das características desse relacionamento, no entanto, é bastante controverso. A principal razão é que a literatura de análise de política externa por muito tempo foi relutante em ver diferenças em processos de decisão de acordo com o assunto. No início, isso foi uma resposta aos primeiros teóricos que tentavam avançar a idéia de que em política externa “tudo dependia do assunto” (Rosenau: 1967, 11). A infinita variabilidade dos assuntos foi considerada uma das mais nefastas consequências para um campo que progressivamente acreditava que o rigor

⁴³ “(...) in the domestic policy environment of GATT member countries, short-term political imperatives ensure that attention is focussed on the **problems** for domestic industries which are reluctant or unable to adjust to changes in the trading environment, not on the **benefits** for domestic industries and for the economy as a whole from doing so. The domestic debates on such issues are one-sided. Those who stand to lose from adjustment are usually well organised and vocal; and their arguments, which focus on the quite visible costs to them of adjustment, are politically persuasive. Governments tend to succumb to the pressures as a matter of political survival, despite their commitments under the GATT” (Carmichael: 1986, 342). Grifo no original.

teórico estava em encontrar padrões cada vez mais gerais de teorias abstratas. Assim, a idéia de que tudo dependia do assunto acabava com qualquer esforço de avançar o conhecimento, daí o abandono a iniciativas que levassem a variável a sério.

Essa reação paralisou os esforços dos teóricos em observar o impacto do assunto na política externa dos Estados – ignorava-se sistematicamente a relevância de sua flutuação ou assumia-se que seu impacto no processo político não era suficiente para necessitar atenção teórica. No entanto, com o tempo, começou a surgir abundante evidência de que preferências, atores e seqüências de interação não são constantes para todos os temas. Na verdade, até diferentes membros de um sistema político são ativados de acordo com um assunto, fazendo com que os padrões de interação que são produzidos por essas variações tragam diferentes tipos de resultados (Rosenau: 1967, 12-4). Mesmo com o reconhecimento desse relacionamento, os teóricos ainda não tinham consenso sobre os atributos definidores e se o conceito é melhor tratado como uma variável independente, dependente ou “mediadora”. A discussão, no início da década de 1980, só focava o *trade-off* entre o grau de riqueza de uma formulação estruturada por assunto e a conseqüente diminuição da parcimônia teórica, além de tocar em aspectos como clareza conceitual, mensuração e testabilidade empírica (Potter: 1980, 418-24). Mas, no mesmo período, começou-se a detectar um avanço na área. De um lado, havia crescentemente a percepção de que a cooperação internacional era variável com relação ao assunto sob discussão (Keohane e Nye: 2001, 21-3). De outro, percebia-se que o foco na questão dava grande importância aos fatores domésticos na formulação da política externa (Evangelista: 1989, 169). O próximo passo foi interagir esses dois níveis, e é isso que é relevante para a dissertação.

Quando trazemos uma perspectiva de assunto para a análise dos impactos das negociações do GATT no aparelho doméstico, é muito importante a caracterização das negociações comerciais. Primeiro, as negociações que envolvem temas comerciais tem direcionado cada vez mais as relações dos Estados para o gerenciamento de múltiplos temas técnicos (Winham: 1986, 365). Isso significa que sistemas decisórios domésticos estruturados em elites não familiarizadas com a complexidade dos assuntos sob discussão têm cada vez mais dificuldade em obter sucesso nas negociações internacionais. Segundo, as negociações comerciais são caracterizadas pela progressiva expansão de escopo – cada vez mais assuntos são introduzidos na agenda de negociação. No plano das negociações, a primeira implicação dessa grande variabilidade é que cada tema possui uma evolução própria (Sjostedt: 2002, 362). Não é

estranho, portanto, que os diferentes assuntos em um mesmo processo de negociação corram em ritmos distintos – em 1988, na Rodada Uruguai, por exemplo, enquanto a reforma do mecanismo de solução de controvérsias já estava praticamente terminada, tópicos como agricultura ainda estava na fase de delimitação dos contornos da agenda e métodos (Croome: 1995, 37-166; Landau: 2000, 3; Preeg: 1995, 84).

Essa multiplicidade de temas traz grande probabilidade de haver diversas ligações (*linkages*) entre assuntos, criando oportunidades de barganhas cruzadas (Odell: 2000, 37). Essas ligações, por seu turno, significam que uma negociação em um assunto possa não só influenciar, mas até determinar o processo ou o resultado em outros (Crump: 2007, 118). Por fim, as relações de forças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou a possibilidade de coalizões, também depende claramente das características dos assuntos em discussão (Kumar: 1993, 215).

Mas essa variabilidade não atinge só o processo negociador multilateral – ele atinge profundamente os contornos das unidades decisórias domésticas, sendo essa relação bem conhecida na literatura sobre instituições internacionais (Karns e Mingst: 1987, 455). A consideração não é restrita a esse campo. Ikenberry, ao analisar as diversas explicações sobre a política econômica externa americana, ressalta que cada área tem propriedades específicas, impactando as diferentes organizações do processo político de forma distinta (Ikenberry: 1988, 236). Para o autor, o assunto pode impactar de três formas os poderes do Estado e da sociedade em suas relações: primeiro, pela localização do processo decisório, que, por seu turno, influencia a atividade e a possibilidade de sucesso dos grupos sociais que tentam influenciar o Estado; segundo, a habilidade dos grupos sociais em definir que interesses eles têm é diferenciada; terceiro, os incentivos para a ação coletiva variam (Ikenberry: 1988, 236-7). Os três pontos de Ikenberry são relevantes, mas, para o propósito do capítulo, a primeira – localização do processo decisório – é crucial. A relação entre assunto e localização do processo decisório dentro do Estado parte da premissa que nem todos os assuntos necessitam do envolvimento dos mesmos indivíduos e organizações; assim, com uma variação do assunto, é comum haver uma variação do número e do tipo dos participantes que vão processar as informações pertinentes para tomar uma determinada decisão (Hermann, Preston *et al.*: 2001, 83; Rosati: 1981, 247). Não há, portanto, o processo decisório da participação brasileira no GATT. Há diversos, dependendo do assunto a ser processado.

Seguindo nessa lógica, ao analisar o papel do assunto na interação das negociações do GATT com o processo decisório doméstico, podemos identificar duas relações.

Primeiro, geralmente o assunto nasce da agenda de negociação do GATT. Ele afetará a definição da unidade decisória e, conseqüentemente, as características do processo de decisão. Segundo, a natureza do processo doméstico vai afetar os constrangimentos colocados nos agentes que atuam nas negociações no GATT. Assim, a estrutura do processo decisório doméstico será afetada pelo assunto discutido no GATT e, por seu turno, afetará o espaço de aceitabilidade que um acordo internacional deverá preencher, definindo o espaço para o exercício de cooperação internacional. Para os familiarizados com a clássica teoria de Putnam, o assunto definido pelo Nível I afeta quais atores, preferências e processos serão relevantes para a decisão no Nível II, decisão essa que, por sua vez, define o *winset* que vai restringer o acordos possíveis no Nível I (Boyer: 2000, 188-208).

O assunto não tem um impacto direto na definição da unidade decisória – essa relação é mediada pela ação de indivíduos dentro e entre as instituições do plano doméstico. Por vezes, essa mediação é ancorada na experiência de negociações anteriores, tradição ou regras formais. Há vezes, no entanto, que se abre um conflito político sobre a definição do assunto e níveis de responsabilidade na decisão. Na análise de política externa, essa atividade é chamada de “representação de problemas”, e tem grande responsabilidade em filtrar o impacto de um assunto na definição da unidade decisória (Boyer: 2000, 193).

Um exemplo de como esse filtro opera é na forma pela qual o assunto é considerado rotineiro ou não – o que traz grande impacto nos atores e processos que deverão ser envolvidos. Assim, quanto mais rotineiro o assunto for representado, mais ele poderá ser delegado a especialistas por procedimentos padronizados de operação em níveis mais baixos na hierarquia estatal e menos a necessidade de dinâmicas intragovernamentais em altos níveis hierárquicos de decisão. Por seu turno, quanto menos rotineiro e mais importante for um determinado assunto representado, maior será a necessidade de decisões de alto nível e maior a probabilidade de vários órgãos terem que participar da decisão (Kingdon: 1995, 186).

O impacto do assunto no plano doméstico será observável de forma mais nítida na próxima seção. Contudo, já é necessário adiantar que o grau de poder dos diversos agentes e órgãos governamentais em determinar a posição brasileira variam de acordo com a responsabilidade que cada um venha a ter no controle de políticas domésticas relacionadas ao assunto sob discussão, além do grau de interesse que tenham na

questão.⁴⁴ Considerando a influência dos intrincados assuntos negociados no GATT para o ordenamento regulatório doméstico, é natural esperar não só grande número de participantes como maior complexidade organizacional doméstica no processo decisório (Destler: 1980, 6-7). Por fim, o assunto também tem grande papel em identificar as preferências dos atores. Na literatura de economia política essa questão é bem presente. Milner, por exemplo, afirma que a estrutura das preferências domésticas difere por assunto – entendido dentro do conceito de *issue area* (Milner: 1997, 17).

A natureza substantiva do que é negociado no GATT, portanto, é tão importante que ajuda a definir como a questão é negociada no plano doméstico. As unidades de decisão variam com a natureza do assunto sob análise (Hermann e Hermann: 1989, 363). Isso significa, então, uma “importante limitação à capacidade dos teóricos em estabelecer proposições gerais sobre negociações que sejam ao mesmo tempo relevantes e específicas às situações” (Winham: 1986, 369).⁴⁵

1.5.3 Estágio

Em uma negociação internacional, assim como em vários processos decisórios domésticos, os decisores consideram os assuntos não como um todo, muito menos tomam todas as decisões na mesma hora; normalmente, como vimos, para cada assunto são necessárias centenas de decisões em um longo período de tempo (Destler: 1974, 59). Há, portanto, a necessidade de dividir o processo em diversas decisões em uma dinâmica seqüencial (Hermann, Stein et al.: 2001). Considerando a realidade do GATT, devemos apreender o processo das negociações que ocorrem no arranjo – desvendando, assim, quais os impactos que os padrões de interação nos diferentes estágios da negociação multilateral implicam para o funcionamento e localização da unidade decisória doméstica.⁴⁶

Uma primeira informação sobre o processo negociador no GATT é que ele segue uma linha de comprometimento progressivo. Para se ter idéia precisa dessa característica, basta lembrar que as negociações geralmente trabalham com um texto base, que vai sendo aprofundado; no processo, todos os pontos em desacordo ficam em colchetes, sendo o exercício negociador posterior o de progressivamente retirá-los à medida que são reduzidos os pontos de conflito. Uma vez retirados, no entanto, é muito

⁴⁴ Idéia retirada de (Destler: 1974, 58).

⁴⁵ Minha tradução. A afirmação de Winham refere-se a outro contexto, mas pode ser aplicada nesse caso.

⁴⁶ Aqui, processo é entendido como um “conceito analítico que pode ser empregado para caracterizar todo um padrão de interação em uma negociação, de seu início ao seu fim” (Sjostedt: 2002, 363).

difícil serem recolocados. O segundo dado relevante é que o andamento das negociações significa um concomitante crescimento da complexidade técnica – cada decisão é um passo no exercício de aumento de precisão. Essa dinâmica de comprometimento progressivo e aumento de complexidade se dá dentro de um processo (Touval: 1989, 160; Winham: 1986, 212). Dessa maneira, há uma necessidade de entender os estágios do processo de negociação multilateral. Aqui não há muita dificuldade, pois há uma vasta literatura que lida com tipologias de fases de negociações. Utilizarei três autores que possuem tipologias semelhantes, compreendidas em quatro fases distintas (Berridge: 2002; Sjostedt: 2002; Touval: 1989).

◆ Pré-negociação: nessa fase se define o que será negociado. É caracterizada por contatos informais entre as partes, definição da lista de participantes, aprendizagem e delimitação dos problemas. Aqui também já são analisados alguns pontos substantivos que possam contribuir na determinação preliminar do que vai ser negociado, como e de que forma. A fase de pré-negociação é crucial na criação do escopo de resultados possíveis de uma negociação – é um acordo sobre a necessidade de negociar. Já há nessa fase uma grande preocupação com a definição da agenda. Muitas vezes, a fase de pré-negociação pode durar anos – como foi o caso da Rodada Uruguaí e da Rodada Doha.

◆ Definição da agenda: nessa fase geralmente se tenta chegar a um acordo sobre quais assuntos serão negociados e como eles serão descritos e especificados. Também há um interesse em delimitar os objetivos da negociação, a organização do processo e um calendário de atividades. Em grandes negociações, o molde final do resultado é em grande medida produto da fase de agenda. Trabalhos que lidam com atores de veto em sistemas políticos domésticos tendem a salientar como a definição da agenda define que tipo de resultados uma negociação pode levar – o conhecimento do controlador da agenda leva a uma identificação da resultante (Tsebelis: 2000, 454-5). Nas negociações multilaterais, no entanto, como veremos a seguir, essa relação não é comum – na verdade, o controle da fase da agenda tende a ter uma participação de mais atores, enquanto as fases seguintes tendem a ser bem menos democráticas.

De qualquer forma, para o propósito do capítulo, esta fase é importante porque definirá que assuntos o aparelho doméstico terá que apreciar ao longo da fase de detalhamento e fórmula (Karns e Mingst: 1987, 460). Três notas de cautela, no entanto, devem ser emitidas. Primeiro, se determinado assunto não for discutido na fase de agenda não quer dizer que não será apreciado nas negociações. A idéia de se criar uma

organização internacional para abrigar os resultados da Rodada Uruguai, por exemplo, não foi discutida na fase de agenda; somente no meio da Rodada que foi introduzida e barganhada (Croome: 1995, 273-4; Preeg: 1995, 172-3; Winham: 1998). Segundo, nem todos os assuntos discutidos na fase de agenda serão processados nas fases seguintes – e se forem discutidos, nada garante que seguirão no mesmo ritmo e terão o mesmo escopo das negociações que outros assuntos. Um caso que ilustra bem essa situação foram as negociações agrícolas na Rodada Kennedy – o assunto foi discutido na fase de agenda, mas os resultados práticos ao final das negociações foram decepcionantes, se não nulos (Miles: 1968, 20-1; Preeg: 1970, 249, 58 e 67). Por fim, devemos tomar especial cuidado para não confundir agenda como fase de negociação e agenda como conjunto de assuntos que serão apreciados em um determinado momento.

◆ Fórmulas e detalhamento: a troca de informações e as negociações sobre os termos do acordo ocorrem nessa fase. Os atores exploram diversos pacotes alternativos de textos. Em algumas áreas, fórmulas são desenvolvidas para detalhar como os assuntos serão endereçados. Muitas vezes, elas são simples passos indicando o direcionamento da negociação; em outros, são semelhantes a modelos científicos. Essa fase é bastante incremental. O exercício, aqui, é avançar retirando cada vez mais os colchetes e deixando os pontos controversos para os altos decisores políticos das capitais resolverem (Winham: 1986, 212-3).

◆ Acordo: esta fase é a culminação das negociações, quando as partes envolvidas se comprometem a aceitar o que foi barganhado. É nesse momento que a fraseologia do resultado final é construída. Não raro há, por parte dos atores envolvidos, dúvidas e arrependimentos sobre o que foi acordado, além de a preocupação com a implementação do acordo aumentar consideravelmente.

A princípio, todas as fases ocorrem em qualquer negociação. No entanto, dependendo do assunto a ser negociado e de diversas variáveis contingentes, uma fase de um processo pode ser mais conspícua que as demais (Sjostedt: 2002, 363-4). Pode haver, portanto, uma grande variação na importância de cada fase no processo – tanto para o processo multilateral como para o processo doméstico.

No plano multilateral, uma nítida diferenciação encontrada é o fato de os atores que têm poder – inclusive de veto – na fase da agenda, não raro perdem esse poder no momento que a fase é ultrapassada.⁴⁷ Essa diferenciação ocorre pela evolução do

⁴⁷ Essa perspectiva pode ser deduzida de (Kingdon: 1995, 178)

contexto legislativo do GATT durante as fases de negociação. Steinberg coloca bem essa questão quando afirma que as negociações no GATT ocorrem de acordo com duas modalidades de processos, uma estruturada no direito (*law-based*) e outra estruturada em relações de poder (*power-based*). No primeiro caso, os participantes levam a sério as regras procedimentais, tentando articular um consenso compatível com uma distribuição eqüitativa de abertura de mercados. Já no segundo, os participantes trazem instrumentos de poder para o processo decisório, aplicando-os para gerar resultados assimétricos. O autor, ao fazer uma leitura da natureza legislativa do processo decisório desde a Rodada Dillon, identifica que o processo de definição de agenda reflete uma modalidade de barganha calcada no direito, o que favorece a participação dos países mais fracos no processo decisório, enquanto que a parte final das negociações é estruturada em relações de poder, com a dominância dos estados mais poderosos (Steinberg: 2002). Os países em desenvolvimento, assim, teriam maior participação e poder no início das negociações, enquanto o andamento ulterior das negociações seria controlado pelos países desenvolvidos.⁴⁸

Se a importância de um país é diferente de acordo com o estágio das negociações no plano multilateral, de forma semelhante, os contornos de uma unidade decisória também se diferenciam de acordo com os mesmos estágios. Uma proposição geral lançada por Gilbert Winham indica que o processo decisório doméstico tem grande relevância na abertura do processo e na decisão de aceitar ou não o resultado de uma negociação (Winham: 1986, 305). Mas a questão não é tão simples e genérica assim. Em todo estágio de negociação no plano multilateral, o processo decisório doméstico é engajado; há, porém, uma diferenciação na forma como ele é articulado.

Geralmente, a fase de pré-negociação é bastante política e sem grande complexidade, o que favorece unidades decisórias menos plurais e mais políticas. Progressivamente, os assuntos sob negociação vão sendo aprofundados e ganhando complexidade, o que exige um aprofundamento no processo decisório doméstico do trabalho técnico a ser desempenhado; com o aumento da complexidade, há a necessidade de se engajar atores que sejam familiarizados com o que se está negociando externamente, tanto de dentro como de fora do governo. Em fases de resolução de conflitos, os agentes domésticos mais políticos são chamados a se pronunciar sobre definições que os níveis hierarquicamente mais baixos e técnicos não conseguiram

⁴⁸ Na Rodada Uruguai do GATT, essa relação é nítida, principalmente após o primeiro encontro de Blair House (Croome: 1995, 340-75; Keeler: 1996; Webber: 1998).

resolver. Por fim, na fase de definição do acordo, aumenta a relevância da participação dos órgãos domésticos responsáveis pela ratificação – ou que tenham poder de veto sobre a implementação.

Essa variação no ritmo das negociações multilaterais indica, portanto, que, muito provavelmente, haverá uma variação das unidades decisórias domésticas em um mesmo assunto ao longo das negociações. Considerando o caso específico do GATT, onde as negociações demoram anos para serem concluídas, essa questão é ainda mais importante – não raro há mudanças dos indivíduos que atuam a frente das burocracias domésticas, as próprias instituições nas quais esses indivíduos operam mudam e, por fim e mais relevante, as regras que governam o processo decisório doméstico podem ser modificadas.

O impacto dos estágios da negociação multilateral no plano doméstico traz a conclusão lógica de que a utilização de um modelo explicativo que fixe como unidade decisória determinados atores para examinar todos os estágios de negociação acabará provavelmente levando a sérios equívocos, pois é possível uma variação dos atores em um mesmo assunto de acordo com o estágio. O mesmo vale se utilizarmos outras variáveis – a seqüência dos estágios tem grande impacto em termos de indicar os efeitos "causativos" dos agentes e variáveis. Assim, em um determinado momento, uma variável pode ter um efeito, enquanto em um segundo momento, já em outro estágio negociador, terá outro (Howlett e Reyner: 2006, 2-3).

1.5.4 Oportunidades de ação

Não são somente as características, o assunto e o estágio da negociação multilateral que impactam o desenho da unidade de decisão doméstica. Quando analisamos as respostas dos governos nacionais à negociação multilateral, é nítido que essa interação nasce de uma oportunidade de ação – ou, em outros termos, uma ocasião para decisão (Hermann: 2001, 54). Essas oportunidades de ação nada mais são do que chances para se tomar uma decisão sobre um determinado assunto em um dado estágio de negociação (Newmann: 1998, 194). Na literatura sobre políticas públicas esse momento geralmente é chamado de janela de oportunidade – ensejos para ação na qual se apresentam problemas que necessitam soluções ou soluções para problemas determinados e pré-existentes (Kingdon: 1995, 165-6).

Uma oportunidade de ação pode nascer de diversas formas: uma proposta que é circulada na negociação multilateral que precise ser analisada, uma reunião que o país

deva participar, uma demanda a responder, um discurso a proferir. Dessa maneira, podem ocorrer em reuniões informais em Genebra ou em alguma capital importante, em encontros ministeriais, nos sub-grupos do Comitê de Negociações Comerciais que gerencia o trabalho da Rodada, no diálogo informal entre negociadores nas capitais – e outras (Cortell e Peterson: 1999, 185). Assim, uma oportunidade de ação mobiliza a burocracia nacional para uma resposta, ou até mesmo para uma opção deliberada de inação, podendo haver diferentes tipos de unidades decisórias domésticas de acordo com o tipo de oportunidade gerado pelo plano multilateral (Karns e Mingst: 1987, 457, 61).

O tipo de oportunidade de ação geralmente indica o nível de atenção que deve ser dado a um determinado assunto. As Reuniões Ministeriais, por exemplo, demandam grande participação política de altos dignitários do governo – níveis mais técnicos e inferiores da camada burocrática terão menos independência decisória que em reuniões de subgrupos de negociação do plano multilateral. Essa é uma particularidade interessante, pois no exame das negociações do GATT, não raro há a tendência de só se analisar o que acontece nas Reuniões Ministeriais – irrelevando a capacidade de outras oportunidades de ação na definição das posições domésticas. Talvez a origem desse foco excessivo esteja na visibilidade e no grau político envolvido nesse tipo específico de oportunidade.⁴⁹

Mas, mesmo assim, essa limitação obscurece a percepção de que as negociações estão dentro de um marco processual mais amplo e, não raro, o foco em um tipo determinado de oportunidade de ação não traz nenhuma informação de como foi a definição da posição de um país em um determinado assunto, muito menos sobre a unidade de decisão envolvida (Winham: 1986, 58). Vamos tomar o exemplo da Reunião Ministerial de Tóquio, em 1973. Se partíssemos da premissa que essa oportunidade de ação foi central na definição da posição brasileira nas negociações, incorreríamos em grave equívoco, pois o evento teve mais importância cerimonial que substantiva – a posição brasileira foi definida meses antes da Conferência, nas informais reuniões preparatórias.⁵⁰ O mesmo pode ser dito sobre a Reunião Ministerial de Marraqueche, em 1994 – evento cerimonial de assinatura dos resultados da Rodada Uruguai. Nos dois

⁴⁹ Uma situação semelhante é o impacto do conceito de “batalhas militares decisivas” na historiografia ocidental. Essa tendência, porém, está mudando rapidamente, inclusive no campo da história militar (Harari: 2007).

⁵⁰ Desptel 1258. GATT. Reunião Ministerial de Tóquio. 217 de setembro de 1973. Rolo 1801. Telegramas expedidos. Confidencial. Ano 1973. Delbrasgen.

casos, as oportunidades de ação que acionaram o processo decisório doméstico a determinar a posição brasileira devem ser procuradas nas semanas e meses anteriores aos eventos.

A oportunidade de ação também determina o tempo de resposta disponível para que uma posição sobre um assunto seja definida (Rosati: 1981, 248). Muitas vezes, é possível saber esse tempo pela agenda de reuniões (Kingdon: 1995, 165) – outras vezes, no entanto, o tempo de resposta surge de uma crise ou emergência. No último caso, o constrangimento temporal implica celeridade no plano decisório doméstico, demandando a constituição de unidades decisórias mais ágeis para lidar com os problemas multilaterais. A hipótese mais plausível aqui é que um menor tempo de resposta gera constrangimentos para processos decisórios domésticos, com a participação de poucos atores. Convém notar, no entanto, que o país não atua somente nas oportunidades de ação criadas pelo plano multilateral. Muitas vezes, há uma intenção deliberada de se criar ou barrar a criação dessa oportunidade, independente do que ocorre no processo de negociação internacional (Cortell e Peterson: 1999, 191) – caso da tentativa brasileira de se barrar a convocação de uma Reunião Ministerial em 1986.

A importância da oportunidade de ação para a constituição da unidade decisória doméstica está no fato de o aparelho doméstico não raro trabalhar com várias oportunidades de ação em diferentes assuntos. Um exemplo clássico foram as três conferências preparatórias para a Conferência Internacional de Comércio e Emprego de Havana, na qual foram realizadas mais de 600 reuniões para apreciar uma ampla gama de assuntos.⁵¹ Essas oportunidades implicavam diferentes tipos de mobilização do aparelho decisório em curto período de tempo – pois são diferentes tipos de assuntos que evoluíam em diferentes estágios de negociação. O alto número de oportunidades de ação, associado a características específicas do assunto e estágio de negociação, trouxe incentivos para uma maior divisão dos trabalhos entre os órgãos domésticos, levando a um sistema mais fragmentado de processo decisório.

Como ocorre nas características da negociação, no assunto e no estágio de negociação, os agentes domésticos são cruciais na determinação do impacto da oportunidade de ação na definição da unidade decisória. Isso porque uma oportunidade

⁵¹ Second session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment. Verbatim report. Fifth meeting held on Friday, 22 August 1947 at 2.30 P.M in the Palais des Nations, Geneva. E/PC/T/PV.2/5.

de ação tem que ser percebida por esses indivíduos para haver uma decisão – é necessário que esse evento externo se apresente para eles como demandando atenção (Hermann: 2001, 53). Assim, uma oportunidade de ação pode ser perdida se não for reconhecida ou aproveitada (Newmann: 1998, 194) – tendo os participantes que esperar até a próxima ocasião para poder manifestarem-se, ou partirem para tentar criar uma.

1.6 Intensidade perceptual, contexto e fatores domésticos

Não há uma ligação direta entre as quatro variáveis apresentadas e a natureza da unidade de decisão, pois existe uma intermediação relacional de fatores institucionais e contextuais domésticos que vão delimitar o peso relativo das influências das negociações multilaterais na determinação da unidade decisória doméstica. O primeiro ponto a ser considerado é que o tipo de estrutura decisória dependerá do grau de importância perceptual da oportunidade de ação na qual um assunto se apresenta aos atores domésticos – principalmente se ele é crítico ou de rotina (Rosati: 1981, 248). Quanto maior for o reconhecimento de importância do assunto envolvido na oportunidade de ação, maiores as chances de vários atores políticos de alto nível serem envolvidos. Assim, a forma pela qual esses atores percebem a intensidade de uma oportunidade de ação tem influência na maneira como eles organizam-se para respondê-la. Da mesma forma, a percepção de intensidade também influenciará os níveis de liberdade que os atores terão dentro do processo decisório doméstico para determinar os cursos de ação necessários (Boyer: 2000, 189-92).

Uma outra dimensão na qual o nível perceptual dos decisores é relevante relaciona-se com as crenças, expectativas e desejos que estes têm da capacidade de influenciar não só as negociações no plano multilateral como a definição da posição doméstica.⁵² Muitas vezes, em um contexto de pluralidade de oportunidades de ação em diversos assuntos distintos, alguns tópicos recebem prioridade sobre os demais para, em um momento posterior, serem substituídos por outros, considerados mais urgentes (Kuperman: 2006, 539). Uma explicação para esse fenômeno está nos *trade-offs* que os atores domésticos têm que enfrentar. Não raro, há pouco tempo disponível para resposta; outras vezes, há poucos recursos disponíveis para realizar as tarefas necessárias para a tomada de decisão – a única saída é fazer escolhas e definir prioridades que merecem atenção (George: 2006, 73). Quando há atores políticos no processo decisório, também se observa a questão prática de avaliar se os possíveis

⁵² Dimensão internacional pode ser vista em (Karns e Mingst: 1987, 461).

ganhos valem o gasto de capital político que deve ser investido – talvez por essa questão os parlamentares brasileiros geralmente não façam questão de serem participativos no processo decisório doméstico, afinal, os possíveis ganhos do investimento de capital político são tão difusos e geram tão pouco retorno eleitoral que o esforço não é compensatório.

É importante considerar que quando tratamos de intensidade perceptual não trabalhamos com um modelo de processamento de informação racional.⁵³ Os decisores não são capazes de engajar-se em um idealizado processo científico de percepção, análise e julgamento (George: 2006, 68; Jervis: 1976, 144; Odell: 1988, 308). Isso gera diversas disfunções no processamento de cognitivo de informações, famosos na literatura. Um desses problemas relevantes para a dissertação é que as percepções geralmente são influenciadas por preocupações imediatas – as informações que os indivíduos recebem são processadas em termos do que é importante para eles no momento que elas chegam (Jervis: 1976, 202). Isso significa que muitos marcos explicativos que utilizamos para entender as ações dos agentes podem ser equivocados se não considerarmos as predisposições cognitivas dos indivíduos no momento sob análise. Uma dimensão particular que deve ser examinada é o impacto do contexto na delimitação das predisposições desses agentes.

O exame do contexto é reputado como relevante por diversos autores, pois ajuda a explicar quais fatores contribuem, influenciam ou justificam a ação dos indivíduos (Farnham: 2004, 443; Landau: 2000, 16; Rose: 1998, 147; Rubin: 2002, 97). Esse contexto, no entanto, não tem impacto direto sobre as decisões – ele as afeta somente pelo mecanismo de filtro psicológico (Brecher, Steinberget *al.*: 1969, 81). Isso indica que, na análise de processo decisório, o contexto não é aquele existente na “realidade”, mas, sim, aquele que o tomador de decisão imagina. Dessa maneira, conclusões sobre como fatores ambientais impactam no processo decisório depende do que reputamos aos decisores (Sprout e Sprout: 1969, 42-9). Os trabalhos que examinam a posição brasileira no GATT estranhamente esquecem como são apreendidos os aspectos contextuais pelos decisores – quando não omitem aspectos contextuais relevantes, como mudanças do mercado doméstico e políticas domésticas.⁵⁴ O exame dessa importante variável não é

⁵³ “Policymakers are not free to move directly from estimating the consequences of policy alternatives to selecting the policies with the most favorable consequences. They are constrained in their decisions by forces in their environment. Some forces prevent options from being chosen while others help determine which policies have priority” (EdwardsIII e Sharkansky: 1978, 213).

⁵⁴ Esse será um elemento estudado com mais profundidade no último capítulo da dissertação.

fácil; depende de informação precisa sobre quais são os indivíduos que atuam em uma unidade decisória – um exercício que, como foi visto na introdução, não é feito.

Na literatura de análise de política externa, no entanto, há um núcleo teórico que trabalha não com o contexto em si, mas com o cálculo de aceitabilidade contextual que possibilita a cooperação internacional. Esses trabalhos lidam com a interação entre o plano doméstico e negociações internacionais geralmente salientando que uma das dinâmicas mais fortes atuam sobre os negociadores é a busca pela compatibilidade entre possibilidades de acordo aceitáveis no plano doméstico com as possibilidades que são aceitáveis no plano internacional. Os negociadores, então, observam o papel do contexto calculando simultaneamente as implicações de aceitabilidade domésticas e internacionais de suas ações (Landau: 2000, 15). Conseguir o balanço que atenda aos dois níveis simultaneamente é a tarefa primordial do negociador, principalmente na área de relações econômicas externas (Destler: 1980, 1). No entanto, há trabalhos que indicam que os decisores reagem de forma diferente com relação aos constrangimentos colocados no plano doméstico, se comparado com aqueles existentes na mesa de negociação externa.⁵⁵ A indicação é que esses atores consideram fatores domésticos primeiro, antes de examinar os constrangimentos no nível internacional (Destler: 1980, 3-4; Farnham: 2004, 448).⁵⁶ A natureza dos constrangimentos domésticos que os decisores experimentam, portanto, é de instrumental relevância para entendermos como países semelhantes, que sofrem constrangimentos internacionais similares, apresentam, muitas vezes, respostas distintas (Hwang: 2005, 54). Isso é visto tanto na maior atividade que é demandada pelos negociadores no plano doméstico (Landau: 2000, 13), como nos conflitos desse nível, geralmente bem maiores dos que os existentes no plano internacional (Rubin: 2002, 99).

Mas quais outros aspectos domésticos são relevantes para a definição da unidade de decisão? O primeiro é o tipo e características do regime de um Estado, que pode oferecer diferentes níveis de prerrogativas para as instituições públicas existentes, além

⁵⁵ Uma voz dissonante é a de Hagan, afirmando que os decisores raramente são motivados somente por preocupações domésticas em suas decisões. (Hagan: 2001, 35).

⁵⁶ Essa idéia vem das teorias poliheurísticas de processo decisório. Essas teorias buscam eliminar as lacunas existentes entre as teorias racionalistas e psicológicas de processo decisório utilizando um esquema de processamento de informação em dois passos. No primeiro, um conjunto de possíveis opções é eliminado aplicando um “princípio não compensatório” para retirar qualquer alternativa com retornos inaceitáveis. Depois, as alternativas aceitáveis que sobraram são processadas no segundo estágio, no qual os decisores utilizam dinâmicas analíticas mais sofisticadas para diminuir riscos e aumentar ganhos (Dacey e Carlson: 2004; Mintz: 2004). Pesquisas posteriores demonstraram que considerações de políticas domésticas são os fatores mais relevantes na eliminação do primeiro passo (Mintz: 1993, 606).

de criar constrangimentos sobre o controle que se possa ter da unidade decisória (Hudson: 2007, 38). Segundo, muitas vezes uma instituição pode ter muito poder, mas não está interessada em exercê-lo, delegando suas prerrogativas para outro agente ou instituição. Terceiro, situações de crise em assuntos importantes para a sobrevivência política de uma determinada instituição tende a aumentar a participação destas na unidade de decisão. Quarto, quando uma determinada unidade decisória tem legitimidade para agir, mas não consegue comprometer os recursos necessários para tanto – como constrangimentos orçamentários –, uma outra unidade decisória é chamada para exercer seu julgamento para que possa haver uma decisão. Quinto, se o órgão consegue ter o controle do fluxo de informação estratégico relacionado à substância do que será decidido, também aumentam suas chances de participação em um processo decisório que aprecie a questão. Sexto, haverá um grande impacto no desenho da unidade decisória não só a preferência que o Presidente dá a um determinado órgão, mas a organização administrativa já existente (Destler: 1980, 12). Aqui, as definições constitucionais, estatutárias e costumeiras que estabelecem as jurisdições entre os órgãos, delimitando prerrogativas e fronteiras ajudarão a definir quem terá importância, em qual atividade e sob quais circunstâncias em uma unidade decisória (Kingdon: 1995, 155). Sétimo, e mais importante para o capítulo, o nível que uma instituição tem de conhecimento e de controle na definição de políticas domésticas sobre um determinado assunto a ser negociado externamente dá grande poder a esses agentes na definição e funcionamento da unidade decisória.

1.7 Tipologias de Processo Decisório

Não há uma unidade de decisão que atue em todos os assuntos, em todas as oportunidades de ação e em todos os estágios de negociação. A consequência desse fenômeno é a participação variável dos atores domésticos no processo decisório – a literatura chama esse estado de “participação fluida” (Newmann: 1998, 193) –, o que nos leva à conclusão de que existem diferentes tipos de processo decisório, moldados de acordo com a combinação das variáveis analisadas nas seções anteriores.

As subseções seguintes analisarão seis tipos diferentes de unidades decisórias, observando quais variáveis geralmente operam para emergência de um tipo e não outro. Foi feita uma divisão em quatro tipos de entidades distintas que se organizam individualmente ou em conjunto na formação dessas unidades: Itamaraty, Delegação

brasileira em Genebra (Delbragen), órgãos domésticos e agentes não governamentais. A separação entre Delbragen e Itamaraty é analítica e servirá para clarificar um tipo específico de processo de decisão. Também será feita uma diferenciação entre formulação e execução na dinâmica decisória. O objetivo dessa diferenciação será identificar em quais dinâmicas o Itamaraty e a Delbragen são mais relevantes na atividade de decisão, em detrimento da fase de execução, na qual geralmente ambos têm mais prerrogativas.

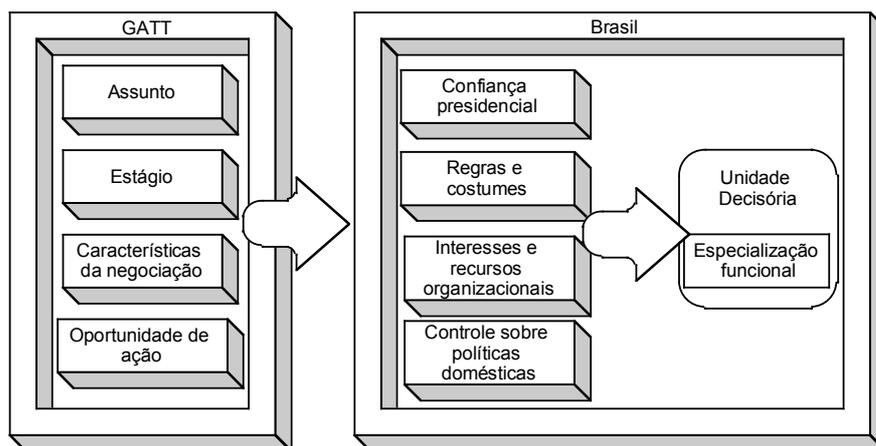


Figura 2: Variáveis que impactaram no processo decisório

1.7.1 Delbragen

O primeiro tipo de processo decisório que é possível encontrar na análise da atuação brasileira no GATT durante a Rodada Tóquio e a Rodada Uruguai é quando a Delegação do país em Genebra (Delbragen) não só definiu a posição do Brasil em uma dada oportunidade de ação como a executou (Figura 3). Um caso em que isso ocorreu foi o da definição da estratégia brasileira nos primeiros meses da Rodada Tóquio.

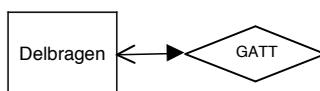


Figura 3: Delbragen como unidade decisória e executora

No início do ano de 1974, o Brasil mantinha-se em estado de “expectativa interessada”, aguardando uma posição mais precisa por parte dos países desenvolvidos.⁵⁷ As declarações brasileiras sobre a Rodada, nessa fase política de ajuste de mandato, refletiam primordialmente as idéias dos diplomatas brasileiros em Genebra

⁵⁷ Desptel 37 (Delbrasgen). GATT. NCMs. Perspectivas atuais. 18 de janeiro de 1974. Rolo 2057. Confidencial. Telegramas expedidos. Ano 1974, para as delegações: Brasalac, Delbrasgen, Delbrasonu.

e não de Brasília.⁵⁸ Igualmente, antes da Rodada Uruguai, o trabalho preliminar de definição das posições que viriam a ser defendidas pelo Brasil no tópico de salvaguardas entre 1984 e 1985 foi construído, na maioria das vezes, na própria Missão Brasileira em Genebra, “através de ‘brain-storming sessions’ internas.”⁵⁹

A Delbragen constituiu-se em unidade decisória geralmente em estágios de negociação iniciais, em assuntos políticos, mas de pequena relevância. Será dada a delegação decisória ao posto de Genebra também em situações nas quais o Itamaraty e os órgãos domésticos estavam com a atenção voltada para outros problemas ou simplesmente não desejavam ocupar seu tempo com as oportunidades de ação apresentadas.

1.7.2 Órgãos domésticos (formulação e execução)

A possibilidade de somente uma entidade formular e executar a posição brasileira em um determinado assunto discutido em uma oportunidade de ação específica não se restringe ao caso da Delbragen. Cada vez mais, há um número crescente de agências estatais anteriormente consideradas de escopo doméstico envolvendo-se diretamente com a formulação e execução de decisões em negociações internacionais.⁶⁰

Muitas vezes, essa participação se deu no importante trabalho de gestões bilaterais, não tendo um impacto direto sobre a definição das posições brasileiras no GATT. Esse foi o caso, por exemplo, da viagem de técnicos do Departamento de Abastecimento e Preços do Ministério da Agricultura a Washington para conversar com funcionários do governo americano sobre a política agrícola brasileira e a Rodada Uruguai, em 1990.⁶¹ Em várias ocasiões, não são nem diplomatas nem técnicos dos órgãos domésticos que fizeram esse trabalho de gestão: os próprios interessados da iniciativa privada que tomam a dianteira. Se encaixa bem nessa possibilidade a visita do presidente da Associação Brasileira dos Exportadores de Cítricos (ABECITRUS) a Nova Iorque, na Rodada Uruguai, em 1991, com o objetivo de sensibilizar os atores americanos relevantes na definição da oferta tarifária em suco de laranja concentrado

⁵⁸ Desptel 45 (Delbrasgen). GATT. NCMS. Programa de trabalho. 23 de janeiro de 1974. Rolo 2057. Confidencial. Telegramas expedidos. Ano 1974, para as delegações: Brasalac, Delbrasgen, Delbrasonu.

⁵⁹ Tel 1261 de Delbrasgen para Exteriores em 19.07.84 (confidencial). Programa de trabalho do GATT. Salvaguardas. Sugestões para a posição brasileira. PNB ONU g II 1983.03.00. Pasta IV

⁶⁰ Fenômeno não é limitado ao Brasil (Lukow: 1985, 141).

⁶¹ Desptel 1210. Agricultura. GATT. Rodada Uruguai. Entrevista do Dr. José Cláudio Barriguelli no Departamento de Agricultura. 17 de outubro de 1990. Telegramas expedidos de 1201 em diante. 1990.

que o país iria apresentar em Genebra.⁶² A participação mais importante, no entanto, não é nesse exercício de gestão bilateral, porque não é possível retirar uma relação direta entre essas gestões bilaterais e a posição que o país defende no plano multilateral. Temos que partir para análise, então, dos casos em que os órgãos domésticos tiveram papel central na formulação e execução da posição brasileira.

Analisando o registro das negociações, percebe-se que essa situação geralmente ocorreu quando o Itamaraty e a Delbragen estavam sobrecarregados para lidar com todo o processo negociador multilateral, sem interesse em participar das negociações e fazer o trabalho de comunicação; ou o próprio processo negociador multilateral é tão complexo que exige que a formulação e execução da posição do país sejam feitas pelos órgãos técnicos em Genebra, sob pena de não participação do país no processo negociador. Nesse caso, o órgão acabou tendo que delegar certas prerrogativas.

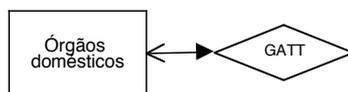


Figura 4: Órgãos domésticos como unidade de decisão e execução

Muitas vezes, representantes de órgãos domésticos foram chamados pelo própria Delbragen, por intermédio do Itamaraty. Uma das vezes em que essa situação ocorreu foi na Rodada Uruguai, mais especificamente no final de 1990. Neste período, o funcionamento dos grupos e subgrupos do Comitê de Negociações Comerciais estava em ritmo frenético de preparação para a Reunião Ministerial de Bruxelas, com diversas reuniões ocorrendo simultaneamente. A Delbragen não tinha pessoal suficiente para acompanhar todas as reuniões, o que significa que muitas oportunidades de ação não seriam comunicadas para o plano doméstico – ficando o país potencialmente fora do processo multilateral de negociação em alguns assuntos.⁶³

Ao longo dos meses anteriores, para sanear essas deficiências, vários pedidos foram feitos para que órgãos domésticos enviassem a Genebra técnicos para tentar acompanhar e influenciar os documentos que estavam sendo redigidos e negociados para a Conferência Ministerial. Infelizmente, por estrangimentos orçamentários e problemas institucionais, o deslocamento desses técnicos para Genebra não foi possível

⁶² Desptel 1229. Comércio. Brasil-EUA. Tarifas. Suco de laranja concentrado. 31 de outubro de 1991. Telegramas e despachos telegráficos do ano de 1991 de Delbragen. Do desptel 851 em diante. Caixa 159/91

⁶³ Tel 1526. GATT. Reunião ministerial de Bruxelas. Delegação brasileira. 21 de novembro de 1990. Caixa 144/90. Telegramas recebidos de Delbragen do número 10001 em diante; e telegramas expedidos do número 1 até 350. 1990

e o Brasil, em setembro de 1990, não pôde participar das discussões em barreiras técnicas, valoração aduaneira e licenças de importação.⁶⁴ No ano seguinte, a Delbragen pediu de novo a presença desses técnicos em Genebra. Iniciando em novembro de 1991, iriam ocorrer negociações simultâneas e ininterruptas nos sete grupos negociadores do Comitê de Negociações Comerciais da Rodada Uruguai – a Delbragen novamente não tinha pessoal para acompanhar todos os temas. Fez-se, então, o pedido para a presença de representantes do Ministério da Fazenda, Economia Planejamento, Conselho Nacional de Abastecimento, Ministério da Infra-estrutura, Banco Central e Instituto Nacional de Propriedade Intelectual.⁶⁵

Em outros casos, são os próprios agentes domésticos que demandaram uma participação no processo negociador multilateral. Um caso interessante foi a participação de parlamentares brasileiros na Rodada Uruguai. Em um determinado estágio das negociações, o Deputado Nelson Marquezelli, da bancada citricultora paulista, conjuntamente com presidentes de associações de produtores de suco de laranja, informaram ao Itamaraty que desejavam ir periodicamente a Genebra para participar de negociações técnicas da Rodada Uruguai.⁶⁶ A resposta da Delbragen à demanda era que a iniciativa do deputado era muito importante e serviria para um melhor entendimento do meio parlamentar brasileiro sobre as negociações. A Delbragen, no entanto, não fez esforço para delegar ao deputado e aos representantes da iniciativa privada a capacidade de definir a posição brasileira, muito menos de executá-la.⁶⁷

1.7.3 Itamaraty (sem consultas)

Há a modalidade na qual somente o Itamaraty definiu a posição externa brasileira, sem consultar outros órgãos domésticos, ficando a execução a cargo da Delbragen (Figura 5). Esse é o caso encontrado na definição da posição do país nos

⁶⁴ Ricupero reclama: “(...) preocupa-me o fato de o Brasil não pose estar presente a algumas delas [reuniões] e portanto deixar de influir sobre o encaminhamento de questões relevantes para os resultados da rodada.” Tel 1277. GATT. Rodada Uruguai. Reforço da equipe negociadora. 20 de setembro de 1990. Caixa 144/90. Telegramas recebidos de Delbragen do número 10001 em diante; e telegramas expedidos do número 1 até 350. 1990

⁶⁵ Tel 1624. GATT. Rodada Uruguai. Delegação brasileira. Necessidade de apoio. 16 de novembro de 1991. Telegramas recebidos (951 até 1751) do ano 1991 de Delbragen.

⁶⁶ Desptel 685. Rodada Uruguai. Tarifas. Agricultura. Observador parlamentar. 2 de julho de 1991. Telegramas recebidos (1751 em diante) e expedidos (001 até 850) do ano 1991 de Delbragen. 1991

⁶⁷ A justificativa era que o atual estágio das negociações era restrito aos emissários governamentais familiarizados com a negociação, sendo restrito o acesso de agentes externos (privados) a negociação. Tel 965. GATT. Rodada Uruguai. Tarifas. Agricultura. Observador parlamentar. 10 de julho de 1991. Telegramas recebidos (951 até 1751) do ano 1991 de Delbragen.

temas institucionais discutidos no Grupo FOGS – *Functioning of the GATT System* – durante a Rodada Uruguai. Nesse assunto específico, parece que a variação no estágio de negociação, da oportunidade de ação e do tipo de decisão demandada não levou a uma variação da unidade e do processo decisório ao longo das negociações multilaterais. A explicação, nesse caso, está na natureza do assunto – um tema bastante político, com pouco impacto nas políticas domésticas controladas por outros órgãos, e sem a necessidade de ter um conhecimento técnico que demandasse consultas, resultando em uma atuação mais independente por parte do Itamaraty.



Figura 5: Itamaraty como unidade decisória (sem consulta)

Aqui, como a entidade que decide é diferente da que executa, temos que questionar qual é a liberdade que a Delbragen teve em interpretar e executar as instruções do Itamaraty. Tecnicamente, se há uma diferença das preferências, a Delbragen poderia empregar diversas estratégias para lidar com instruções inconvenientes – como fazer outra coisa, demorar a agir ou adiar o cumprimento das determinações, não fazer nada, “obedecer a carta[,] mas não o espírito” ou pedir ao Itamaraty que reconsiderasse a questão (Halperin: 1974, 271-6). Além dessas táticas, como a Delbragen tinha uma função central na coleta e processamento de informações em Genebra – sendo, na maior parte dos casos, os olhos e os ouvidos do governo brasileiro no GATT –, a entidade tem o poder de seletivamente passar as informações mais convenientes para a realização de suas preferências.⁶⁸ Em diversos casos, é possível identificar o emprego dessas táticas pela Delbragen, em um exercício de tentativa de mudança das decisões tomadas pelo Itamaraty. Um episódio de relevo foi a atuação de Paulo Nogueira Batista durante a fase preparatória da Rodada Uruguai, quando o Ministro das Relações Exteriores, Olavo Setúbal, tentava promover ajustes na

⁶⁸ “When arguments based on the existing information do not work, minority actors can distort information to present their position in a more favorable light. The control over information, including information on the implementation of decision, allows actors to define the problem, giving them an advantage in bargaining with others” (Kaarbo: 1998, 85).

posição brasileira em serviços e Batista utilizava várias dessas táticas para tentar reverter a posição do Ministro.⁶⁹

Mesmo observando essa possibilidade, convém notar que ela foi rara, por várias razões. A primeira é que a relação entre o Itamaraty e a Delbragen é essencialmente hierárquica – o chefe do posto pode ter problemas funcionais se não seguir as instruções de maneira fiel. A segunda é que, por ter acesso a informações não disponíveis para o Itamaraty, em Brasília, é comum a participação do posto na definição das instruções – ocorrendo uma colaboração da Delbragen nas decisões do Itamaraty. A análise das comunicações de Brasília para Genebra, em contraposição com os documentos do GATT demonstra bem essa relação – o posto tem pouca liberdade em se desviar das instruções, mas tem papel fundamental em guiar as decisões do Itamaraty.

1.7.4 Itamaraty (com consultas)

Um outro modelo decisório ocorreu quando o Itamaraty definiu a posição externa brasileira, mas ele teve que comunicar aos órgãos domésticos as decisões que tomou, para que houvesse uma avaliação ou aprovação. Ocorreu, geralmente, no estágio de definição de agenda no plano multilateral em assuntos políticos considerados de maior gravidade para políticas controladas por outros órgãos. Aqui, já houve mais espaço para que os órgãos domésticos e agentes não governamentais influíssem na posição externa do país, mas, mesmo assim, o Itamaraty foi quem teve o controle sobre quais atores escutar, quando e de que forma. Não raro essa dinâmica ocorreu quando o órgão já tinha uma posição determinada e quis somente criar uma legitimidade doméstica para suas preferências.

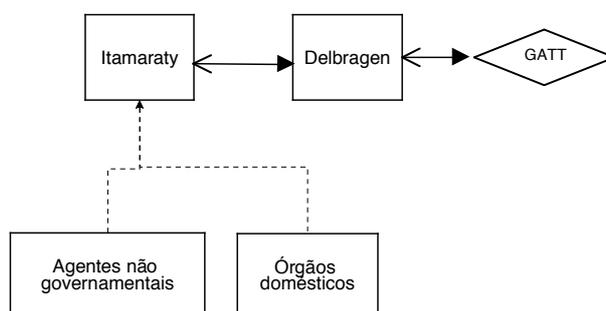


Figura 6: Itamaraty como unidade decisória (com consulta)

Essa modalidade emergiu, por exemplo, antes da criação do Grupo Interministerial de Serviços, que tinha a competência de formular a posição brasileira no

⁶⁹ No acervo Paulo Nogueira Batista do CPDOC há um grande número de documentos relacionados com o episódio.

assunto para as negociações que se iniciariam em 1986. Assim, analisando o ano de 1984, dois anos antes da definição final da posição brasileira, já existia um concertado exercício de consulta com 21 órgãos governamentais e agentes privados sobre as possibilidades de exportação de serviços por empresas brasileiras, além do posicionamento dessas entidades sobre a negociação de serviços no GATT.⁷⁰ Essas consultas, no entanto, tinham caráter meramente informativo, na qual o Itamaraty buscava a legitimidade de suas decisões e os órgãos governamentais e os atores não governamentais domésticos se informavam do que estava acontecendo nas negociações multilaterais.

Já na Rodada Tóquio, o Itamaraty consultava órgãos domésticos como mera forma de ratificar os objetivos do país dentro do Framework Group. Esse grupo de negociação foi criado no âmbito da Rodada Tóquio, por iniciativa brasileira, com o objetivo de revisar todo o sistema normativo do GATT (Maciel: 1977; Winham: 1986, 18). Pelo fato de o Itamaraty ter definido o assunto como um dos principais capítulos para o Brasil nas negociações, além ter natureza política, poder-se-ia esperar um maior monopólio do Itamaraty no assunto. De certa maneira, isso foi o que ocorreu, mas, mesmo assim, outros órgãos do governo eram consultados sobre a questão.⁷¹

Muitas vezes, as consultas foram pré-condições para a validade das decisões que o Itamaraty viesse a tomar. Esse foi o caso da fase de acesso a mercados na Rodada Uruguai, quando as “diretrizes adicionais” à oferta tarifária brasileira tinham que ser aprovadas pelo Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, em 1991. O Itamaraty tinha liberdade para decidir o momento adequado para apresentar proposta de consolidação de todo o universo tarifário ao nível de 35%, para a utilização tática de ofertar consolidação acima de 35%, ou diminuir consolidação abaixo de 35% para

⁷⁰ A resposta dessas consultas era praticamente unânime no sentido de que “a aplicação das regras do GATT ao setor de serviços (...) fere a legislação nacional existente e, em certos casos, (...) princípios constitucionais”. Fora isso, a consulta demonstrava um desinteresse em modificação das regulamentações existentes, sendo uma eventual abertura do mercado doméstico a empresas estrangeiras vista como danosa aos interesses nacionais e mesmo à segurança nacional. Um questionário circulado demonstraria, ainda, um consenso bastante amplo dentro do aparelho de Estado brasileiro, já que “nenhum dos órgãos que responderam ao questionário demonstrou qualquer interesse em uma negociação internacional em matéria de serviços (...)” Da Secretaria de Estado para DelBragen. GATT. Serviços. Reunião Informal. Tel 015 de 06.03.1984 (confidencial). PNB ONU G II 1983.03.00. Pasta IV.

⁷¹ Desptel 698. GATT. NCM's. Reforma normativa do GATT. Reunião especial da Unidade de Negociação. Resultados. 11 de junho de 1976. Rolo 2112. Confidencial. Telegramas expedidos em 1976 para Delbrasgen.

produtos específicos. Neste último caso, no entanto, a decisão poderia ficar a critério da Delbragen, desde que houvesse consulta prévia aos órgãos domésticos.⁷²

O sistema de consultas é crucial para o Itamaraty formular suas estratégias e táticas no plano multilateral, principalmente quando é necessária a análise de propostas circuladas por outros países e pelo secretariado do GATT. Um caso exemplar é o *Draft Final Act* da Rodada Uruguai, criado pelo secretariado para aprofundar a fase de fórmula e detalhamento das negociações. Tanto o Itamaraty como a Delbragen não tinham o conhecimento técnico suficiente para avaliar alguns dos trechos do pacote. Havia, portanto, a necessidade de que técnicos de órgãos domésticos analisassem o documento para o Itamaraty poder criar estratégias e táticas para maximizar a participação do país nas negociações.⁷³

O importante na análise dessa modalidade decisória é identificar qual o grau de liberdade e interesse que o Itamaraty e a Delbragen têm em levar as consultas em consideração. Tudo indica que quando as consultas são demandadas por eles, há uma probabilidade muito alta de levarem as sugestões em consideração na hora de decidir; por outro lado, quando as consultas são necessárias por serem demandadas por um regulamento e não pelo interesse do Itamaraty ou da Delbragen, há um espaço maior para que ignorá-las, desde que não viessem de órgãos responsáveis pela ratificação ou implementação doméstica do acordo multilateral que se estava negociando. Esse foi o caso das consultas com o setor privado na definição doméstica da oferta tarifária em 35%. A Associação Brasileira das Indústrias de Computadores e Periféricos, quando consultada sobre a questão, criticou o nível por considerá-lo muito baixo, tendo apresentado proposta de exceções à consolidação em 35%. A proposta, no entanto, foi ignorada explicitamente pelo Itamaraty, tendo o órgão decidido que, inicialmente, a oferta brasileira deveria ser apresentada sem exceções.⁷⁴

1.7.5 Órgãos domésticos (só formulação)

Um quarto modelo ocorreu quando foram outros órgãos que determinaram a posição brasileira, ficando o Itamaraty responsável somente por comunicar as decisões

⁷² Desptel 1428. Rodada Uruguai. Acesso a mercados. Instruções. 9 de dezembro de 1991. Telegramas e despachos telegráficos do ano de 1991 de Delbragen. Do desptel 851 em diante. Caixa 159/91.

⁷³ O caso da agricultura é bem interessante. Tel 1832. GATT. Rodada Uruguai. “Draft Final Act”. VIII-Agricultura. 24 de dezembro de 1991. Telegramas recebidos (1751 em diante) e expedidos (001 até 850) do ano 1991 de Delbragen. 1991

⁷⁴ Desptel 1428. Rodada Uruguai. Acesso a mercados. Instruções. 9 de dezembro de 1991. Telegramas e despachos telegráficos do ano de 1991 de Delbragen. Do desptel 851 em diante. Caixa 159/91.

para a Delbragen executá-las (Figura 7). Houve uma tendência para que esse tipo de processo decisório ocorresse em assuntos muito técnicos que tivessem impacto em políticas controladas por órgãos domésticos – geralmente em estágios avançados de negociação, quando havia excessivas oportunidades de ação. Aqui, o Itamaraty foi somente um intermediário, mediando o fluxo de informações entre a Delbragen e órgãos domésticos específicos e vice-versa. No estágio de fórmulas e detalhamento da negociação multilateral, não raro o Itamaraty colava as correspondências dos outros órgãos domésticos nas instruções que iriam para Delbragen e passava os telegramas de pedidos da Delbragen para os órgãos domésticos – não tendo, portanto, nenhuma participação no conteúdo da decisão.

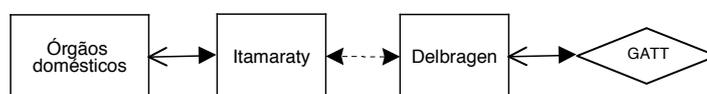


Figura 7: Outros órgãos como unidades decisórias (mas sem execução)

Esse foi o caso da participação brasileira nas negociações sobre balanço de pagamentos de fevereiro de 1990 do FOGS. A Delbragen pediu que o Itamaraty comentasse as propostas norte-americana/canadense sobre a reforma do Artigo XVIII B do GATT. O Itamaraty, por sua vez, solicitou aos técnicos do Ministério da Fazenda que comentassem e definissem qual deveria ser a posição brasileira, tendo o Palácio dos Arcos recortado e colado os comentários da Fazenda nas instruções para a Delbragen.⁷⁵ O número de órgãos que foram chamados a tomar decisões é espantoso. Alguns tinham grande atuação, como o Ministério da Fazenda e a CACEX. Outros participavam em nichos muito específicos – a oferta brasileira em seguros na área de serviços da Rodada Uruguai, por exemplo, foi progressivamente articulada pelos representantes do Instituto Nacional de Resseguros (IRB); já a posição brasileira na área de telecomunicações foi bastante influenciada pelos trabalhos do Ministério de Infraestrutura.⁷⁶

Muitas vezes, esse caso ocorreu de forma bem mais sutil: estudos técnicos elaborados por órgãos domésticos relacionados com temas em discussão no plano multilateral eram enviados para o Itamaraty e esse os encaminhava para a Delbragen.

⁷⁵ Desptel 210. GATT. Rodada Uruguai. GN de Artigos do GATT. Artigo XVIII B. 23 de fevereiro de 1990. Caixa 144/90. Telegramas recebidos de Delbragen do número 10001 em diante; e telegramas expedidos do número 1 até 350. 1990.

⁷⁶ Desptel 492. Rodada Uruguai. Serviços. Oferta brasileira. Setor de seguros. 17 de maio de 1991. Telegramas recebidos (1751 em diante) e expedidos (001 até 850) do ano 1991 de Delbragen. 1991; Desptel 91. GATT. Rodada Uruguai. GN sobre serviços. Lista de oferta brasileira. 5 de fevereiro de 1991. Telegramas recebidos (1751 em diante) e expedidos (001 até 850) do ano 1991 de Delbragen. 1991

Assim que surgia uma oportunidade de ação, esses estudos eram aproveitados na determinação da posição do país no plano multilateral. Esse é o caso do estudo do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, de abril de 1991, sobre a política comercial do governo Collor. Aproveitando a consulta do Comitê de Balanço de Pagamentos que o país iria sofrer, o Itamaraty instruiu os diplomatas em Genebra para se guiarem pelo estudo.⁷⁷

Poderia transparecer, após a ilustração desse tipo de unidade decisória com os exemplos acima, a idéia que outros órgãos do governo só determinavam a posição brasileira quando a oportunidade de ação demandava uma decisão técnica relacionada com políticas domésticas específicas. A maioria das vezes foi assim; no entanto, órgãos domésticos podiam ter grande papel na determinação de posições estratégicas e táticas nas negociações multilaterais. Esse foi o caso da atuação do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento na definição de aliança com os países do Mercosul na fase final da Rodada Uruguai. Após a Reunião de Ministros da Economia e Presidentes dos Bancos Centrais dos países do Mercosul, o Ministério definiu a diretriz de que o país deveria coordenar as posições na Rodada Uruguai – sobretudo em propriedade intelectual, serviços e acesso a mercado – com os países do bloco.⁷⁸ Essa posição foi comunicada ao Itamaraty e transmitida para Genebra.

Voltando para os aspectos gerais dessa modalidade, pode-se dizer que há uma dependência muito grande dos órgãos domésticos para que o país participe adequadamente das negociações multilaterais. Porém, para o propósito da dissertação de avaliar a interação entre o Itamaraty e outros órgãos domésticos, é nítido que o Palácio dos Arcos, aqui, não teve como ser restringido, pois a formulação da posição do país não foi sua competência. O máximo que pôde ocorrer foi a protelação da decisão pelos órgãos domésticos – muitas vezes de propósito –, tendo o Itamaraty e a Delbragen que criar uma estratégia para defender a inação do país no plano multilateral – e aqui a retórica desenvolvimentista caía muito bem. Caso de procrastinação externa nesses termos ocorreu em 1991, quando o país não conseguia apresentar uma oferta em serviços no GATT devido à relutância dos órgãos domésticos em definirem uma – ao ser questionado pelos EUA sobre a demora na oferta em Genebra, o Itamaraty teve que

⁷⁷ Desptel 351. GATT. Comitê de Balanço de Pagamentos. Consulta com o Brasil. 16 de abril de 1991. Telegramas recebidos (1751 em diante) e expedidos (001 até 850) do ano 1991 de Delbragen. 1991

⁷⁸ Desptel 1304. GATT. Rodada Uruguai. Acesso a mercado. Oferta dos países do Mercosul. 20 de novembro de 1991. Telegramas e despachos telegráficos do ano de 1991 de Delbragen. Do desptel 851 em diante. Caixa 159/91.

informar a Delbragen que estava na dependência dos órgãos domésticos.⁷⁹ Em outra ocasião semelhante, um pouco antes da Rodada Tóquio, a falta da publicação de modificações na Tarifa Aduaneira Brasileira (TAB) por parte da CPA também ocasionou sérios problemas ao país – os compromissos que o país tinha feito aos seus parceiros no plano multilateral no final da década de 1960 estavam sendo flagrantemente desrespeitados pela CPA.⁸⁰ Em ambos os casos, houve a necessidade de articular uma retórica protelatória no plano externo para dissimular os obstáculos domésticos à cooperação multilateral.

1.7.6 Múltiplos atores (política-burocrática)

Até agora, examinamos cinco modalidades distintas de processo decisórios identificadas no exame da participação brasileira no GATT. Já é nítido que o Itamaraty não tinha o controle decisório da participação global do país nas negociações multilaterais. Contudo, até agora não identificamos os casos em que há conflitos entre as preferências do Palácio dos Arcos com outros órgãos por termos nos limitados aos casos em que a tarefa de formulação coube somente a uma instituição. Nesta seção, examinaremos o modelo mais complexo de unidade de decisão: aquele no qual a posição brasileira foi definida dentro de um contexto burocrático-governamental com múltiplos atores. Aqui, a posição do país não foi necessariamente igual a de nenhum ator individual, sendo resultado da interação dos agentes de diversos órgãos do governo. Será aqui que encontraremos instâncias de conflitos de preferências entre o Itamaraty e outros órgãos sobre a substância da posição brasileira.

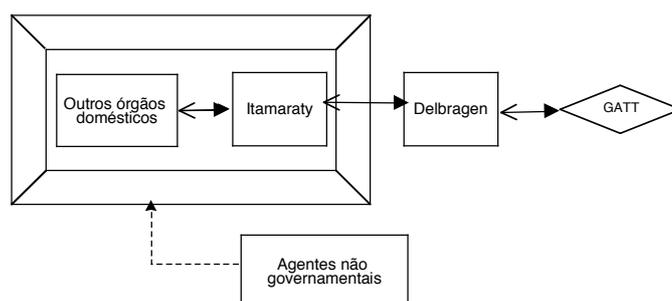


Figura 8: Processo de política-burocrática

Como veremos, todo o processo decisório da participação brasileira na Rodada Tóquio e na Rodada Uruguai era para ter ocorrido nessa modalidade. A especialização

⁷⁹ Desptel 188. Rodada Uruguai. Serviços. Compromissos iniciais. Esclarecimentos sobre a oferta brasileira. 2 de março de 1991. Telegramas recebidos (1751 em diante) e expedidos (001 até 850) do ano 1991 de Delbragen. 1991.

⁸⁰ Esse caso será analisado com mais profundidade no próximo capítulo.

funcional, delegação de competências e abstenção das instituições envolvidas acabaram diminuindo o número de ocasiões em que esse processo ocorreu. Essa modalidade decisória é identificável somente nos casos em que o assunto a ser processado era considerado como importante, afetando os valores institucionais e/ou as políticas estratégicas controladas pelo Itamaraty e por pelo menos um órgão doméstico. Vamos analisar primeiro a natureza formal pela qual se apresentou essa dinâmica.

Na Rodada Tóquio, a concepção de um processo com a interação entre diversos órgãos do aparelho estatal brasileiro foi definida como modalidade principal de formulação da posição externa do país. Ela foi estruturada por intermédio da Unidade de Negociação (UN), órgão intergovernamental criado Decreto 72.161, de 30 de abril de 1973.⁸¹

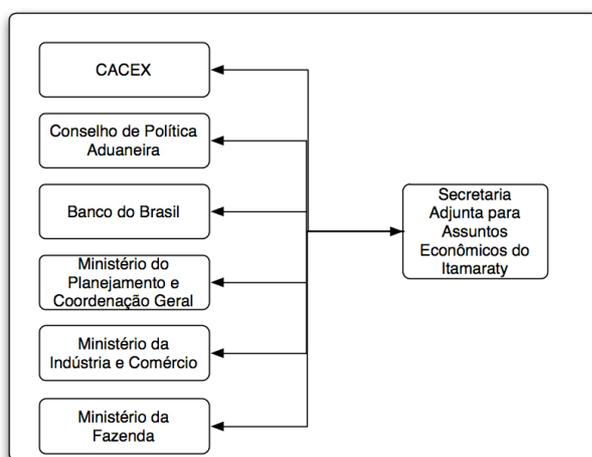


Figura 9: Unidade de Negociação⁸²

De acordo com o texto do decreto, a Unidade funcionaria como núcleo de formulação e coordenação da política brasileira para as negociações no âmbito do GATT.⁸³ Ela seria presidida pelo Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Econômicos do Ministério das Relações Exteriores e seria integrada por representantes do Ministério da Fazenda, do Ministério da Indústria e Comércio, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, do Banco do Brasil, do Conselho de Política Aduaneira do Ministério da Fazenda e da CACEX (figura 9).

Com a responsabilidade da definição da posição brasileira formalmente delimitada em um arranjo fora do controle do Itamaraty, poder-se-ia pensar que os

⁸¹ O Decreto 72.476, de 16 de julho de 1973, o alteraria, convidando os representantes da Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio e Confederação Nacional da Agricultura para participar do mecanismo governamental.

⁸² Figura formulada com base no primeiro decreto.

⁸³ O Decreto também fala que a UN cuidaria da execução.

diplomatas tentariam redesenhar o sistema decisório para aumentar o seu poder na definição da posição brasileira. Isso, contudo, não ocorreria. Os próprios diplomatas concordavam com o caráter abrangente desse mecanismo, ao afirmarem que era o objetivo da Unidade de Negociação propor a posição a ser adotada pelo Brasil no Comitê de Negociações Comerciais do GATT.⁸⁴

A Unidade de Negociação realizou 21 reuniões plenárias ao longo dos seis anos subseqüentes. Além dessas reuniões, foram realizadas outras, “de contatos rotineiros e grupos de trabalho com menor número de representantes”. Por fim, integrantes da Unidade de Negociação deslocaram-se diversas vezes a Genebra, participando diretamente das negociações com representantes de outros países.⁸⁵

Para o Itamaraty, o trabalho da Unidade referia-se não só à formulação da posição brasileira, mas ao próprio “acompanhamento do processo negociador, revendo, quando necessário, as posições adotadas” pelo país.⁸⁶ Essa competência tornava os diplomatas lotados na Delbragen duplamente cautelosos na hora de se pronunciarem sobre qualquer assunto – além de saber a orientação genérica da Unidade de Negociação, tinham que ter uma posição flexível, para que, em caso de algum órgão doméstico, no desenrolar das negociações, mudar as instruções, o país ter algum espaço de recuo. O próprio Ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira, instruiu, em 1974, a Delbragen a ter cautela nas negociações, principalmente “quando estiverem em jogo temas de especial delicadeza política ou que envolvam a competência prioritária de outros órgãos do Governo brasileiro.”⁸⁷

O trabalho da Unidade de Negociação se desdobrou em três fases distintas: a) definição preliminar da posição brasileira (1973-1975); b) aprofundamento técnico, revisão e acompanhamento (1975-1979); c) avaliação dos resultados da Rodada Tóquio (1979). Em cada fase, tanto o papel do Itamaraty como dos outros órgãos variava – nas definições de natureza política o Itamaraty tinha mais liberdade, enquanto que na discussão de aspectos técnicos outros órgãos sobressaiam-se. Assim, na primeira fase o Itamaraty mobilizou os órgãos domésticos para que fosse definida uma agenda mínima

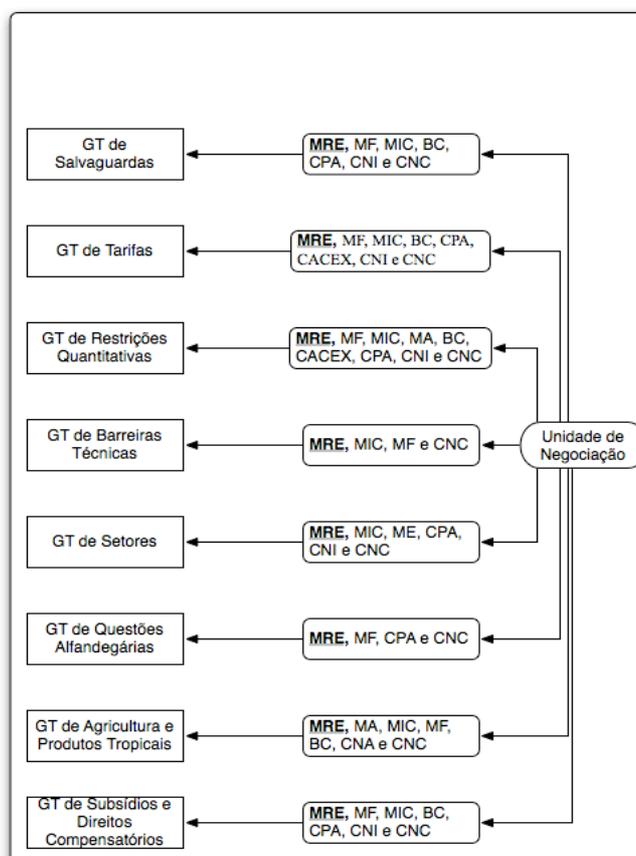
⁸⁴ Ver, por exemplo, Desptel N° 98. GATT. NCMs. Reunião do Comitê de Negociações Comerciais. Em 28 de janeiro de 1975. Rolo 2105. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1975. Confidencial.

⁸⁵ Ofício ao Presidente da República João Baptista de Oliveira Figueiredo. GATT. NCMs. Avaliação. 8 de novembro de 1979. Maço especial da DAI.

⁸⁶ Desptel 1592 (Delbrasgen). GATT. NCM's. Unidade de Negociação. 19 de dezembro de 1974. Rolo 2097. Confidencial. Telegramas expedidos. Ano 1974, para as delegações: Braslalc, Delbrasgen, Delbrasonu.

⁸⁷ Desptel 1384 (Delbrasgen). Instruções 4 de novembro de 1974. Rolo 2097. Confidencial. Telegramas expedidos. Ano 1974, para as delegações: Braslalc, Delbrasgen, Delbrasonu.

do país –na reunião da UN, realizada dia 17 de dezembro de 1974, que foram aprovados os documentos preliminares da posição brasileira para a primeira fase da Rodada Tóquio.⁸⁸ Seria só após a aprovação do Trade Act americano que haveria um aprofundamento do sistema decisório e do ritmo de trabalho da UN.⁸⁹ Em 16 de setembro de 1975, já na segunda fase, são criados os grupos de trabalhos, todos, em princípio, sob a coordenação do Itamaraty e com o mandato geral “de preparar a documentação técnica necessária à participação brasileira nas [Negociações Comerciais Multilaterais], bem como trazer ao plenário da Unidade de Negociação sugestões específicas nas referidas negociações.”⁹⁰



⁸⁸ Desptel 1592 (Delbrasgen). GATT. NCM's. Unidade de Negociação. 19 de dezembro de 1974. Rolo 2097. Confidencial. Telegramas expedidos. Ano 1974, para as delegações: Braslalc, Delbrasgen, Delbrasonu.

⁸⁹ Em um raro artigo de jornal que atesta a existência e funcionamento do mecanismo, é feita a afirmação que, com o Trade Act, se reativaria a Unidade de Negociação, contando com a presença “de técnicos dos Ministérios da Fazenda, da Agricultura e da Indústria e do Comércio, da Secretaria do Planejamento da Presidência da República e de entidades representativas dos setores privados”. De acordo com a notícia, “esse grupo funciona como organismo de apoio à delegação do Brasil”, que negocia a Rodada Tóquio. “Acelera o ritmo de trabalho órgão do GATT [sic] no país”. O Estado de São Paulo. 9 de março de 1975.

⁹⁰ Desptel 1216. GATT. NCM's. Unidade de Negociação. VII reunião. Resultados. 19 de setembro de 1975. Rolo 2105. Confidencial. Telegramas expedidos em 1975 para Delbrasgen.

Figura 10: Grupos de Trabalho da Unidade de Negociação⁹¹

Como se pode observar pela figura 10, só o Itamaraty participava de todos os GTs. Isso era importante, pois somente o órgão tinha o conhecimento preciso do andamento das negociações em Genebra, podendo contribuir com o *feedback* necessário para que os GTs elaborassem as propostas técnicas do país de maneira adequada. No entanto, era comum o Palácio dos Arcos ter um perfil tímido, também não sendo rara a coordenação de fato dos GTs ser realizada por outros órgãos. Esse foi o caso do GT de Setores, grupo no qual seria decidido quais os interesses de acesso a mercado do Brasil nas negociações. Os responsáveis pela coordenação em um determinado momento foram o Ministério da Agricultura e o MIC, assessorados pelo Ministério da Fazenda e pela CACEX.⁹²

Após 1979, a UN foi desativada. Em 1985, com a aproximação de um novo ciclo de negociações, a idéia de reutilizá-la foi ventilada. Demandava-se, naquele momento, o aproveitamento da

Unidade de Negociações, criada por decreto durante as NCMs [Rodada Tóquio], para, sob a coordenação do Itamaraty, ir fixando a posição brasileira com relação aos diversos tópicos do Programa de Trabalho pois a discussão desses temas tenderá crescentemente a assumir características de pré-negociação.⁹³

Contudo, a proposta de se reaproveitar a estrutura da UN para um novo ciclo de negociação acabou fracassando e, em seu lugar, começou a surgir, no próprio Itamaraty, em meados de 1985, a idéia para o estabelecimento de dois grupos interministeriais de alto nível, sob a coordenação do órgão: um para a preparação da posição do país na área de bens (Grupo Interministerial de Bens – GIB) e outro para a elaboração de um estudo nacional sobre serviços (Grupo Interministerial de Serviços – GIS). Em agosto de 1985, a Divisão de Política Comercial (DPC) do Ministério enviou à Presidência da República as minutas de Decretos que criariam os dois Grupos Interministeriais. O exercício fundava-se na idéia de que para o país ser bem sucedido na defesa de seus interesses, era necessário “iniciar um processo interno de harmonização de posições, sob a

⁹¹ MRE: Ministério das Relações Exteriores; MF: Ministério da Fazenda; MIC: Ministério da Indústria e do Comércio; BC: Banco Central; CPA: Conselho de Política Aduaneira; CNI: Confederação Nacional da Indústria; CNC: Confederação Nacional do Comércio; CACEX: Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil; MA: Ministério da Agricultura.

⁹² Desptel 1369. GATT. NCM's. Primeira Reunião do Grupo de Setores da Unidade de Negociação. 20 de outubro de 1975. Rolo 2105. Confidencial. Telegramas expedidos em 1975 para Delbrasgen.

⁹³ O Brasil e o GATT. Papel de trabalho da Divisão de Política Comercial (abril de 1985). PNB ONU g II 1983.03.00. Pasta VIII.

coordenação do Itamaraty”.⁹⁴ As propostas de decreto sediavam os grupos no Ministério das Relações Exteriores, determinando que a secretaria ficasse sob a responsabilidade da DPC.

Passaram-se vários meses até que, em março de 1986, os dois decretos foram assinados pelo Presidente Sarney.⁹⁵ Foi somente neste momento, com a criação do GIS e do GIB, que o Itamaraty começaria a receber o *imput* de outros órgãos do governo de maneira formal e sistemática. Os dois instrumentos jurídicos têm redação parecida. É digna de nota, também, a semelhança da redação com o decreto que criou a Unidade de Negociação.⁹⁶ De acordo com as instruções para a Delegação em Genebra, a primeira tarefa dos grupos seria a de formular as “diretrizes para a posição brasileira a respeito dos diversos temas em debate no GATT”.⁹⁷

Exemplo de assunto processado dentro desses grupos foram as decisões decorrentes das reuniões do GIS durante os meses de abril a agosto de 1986 para: a) efetuar levantamento sobre o setor de serviços no Brasil, suas características e legislação; b) analisar os efeitos de uma possível regulamentação internacional sobre o desenvolvimento do setor; e c) formular a proposta de posição brasileira sobre a matéria, em foros internacionais. Nesse período, o grupo foi coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores e composto por representantes dos seguintes órgãos: Ministérios da Fazenda, da Indústria, e Comércio e da Ciência e Tecnologia, Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil e Instituto Nacional de Propriedade Intelectual. Apesar de o estágio de negociação implicar uma maior participação do Itamaraty, vários desses órgãos foram ativos no trabalho de definição da posição brasileira.⁹⁸

Pensar que com a criação da UN na Rodada Tóquio, e do GIS e do GIB na Rodada Uruguai toda a posição brasileira foi formulada dentro de um processo de política-burocrática é muito superficial. Na maioria dos casos, ocorria uma

⁹⁴ Memorando de Olavo Setúbal para José Sarney. GATT. Criação de grupos interministeriais de trabalho. 20.8.85. PNB ONU g 1983.03.00. Pasta XI.

⁹⁵ “País revê política no GATT” Correio Braziliense. 18 de março de 1986; “Governo cria comissões interministeriais para preparar reunião do GATT”. Gazeta Mercantil. 25 de março de 1986

⁹⁶ Decreto No 92.466, de 17 de março de 1986; Decreto No 92.467, de 17 de março de 1986 (<http://www6.senado.gov.br/sicon/>).

⁹⁷ Desptel 287. GATT. Programa de trabalho de 1982. Criação dos Grupos Interministeriais de trabalho. 30 de março de 1986. Rolo 2322. Confidencial. Despachos telegráficos de 1986 para Delbrasgen.

⁹⁸ Desptel 455. GATT. Grupo Interministerial sobre Serviços. Reunião. 28 de abril de 1986. Rolo 2322. Confidencial. Despachos telegráficos de 1986 para Delbrasgen.

especialização funcional – cada órgão cuidando de uma atividade específica: os agentes privados ficavam responsáveis pela coleta de informações e definição dos interesses básicos dos setores pertinentes; os órgãos técnicos cuidavam da análise de propostas surgidas no plano multilateral, o exame dos possíveis choques das negociações multilaterais com o arcabouço normativo doméstico, e a elaboração de estudos e propostas que resultavam em decisões; o Itamaraty, por fim, ficava com a tradução de textos e controle do fluxo de informação.

Em outros casos, o Itamaraty não tinha interesse ou capacidade administrativa para coordenar todos os grupos e subgrupos decisórios, delegando esse poder para algum órgão específico. Muitas vezes, também, o assunto estava em um estágio de negociação tão avançado, requerendo um conhecimento tão específico, que um órgão doméstico ficava a cargo de tomar a decisão – isso acontecia em certas decisões de rotina.⁹⁹ A letra da lei, dessa maneira, foi ultrapassada pelos ditames pragmáticos da necessidade, que impunham dinâmicas mais eficientes de decisão. Não podemos, portanto, ao examinar a participação do Brasil nos dois ciclos de negociação, partir da premissa que ocorreu necessariamente um processo de decisão burocrático-governamental. Temos que examinar caso a caso.

Mas, nos casos concretos em que essa modalidade decisória ocorreu, percebe-se que a proliferação de atores fez a atividade de coordenação do processo decisório uma necessidade. A compreensão da natureza dessa atividade é muito relevante para os interessados na análise da posição brasileira no GATT. Devido ao grande número de instituições domésticas que atuam dentro da unidade decisória – muitas vezes com objetivos e ações conflitantes –, o papel da coordenação para a formação da voz externa do país é uma atividade essencial no exercício de participação do país quando ocorrem dinâmicas decisórias burocráticas-organizacionais.¹⁰⁰

No entanto, ela não é uma atividade fácil de ser realizada. Um fator que explica a dificuldade na coordenação é a forte tendência de compartimentalização organizacional dos órgãos – a verticalização excessiva e a autarquização na definição de políticas públicas combinada com uma escassa interação lateral. Esse ambiente facilita uma consciência de lealdade com o próprio órgão e a defesa das políticas domésticas sob

⁹⁹ “(...) *the more routine the subject, the more it can be handled by specialists through standard operating procedures, implying that many routine items can be processed at once. The less routine items are bumped up to the bottlenecks, standing in the queue for a secretary or an important congressional to handle*” (Kingdon: 1995, 186).

¹⁰⁰ Idéia retirada do caso americano (Lee: 1991, 9). De acordo com Sophie Meunier “(...) *the institutions through which preferences are aggregated influence outcomes*” (Meunier: 2005, 178).

controle, em detrimento de um sentimento cooperativo no aparelho estatal, dificultando, portanto, o trabalho do coordenador.¹⁰¹

Um segundo problema na coordenação é qual órgão tem o controle do canal oficial de comunicação necessário para a condução do processo (Ahn: 1998, 50). Para Destler, devemos sempre analisar qual é o efeito da instituição coordenadora na harmonização do pluralismo de posições que existe dentro do governo e da sociedade para que uma decisão seja tomada. Para tanto, devemos perguntar se o órgão coordenador tenta agir de forma neutra ou busca influenciar o processo. Dessa maneira, fica claro que a instituição coordenadora pode potencialmente ter grande papel em definir que voz irá ser ouvida, como e quando – além de determinar o peso relativo de cada posição do processo burocrático-governamental na posição final que o país executará externamente (Destler: 1980, 16-7).¹⁰² Em muitos casos, o coordenador não possui as mesmas preferências dos outros atores e tem interesse em modificar a posição desses (Kingdon: 1995, 127-30). Ele sai, assim, de uma posição passiva de mero roteador, para uma de ativa participação no processo decisório, buscando aumentar a legitimidade de suas próprias propostas.

Nesse caso de ativismo, para criar esse espaço de legitimidade, o coordenador deve atuar no processo decisório para que suas preferências prevaleçam, ou convencer os órgãos domésticos de que, ao contrário das posições correntes que têm, a defendida por ele é não só mais adequada aos interesses nacionais como possível de ser bem sucedida se executada no plano multilateral (George: 2006, 15-8). No primeiro caso, diversas estratégias são empregadas, como as iniciativas de combinação de elementos de diversas propostas em um só documento, espera para que uma decisão seja tomada em um momento mais propício, elevação da decisão para um nível hierárquico mais alto e facilitação para a introdução de atores no processo decisório que tenham preferências semelhantes às suas. No segundo caso, a estratégia de mudança das preferências dos atores domésticos vem com um processo de convencimento. Isso, no caso em exame, é facilitado pelo controle que o Itamaraty tem dos canais de informação com o plano multilateral; o órgão pode, assim, filtrar informações que demonstrem que as

¹⁰¹ Essas considerações eu trouxe do caso japonês que, em diversas dimensões, tem grandes semelhanças com o Brasil. Ver Ahn: 1998.

¹⁰² As principais funções do órgão de coordenação, de acordo com Destler, devem ser a de “*brokering, overseeing evolution of policy on particular issues, assuring that important concerns are addressed in timely fashion, and that cabinet members and other key advisers get their opportunities to weigh in.*” O coordenador deve ser, portanto, uma célula pequena, para evitar que desenvolva seus próprios interesses paroquiais (Destler: 1980, 228).

preferências dos órgãos domésticos são inadequada e equivocadas, e fazer gestões para “educar” esses atores e aumentar a aceitabilidade de propostas alternativas.¹⁰³

Saber quando o Itamaraty, no exercício de sua atividade de coordenador, vai tentar introduzir suas preferências é muito difícil, mas é possível elaborar uma hipótese. Nos três casos que serão estudados, percebe-se que geralmente a ação ativa do Itamaraty derivou de uma discordância com outros órgãos sobre as opções que poderiam alavancar os interesses nacionais. O Palácio dos Arcos, dessa forma apesar de não ter o controle sobre as políticas domésticas, tinha uma concepção particular sobre como a economia deveria ser organizada e regulada para haver uma melhor inserção internacional do país. Se outros órgãos desejavam redefinir as regras domésticas ou influenciar a posição no GATT de maneira contrária a essa concepção, o Palácio dos Arcos mobilizava-se para lutar dentro do processo burocrático-governamental. O mesmo pode ser dito dos órgãos domésticos: muitos tinham uma concepção sobre a inserção externa do país e eram muito ciosos dos nichos de políticas que controlavam. Quando o Itamaraty introduzia alguma proposta para modificar esses nichos, eles insurgiam-se, batalhando para vencer o conflito burocrático que emergia.

1.8 Conclusão

Este capítulo criou uma tipologia representando as dinâmicas de processo decisório da participação brasileira no GATT com o propósito de demonstrar que o Itamaraty não teve o monopólio decisório de toda a ação externa do Brasil. A emergência de uma determinada unidade decisória dependeu de vários fatores domésticos e internacionais. No plano internacional, vários fatores foram importantes, como as características do processo de negociação, o assunto, o estágio, e a oportunidade de ação. Estes impactavam os contornos da unidade decisória por intermédio de variáveis domésticas, como confiança presidencial, regras e costumes, interesses e recursos organizacionais, e controle sobre políticas públicas estratégicas.

Geralmente, a interação do Itamaraty com outros órgãos da administração era cooperativa; pode-se até afirmar até que a regra era uma especialização funcional dentro da unidade decisória – cada órgão se especializava em algum tipo de atividade no recolhimento, processamento e distribuição de informações. Porém, muitas vezes, havia conflitos sobre qual o rumo o Brasil deveria adotar, fruto das diferenças nas preferências do Itamaraty com relação as que os outros órgãos da administração tinham. Esse caso

¹⁰³ Estratégias tiradas de (Farnham: 2004, 451-4).

emergia geralmente dentro de uma lógica de política-burocrática. Aqui, o Itamaraty detinha o importante papel de coordenar o processo decisório, o que, em tese, lhe dava uma ampla vantagem frente aos outros órgãos do governo na determinação da resultante final do processo decisório. Ocorre, no entanto, que ele não possuía o controle sobre a ratificação e implementação dos acordos negociados no plano multilateral, muito menos o conhecimento técnico para determinar a posição externa do país. Essa fragilidade é que lança luz sobre as origens da paradoxal situação de fragilidade do Palácio dos Arcos quando confrontado com as preferências incompatíveis de outros órgãos. Nos próximos capítulos, essa condição será ilustrada em narrativas de três relevantes casos.

Capítulo 2: a diplomacia da derrogação ou a arte da exclusão

Foi argumentado no capítulo anterior que é necessário um questionamento mais refinado da premissa de exclusividade do Itamaraty na formulação da política externa brasileira para se entender a posição do país no GATT. Avançou-se na demonstração empírica dessa idéia ao se apresentar os contornos dos vários tipos de unidades de formulação. A análise do processo decisório nessas arenas evidenciou os mecanismos pelos quais o Itamaraty era constrangido por outros órgãos da administração.

Este capítulo estudará o caso das negociações tarifárias dentro dessa moldura, salientando como conflitos entre órgãos do governo impactaram a posição externa do país. O caso é bastante adequado, pois a tarifa aduaneira foi considerada, desde os primórdios do GATT, ainda que muitas vezes teleologicamente, como instrumento central de regulamentação do comércio internacional (Hoda: 2001, 5). O caso é também relevante para apresentar uma das principais ações brasileiras no GATT que, diga-se de passagem, ainda é obscura na literatura.¹⁰⁴

Objetivando preencher essa lacuna, será realizada nas próximas seções uma análise dos processos decisórios da participação brasileira tanto em negociações tarifárias na Rodada Tóquio e na Uruguai, como na análise do fechamento da renegociação dos compromissos tarifários brasileiros no período 1967-1975. Um entendimento acurado dessas questões demandará um conhecimento prévio sobre negociações tarifárias no GATT – para tanto, a primeira seção do texto tecerá as considerações necessárias nesse sentido. O texto prosseguirá com um breve relato da ação brasileira na área tarifária do GATT no período que vai de 1947 até 1972. No bloco seguinte, o foco recairá sobre o fechamento da Lista III brasileira e as negociações tarifárias da Rodada Tóquio. A análise do processo de definição da oferta tarifária brasileira durante a Rodada Uruguai virá a seguir. Por fim, será realizada uma conclusão parcial, que sistematizará as formas pelas quais a interação do Itamaraty com os órgãos domésticos impactou a definição da posição brasileira no tópico.

¹⁰⁴ Marcelo de Paiva Abreu afirma, por exemplo, que antes de 1960 o principal envolvimento do Brasil no GATT relacionava-se com a renegociação de tarifas. Não há, no entanto, maior reflexão sobre a questão, nem a identificação sistemática sobre como essa ação brasileira desenvolveu-se no momento posterior (Abreu: 1993, 142).

2.1 Negociações tarifárias no GATT

Até a Rodada Kennedy, as negociações tarifárias constituíam o centro do movimento de expansão do GATT (Preeg: 1970, 258). Era o Artigo 17 da Carta da Organização Internacional do Comércio que orientou os membros a entrarem em negociações periódicas para a redução e ajuste de tarifas; apesar de a Carta não ter sido ratificada, foi esse artigo que sustentou os exercícios iniciais de redução de tarifas no arranjo. Seria somente em 1954-55, na Sessão de Revisão do GATT, que o Artigo XXVIII *bis* seria introduzido – prevendo que, de tempos em tempos, uma Conferência Ministerial poderia apoiar negociações para redução de tarifas.

Os princípios que guiariam essas negociações seriam o de reciprocidade e o de base vantajosa mútua (*mutually advantageous basis*), mas não existiam critérios mais precisos para defini-los. Também não havia no Artigo XXVIII *bis* provisões mais precisas sobre as modalidades das negociações – ficaria assentado que os participantes decidiriam se elas seriam realizadas por produto-a-produto ou por outra regra. A partir de junho de 1966, com a introdução do Parágrafo 8 do Artigo XXXVI, que comporia a chamada Parte IV do GATT, foi introduzido formalmente um novo princípio: a não-reciprocidade, na qual as partes contratantes do GATT não esperariam reciprocidade para compromissos feitos no sentido de reduzir ou remover barreiras ao comércio com as partes contratantes menos desenvolvidas.¹⁰⁵

Nas negociações realizadas neste período, para cada concessão tarifária havia uma ou mais partes contratantes com “direitos iniciais de negociação”, que correspondiam, na maioria dos casos, ao interesse do principal fornecedor – definido pela nota interpretativa do parágrafo 1 do Artigo XXVIII como a parte contratante que tivesse, em um período razoável de tempo antes das negociações, uma participação considerável do mercado de outra parte contratante.¹⁰⁶

Existiam outras formas de negociações tarifárias. A primeira era durante a acessão ao GATT, realizada nos termos definidos entre o governo interessado e as Partes Contratantes.¹⁰⁷ Depois que as negociações terminavam, os resultados eram

¹⁰⁵ O protocolo da emenda foi aberto para assinatura em 8 de fevereiro de 1965, entrando em vigor em 27 de junho de 1966. Ver: Protocol amending the GATT to introduce Part IV on trade and development. 12 de fevereiro de 1965. L/2355; Protocol introducing Part IV. 5 de julho de 1966. L/2666.

¹⁰⁶ Esse conceito mudou após a Rodada Uruguai, com o *Uruguay Round Understanding on the Interpretation of Article XXVIII of GATT 1994* (<http://www.wto.org>).

¹⁰⁷ Há uma diferença entre Partes Contratantes e partes contratantes. O primeiro indica a atuação conjunta dos signatários do acordo, adotando uma posição ou conclusão; o segundo envolve somente os governos que aplicaram o Acordo dentro dos parâmetros do Protocolo de Aplicação Provisória (Jackson: 1969, 88 e 126-8).

incorporados em uma lista de concessão, fazendo parte, a partir de então, do arcabouço jurídico do GATT. Para cada lista é dado um numeral romano, que corresponde à ordem de acessão ao Acordo – a do Brasil chamava-se “Lista III”. O processo de internalização das concessões tarifárias nessas listas significa que as tarifas discriminadas no instrumento estavam “consolidadas” a um determinado nível, não podendo a parte contratante, em tese, definir níveis tarifários acima do consolidado.

Outra forma de negociação tarifária eram as renegociações de compromissos, previstas no Artigo XXVIII. Aqui, a parte contratante que tivesse modificado ou retirado concessões teria que compensar seus principais fornecedores, mantendo, dessa maneira, o nível geral de reciprocidade e concessões mútuas satisfatórias não menos favoráveis. Para os países em desenvolvimento, havia a previsão de não-reciprocidade, além de ser previsto no Artigo XVIII um brecha para modificações com o propósito de promover o estabelecimento de uma determinada indústria por substituição de importações. Há, ainda, a renegociação prevista no contexto da formação de uma união aduaneira. Se uma parte contratante aumentasse a tarifa para um nível maior do que o consolidado ao entrar em uma união aduaneira, havia necessidade de ajustes compensatórios com as partes prejudicadas.

Em todas essas modalidades de negociação, abrem-se oportunidades de ação no aparelho governamental doméstico. Em alguns casos, uma decisão é mandatória, devendo ser cumprida dentro de um prazo determinado; em outros, há um espaço para a discricionariedade na participação (ou não) do país. O Brasil, desde o início do GATT, participou das negociações tarifárias, modificando sua Lista III. O país também renegociou seus compromissos tarifários diversas vezes, por ter retirado ou alterado concessões já consolidadas. A oportunidade de ação gerada nas negociações tarifárias, como veremos, ocorria em um assunto bastante técnico no qual o Itamaraty não tinha poder algum na determinação das políticas domésticas. O sucesso de qualquer ativismo do órgão, portanto, dependeria da coincidência de posições com as agências domésticas ou da estratégia montada pelo Itamaraty para mudar o posicionamento desses órgãos.

Na seção seguinte, será apresentado um breve histórico da atuação brasileira durante o período 1947-1958 na área tarifária. O processo decisório da participação do país será entendido dentro dos termos da interação entre políticas domésticas e negociações multilaterais, servindo de antecedente para as seções subseqüentes.

2.1.1 Da entrada e até a reentrada do Brasil no GATT (1947-1958):

As negociações tarifárias que vão de 1947 até 1958 no GATT seriam traumáticas para o Brasil devido à conjunção de dois problemas. O primeiro é o fato de a política comercial do país ter como base, naquele momento, a pauta tarifária de 1934, que consistia em um sistema de incidência tarifária específica e não *ad valorem*. Assim, com a inflação dos anos subseqüentes, a tarifa foi perdendo o seu valor proporcional aos preços dos produtos importados, pois não era reajustada, levando a soluções *ad hoc* que violavam os compromissos do GATT. A falta de reajuste no período nos leva ao segundo problema: a formulação da política comercial brasileira. Ao contrário da hodierna realidade, o regime constitucional de 1946 dava um papel de destaque ao Congresso Nacional na formulação da política comercial. Era ele que tinha capacidade normativa para mudar as tarifas aduaneiras.¹⁰⁸

Foi exatamente a ação do Congresso que deixou os negociadores brasileiros no GATT em situação delicada. Aliás, o próprio processo de ratificação, em 1948, acarretou sérios problemas para a diplomacia comercial brasileira nos anos subseqüentes.¹⁰⁹ Tendo o Executivo encaminhado o Projeto de Lei faltando cerca de um mês para a data limite que o Brasil tinha para ratificar o Protocolo de Aplicação Provisória do GATT, o processo legislativo foi rápido.¹¹⁰ Em 1948, sem nenhuma preparação, os parlamentares, que na época das negociações em Genebra não se interessaram pela discussão nem foram convidados para participar da delegação brasileira, modificaram diversas tarifas já consolidadas na Lista III brasileira.¹¹¹ A consequência direta dessa modificação foi que, na segunda sessão das Partes Contratantes do GATT, ainda em 1948, a diplomacia comercial, representada pelo

¹⁰⁸ Artigo 141 §34 combinado com o Artigo 65 I e II e com o §2 do Artigo 36 da Constituição de 1946 (Brasil: 2002). Na tramitação do Protocolo de Aplicação Provisória, na Câmara dos Deputados, a questão da competência para modificar as tarifas aduaneiras não foi foco de grande controvérsia. No Senado, contudo, o tópico mereceu delongadas considerações, principalmente sobre qual o grau de liberdade que o Executivo tinha no assunto. A visão mais radical era do Senador João VillasBoas, que afirmava que “(...) ao Congresso – apenas ao Congresso – compete[ria] modificar, alterar ou reduzir tarifas. Não sendo delegáveis essa atribuição constitucional, não é possível deixar nas mãos do Chefe do Poder Executivo a alteração de tarifas.” Anais do Senado Federal. Livro Vol. 6. 1948. Pág: 667.

¹⁰⁹ As negociações de 1947 criariam o Protocolo de Aplicação Provisória do GATT para a internalização do Acordo, enquanto não fosse negociada a Carta da OIC. Com o fracasso da Carta, o Protocolo acabou vigorando provisoriamente até a criação da Organização Mundial do Comércio. Para maiores detalhes ver (Hansen e Vermulst: 1989; Jackson: 1990).

¹¹⁰ Horácio Lafer, relator do projeto na Comissão de Finanças da Câmara, por exemplo, dispôs de uma semana para examinar o projeto (Lafer: 1988, 276). De acordo com a análise da Comissão de Diplomacia da Câmara dos Deputados, o projeto foi submetido à Câmara 7 meses e 24 dias depois de sua assinatura. O Congresso, contudo, teria somente seis dias para processar o projeto de lei, de acordo com o relatório da Comissão. Diário do Congresso Nacional. 1948. Pág: 5954.

¹¹¹ Anais do Senado Federal. 1948. Pág: 548.

Itamaraty, teve que batalhar para modificar as tarifas que tinham sido negociadas no ano anterior, conseguindo a primeira derrogação de compromissos (*Waiver*) para aplicar a modificação de tarifas para almanaques, calendários, penicilina e leite em pó.¹¹²

A ação do Congresso fez com que, nos anos posteriores, existisse a preocupação explícita de sempre se levar em conta a posição do órgão na determinação da participação brasileira no GATT. Mas, mesmo com essa precaução, o problema de 1948 esteve longe de ser um episódio isolado. No decorrer da década de 1950, quando o país implementava seu programa de substituição de importação e problemas inflacionários avolumavam-se, viu-se que era necessário modificar a estrutura tarifária brasileira – uma evolução de um sistema específico de incidência tarifária para um *ad valorem*.

Essas modificações não podiam simplesmente ser encaminhadas do Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional como uma lei normal; depois de 1948, as tarifas do país estavam consolidadas na Lista III do GATT. Para realizar a reforma, era necessária uma derrogação temporária de todas as obrigações e direitos brasileiros no GATT, podendo, assim, o Congresso Nacional aprovar uma nova tarifa aduaneira sem que o país violasse as regras multilaterais. Posteriormente, o país teria que entrar em negociação com seus parceiros para recompor uma nova Lista III, consolidando compromissos completamente novos. O Brasil passou, com muito esforço, por todo o calvário. O caso é *sui generis* na história do GATT, pois significou a re-entrada do país no Acordo, após negociações com 17 outras partes contratantes durante vários anos (Hoda: 2001, 68).

Do ponto de vista institucional, o órgão que lidava com a coordenação interna e externa da posição brasileira era a Comissão Consultiva dos Assuntos do GATT, vinculada ao Ministério da Fazenda – e não ao Itamaraty. A criação desse órgão marcou a hegemonia das autoridades fazendárias na determinação da posição brasileira no GATT – e até, em determinados momentos, na execução de decisões em Genebra –, situação que persistiria até o fim das negociações de recomposição da tarifa brasileira em 1958. A Comissão tinha a competência de estudar e sugerir as diretrizes gerais da

¹¹² Brazilian request for withdrawal of concessions – Schedule III. 24 august 1948. GATT/CP.2/W.9; Annex to Brazilian request for withdrawal of concessions. 24 august 1948. GATT/CP.2/W.9/Add.1; Brazilian request for withdrawal of concessions – Schedule III. 6 september 1948. GATT/CP.2/W.11. O Brasil acabou rebaixando outros produtos em compensação ao aumento dos produtos. Schedule III – Brazil. Withdrawal of concessions – re-renegotiations with the United Kingdom and the United States. 1 June 1949. GATT/CP./24.

política tarifária do governo e determinar a posição do Brasil no GATT.¹¹³ O chefe da Comissão, Valentim Bouças, empreenderia uma árdua luta tanto no plano doméstico, para acelerar o andamento da reforma tarifária, como no plano externo, para que o país pudesse realizar sua reforma tarifária sem ser constrangido pelos compromissos multilaterais já consolidados.¹¹⁴ O discurso de Bouças, ao identificar no GATT o principal empecilho à reforma doméstica, indicava que o Brasil iria reformar suas tarifas “quer o GATT as ratifique ou não” (Anônimo: 1955, 4).

Importante salientar que a dinâmica da “reentrada” do Brasil no GATT passou ao largo do Itamaraty em suas três fases fundamentais. Na primeira, de convencimento do governo americano e do FMI, em setembro de 1956, foram funcionários do Ministério da Fazenda que viajaram para Washington com o objetivo de apresentar o projeto de reforma tarifária e pedir apoio à derrogação dos compromissos brasileiros no GATT.¹¹⁵ Na segunda, no mês de novembro do mesmo ano, foi o Ministro da Fazenda, José Maria Alkmim, que foi a Genebra apresentar aos participantes da Sessão das Partes Contratantes a reforma brasileira e indicar a necessidade de o país ter as suas obrigações do GATT derogadas para completá-la.¹¹⁶ Por fim, na delegação que foi renegociar a Lista III brasileira no GATT, após o Congresso ter aprovado a nova tarifa, há uma clara preponderância do Ministério da Fazenda e do Congresso Nacional sobre o Itamaraty, apesar de esse ter conseguido a vitória procedimental de que todas as comunicações para o Brasil passassem pelo órgão.¹¹⁷

¹¹³ Decreto N. 35.482, de 7 de maio de 1954; Ata da reunião da Comissão Consultiva do Acordo Geral de Tarifas e Comércio. 23 de julho de 1954. FGV (CPDOC). OA 54.07.21/2. Rolo 27

¹¹⁴ Valentim Bouças já tinha sido o chefe da Comissão Revisora das Tarifas Aduaneiras. Para maiores detalhes da reforma ver (Câmara: 1956).

¹¹⁵ Projeto de instruções para as conversações a se realizarem com o governo dos Estados Unidos da América relativamente à apresentação da nova tarifa alfandegária do Brasil no GATT. 12 de setembro de 1956. FGV (CPDOC). EAP 56.07.31; Carta de Otávio Paranaguá para Ernani do Amaral Peixoto. 16 de novembro de 1956. FGV (CPDOC). EAP 56.07.31

¹¹⁶ Summary record of the eighth meeting. 27 October 1956. SR.11/8; “Essa vitória [derrogação de todos os compromissos que o Brasil tinha assumido no GATT] se deve ao apoio dado à delegação brasileira, pessoalmente, pelo próprio ministro da Fazenda, Sr. José Maria Alkmim, à experiência política do embaixador Barbosa Carneiro e do Sr. Valentim Bouças (...)” (Melo: 1956, 20); Júlio Augusto Barboza-Carneiro. Relatório da delegação do Brasil à XI sessão das Partes Contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Genebra, em 16 de janeiro de 1957. MRE (AHI/RJ). Conferência de Comércio e Tarifas Aduaneiras. Ofícios 1954 (dez.)- 1959. Estante 80. Prateleira 1. Maço 11.

¹¹⁷ A chefia da Delegação coube ao experiente embaixador Barboza-Carneiro, mas todo o trabalho técnico de definição da posição brasileira coube a Valentim Bouças e técnicos do Ministério da Fazenda (ver série de documentos TNB). Regimento interno da delegação do Brasil às negociações tarifárias brasileiras no quadro do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). 6 de fevereiro de 1958. MRE (AHI/RJ). Conferência de Comércio e Tarifas Aduaneiras. Ofícios 1954 (dez.)- 1959. Estante 80. Prateleira 1. Maço 11. A percepção da posição brasileira em Genebra como derivada do trabalho do Ministério da Fazenda é identificada também em editorial do Observador Econômico (Anônimo: 1956).

Observa-se, nesse breve histórico, que, desde os primórdios da ação brasileira no GATT, a formulação do país sempre foi impactada por outros órgãos do governo, inclusive pelo Congresso Nacional. Até a função de coordenação da formulação da posição era, em diversos períodos, realizada fora do Itamaraty. Esse período também demonstrou como outros órgãos impactavam na posição externa brasileira em todas as formas apontadas no capítulo 1. Na próxima seção, será abordada a posição brasileira na área tarifária durante a Rodada Kennedy, com um foco especial no pedido de derrogação tarifária realizado em 1967.

2.1.2 Rodada Kennedy

O ambiente decisório da política comercial que caracterizou a década de 1950 transformou-se em um quadro bem mais complexo na década seguinte. Primeiro, o Congresso Nacional abdicaria de ter um papel preponderante na política tarifária, competência que seria progressivamente transferida para o Conselho de Política Aduaneira (CPA).¹¹⁸ Da mesma forma, com a criação e evolução da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), grande parte da política de comércio exterior brasileira estaria subordinada aos diversos instrumentos controlados por essa instituição. Já no âmbito da diplomacia comercial, o Itamaraty progressivamente perderia sua competência nas negociações do GATT.¹¹⁹ Coincidência ou não, o período que vai de meados da década de 1950 até a segunda UNCTAD, o órgão desenha um discurso bastante articulado de crítica ao GATT¹²⁰ e procura, de forma tenaz, a migração das questões atinentes ao comércio dos países em desenvolvimento para a UNCTAD.¹²¹

¹¹⁸ Esse órgão teria papel de grande relevância na formulação da política tarifária brasileira, até a sua extinção no governo Collor. Importante salientar que pelo decreto presidencial de 12 de agosto de 1979, o Conselho foi extinto e no seu lugar criou-se a Comissão de Política Aduaneira, que guardaria a mesma sigla (Baumann e Morais: 1988, 26).

¹¹⁹[1968?] s.a. O tratamento de assuntos econômicos no Itamaraty. FGV (CPDOC) AAS 1968.10.14. Ronald Schneider também afirma tese semelhante (Schneider: 1976, 94, 108-13).

¹²⁰ “A posição brasileira, principalmente a partir da primeira revisão do Acordo Geral, em 1955, fundamentou-se nas seguintes premissas: (a) o espírito de liberalização geral e tratamento não-discriminatório do GATT não se coaduna com a realidade econômica internacional, onde existe uma disparidade entre os países industrializados e os menos desenvolvidos; (b) cabe, pois, promover uma reformulação dos princípios e normas do GATT, a fim de adaptá-los às necessidades do desenvolvimento econômico dos países menos desenvolvidos; (c) no ínterim, deve-se procurar, através de uma política dinâmica e positiva, obter do GATT condições mais favoráveis para o comércio dos países em desenvolvimento.” Divisão de Política Comercial. Informação para o Embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira. 24.03.1966. AAS 1966.03.24. Ver também (Batista: 1991, 3).

¹²¹ Era explícito o desejo do Brasil que o GATT desaparecesse e desse lugar a uma instituição nos moldes da UNCTAD. Nos documentos brasileiros já até se dava o nome de “Organização Internacional de Comércio e Desenvolvimento” a essa organização. Assim, a ação brasileira até então era vista como “apenas um primeiro passo num longo caminho que, idealmente, levaria o GATT a integrar-se

Coincidindo com a fase final da Rodada Kennedy, o Governo Brasileiro baixa, no final de novembro de 1966, o Decreto-Lei n. 63, que modifica a pauta tarifária do país. A nova tarifa vinha dez anos após à de 1957, “que não respondia às exigências da nova política [comercial].”¹²² Alguns autores, ao analisarem esse decreto e outras mudanças na regulamentação aduaneira, falam de uma “relativa liberalização da política comercial” ou “*cautious outward-looking trade policy*” (Braga e Tyler: 1990, 3), que caracterizaria o período, mas convém salientar que, em 1968, já é observável o fim desse impulso (Allain, Franklin *et al.*: 1993, 9-10).

É nesse contexto doméstico que o Brasil irá atuar nas negociações tarifárias do estágio final da Rodada Kennedy. Pode-se, de forma interessante, traçar um paralelo entre a participação brasileira na área tarifária nessa fase e na Rodada Uruguai, pois em ambas realizar-se-iam, antes da finalização das negociações, reformas tarifárias domésticas no sentido de uma relativa liberalização e racionalização da política tarifária do país. Assim como a Rodada Uruguai, a diplomacia comercial teve que criar o discurso de que a reforma de 1966 constituía “uma contribuição efetiva aos objetivos da Rodada Kennedy” e que, em virtude disso, o Brasil era credor no quadro geral das negociações – as medidas, mesmo não consolidadas, serviriam como pagamento adiantado do Brasil à Rodada.¹²³

Esse discurso coaduna-se com o primeiro objetivo dos dois defendidos pelo país nas negociações tarifárias, que eram: 1) obter vantagens da Rodada Kennedy sem negociar novas concessões; 2) derrogação global de concessões feitas e constantes da Lista III. Não é possível, com as fontes disponíveis, discernir o papel preciso dos órgãos da administração sobre o segundo ponto, e o único documento consultado indica, na verdade, que a idéia de pedir a derrogação dos compromissos “surgiu dos debates do seio da Delegação”, em Genebra. Nessa perspectiva, considerava-se que os saldos positivos da economia brasileira não deveriam “ser motivo de euforia perene”, e que as modificações na política comercial do país necessitavam que fosse renegociada a Lista III – dando a latitude necessária para o país aprofundar seu processo de substituição de

completamente no sistema da CNUCD[UNCTAD], e na eventual criação de uma Organização Internacional do Comércio e Desenvolvimento”. Divisão de Política Comercial. Informação para o Embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira. 24.03.1966. AAS 1966.03.24.

¹²² Relatório da Delegação do Brasil encarregada das negociações relativas ao pedido de “Waiver” de obrigações decorrentes do Artigo II do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Genebra, de novembro de 1966 a janeiro de 1967. AAS 1966.03.24. Pasta I

¹²³ Instruções para a Delegação do Brasil à fase final da sexta rodada de negociações do GATT - “Kennedy Round”. Divisão de Política Comercial. Em 10 de abril de 1967. AAS 1966.03.24 del.

importação.¹²⁴ Mas, ao analisar a orientação da delegação desde as negociações tarifárias da Rodada Kennedy, percebe-se que os diplomatas eram orientados a observar que qualquer pedido de outras delegações que exigisse oferta tarifária brasileira deveria ser objeto de consulta da CPA antes que qualquer posição fosse tomada.¹²⁵

Foi guiando-se nessa perspectiva que o Brasil aproveitaria a presença de delegações de vários países em Genebra, no final da Rodada Kennedy, para a retirada de concessões consolidadas consideradas prejudiciais à promoção da indústria nacional. Assim, entre os meses de novembro de 1966 e janeiro de 1967, uma delegação brasileira, com técnicos da Fazenda e da CPA, negociou um pedido de derrogação de obrigações de sua Lista III. Quem chefiou a delegação foi o Embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira, na época chefe da Missão Permanente do Brasil em Genebra.¹²⁶ O período, no entanto, não era dos mais adequados para esse exercício. A Rodada Kennedy buscava a redução de tarifas entre os participantes das negociações e o Brasil, além de não fazer ofertas tarifárias significativas, iria realizar “retiradas de concessões consolidadas, trazendo, pelo menos aparentemente, um desequilíbrio às negociações anteriores”.¹²⁷

Não obstante, o Brasil conseguiu a derrogação de seus compromissos tarifários para realizar as necessárias mudanças na política comercial. Essa derrogação foi muito relevante para o aprofundamento da substituição de importações em alguns setores, mas sua importância, nessa dissertação, reside em outra questão. Como explanado no segundo tópico do capítulo, as derrogações implicam renegociação de compromissos com as partes afetadas pela retiradas ou modificação de concessões. Se o Brasil foi bem sucedido em conseguir o *Waiver*, agora teria, para recompor sua Lista III, que entabular renegociações compensatórias com as partes contratantes que detinham direitos iniciais de negociação. O próximo tópico abordará como foi realizado esse processo, que perdurou até meados da década de 1970, salientando os constrangimentos sofridos pelo Itamaraty no processo decisório doméstico. A seção aproveitará para analisar o processo decisório da participação brasileira nas negociações tarifárias da Rodada Tóquio.

¹²⁴ Humberto Bastos. Observações preliminares sobre reivindicações brasileiras. Genebra, em 12 de outubro de 1966. AAS. 1966.03.24. Pasta I

¹²⁵ Instruções para a Delegação do Brasil à fase final da sexta rodada de negociações do GATT - “Kennedy Round”. Divisão de Política Comercial. Em 10 de abril de 1967. AAS 1966.03.24 del.

¹²⁶ Relatório da Delegação do Brasil encarregada das negociações relativas ao pedido de “Waiver” de obrigações decorrentes do Artigo II do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Genebra, de novembro de 1966 a janeiro de 1967. AAS 1966.03.24. Pasta I

¹²⁷ Gerardo Góes. Retirada de concessões. Análise das justificações. Genebra, em 29 de setembro de 1966. AAS 1966.03.24. Pasta I

2.2 Renegociação do Waiver e Rodada Tóquio

No tópico anterior foi salientado que o período da Rodada Kennedy correspondeu a uma época de diminuição do escopo de ação do Itamaraty no GATT, além de uma crescente predisposição do órgão contra as negociações engendradas pelo arranjo multilateral.¹²⁸ Com a chegada do governo Geisel, a atuação de seu Ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira, apontaria para uma reversão dessas duas tendências.

É importante salientar que, já ao final da década de 1960, ocorria no Itamaraty uma reflexão sobre a fragilidade da UNCTAD para a defesa dos interesses brasileiros. Em um documento sem autoria do período, apesar de se reconhecer a contribuição decisiva da UNCTAD na década de 1960, já se falava que “seu impacto se situa[va] mais no nível abstrato”.¹²⁹ Dessa forma, para o Brasil, de acordo com o texto, “o GATT permanecia o órgão negociador de comércio por excelência”.¹³⁰ Na década de 1970, com as iniciativas de reforma do sistema econômico internacional no âmbito da ONU, o ceticismo se exacerbava.

Em 1973, na discussão sobre a posição brasileira no tópico da Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, diplomatas em Brasília demonstravam-se pessimistas quanto aos possíveis frutos da iniciativa, considerando-a “uma grande colcha de retalhos” que não corresponderia aos interesses do país.¹³¹ Paulo Nogueira Batista, diplomata brasileiro em Genebra, afirmava que a discussão de iniciativas genéricas de reforma ou criação de uma nova ordem econômica internacional era “tema abstrato, complexo e polêmico”, que, ao seu ver, não ajudava os países em desenvolvimento, principalmente por desviar esforços da etapa de preparação do que viria a ser a Rodada

¹²⁸ Particularmente na administração Gibson Barboza (1969-1974), a ação do Itamaraty na área econômica foi restringida pelo avanço de outros setores governo, tendo o órgão encolhido o seu escopo de atuação. De acordo com Azeredo da Silveira, “o Gibson [Barboza], quando se sentiu agredido pela área econômica, ele se fechou; o que ele fez muito mal, porque ele foi restringindo as atividades do Ministério” FGV (CPDOC). Entrevista: Azeredo da Silveira. Fita 4. Lado A. 1979. Importante salientar que até durante a gestão Silveira falava-se de “uma atrofia progressiva do órgão responsável pela formulação de nossa política externa”. Várias razões explicariam isso. A primeira seria a pequena progressão institucional e de infra-estrutura do Itamaraty, que acompanhou a concomitante “progressão geométrica de nossas responsabilidades na área internacional”. A segunda seria o fato de o Itamaraty ter sido “objeto de um verdadeiro cerco de um imenso sistema burocrático” que o esvaziava “de muitas de suas atribuições, açambarcadas por áreas da administração que lhe são estranhas”. Diplomacia Cartorial. Jornal do Brasil. 26 de abril de 1977.

¹²⁹ Sem data e autor. Política econômica multilateral. AAS 1968.10.14 del. Pasta I.

¹³⁰ Sem data e autor. Política econômica multilateral. AAS 1968.10.14 del. Pasta I.

¹³¹ Desptel 892. UNCTAD. II Sessão do GT sobre a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados. Instruções. 7 de julho de 1973. Rolo 1801. Telegramas expedidos – confidencial. Ano 1973. Delbrasgen.

Tóquio do GATT. No tópico específico da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, Batista achava a iniciativa “pouco útil”, pois o momento era de a UNCTAD e outros órgãos confrontarem-se com tópicos mais concretos e menos declaratórios, até mesmo para aumentar sua credibilidade junto aos países desenvolvidos.¹³²

A crise da UNCTAD como via de promoção dos interesses brasileiros continuou a incomodar os quadros do Itamaraty. Em outubro de 1973, o diplomata Souto Maior comentava a “utilidade cada vez mais discutível para nós de uma organização em que o Brasil se [vê] crescentemente forçado a posições defensivas”. Para ele, não deveria haver hesitação na “crítica severa tanto da organização em si como da política pouco construtiva dos países que a compõem.”¹³³ As idéias de Souto Maior eram compartilhadas por Azeredo da Silveira, que afirmou:

Reconheço que a nossa atuação nos órgãos econômicos da ONU se tornou mais difícil na medida em que evoluímos da formulação de princípios gerais para a elaboração de normas ou recomendações mais específicas, nos quais os interesses dos vários países em desenvolvimento podem, muitas vezes, divergir.¹³⁴

Essa declaração de Azeredo é importante, pois indica uma “especificidade” dos interesses brasileiros no sistema multilateral de comércio, ou seja, demandas concretas em vez da retórica obstrucionista que caracterizou a posição do país durante vários anos. Mas se a UNCTAD diminuiria sua importância para o Brasil, o que poderia explicar a mudança do foco para o GATT? De acordo com o chefe da Missão Brasileira em Genebra na época, Ramiro Saraiva Guerreiro, essa mudança estava inserida nos termos mais amplos da política de incrementar exportações para “reabsorver, ao menos em parte, as divisas pagas aos produtores [de petróleo] [e] limitar o saldo devedor para com os mesmos.”¹³⁵ Há, portanto, uma ligação íntima entre o ativismo que iria caracterizar a posição dos diplomatas brasileiros que atuavam nas negociações do GATT durante a maior parte da década de 1970 e as crenças sobre como o país deveria agir para superar a crise econômica do período. Mas, considerando a participação de outros órgãos do

¹³² Tel 1730 (Delbrasgen). XVIII Assembléia Geral. Item 51 da agenda. UNCTAD. Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados. 21 de setembro de 1973. Rolo 1792. Confidencial – Telegramas recebidos no ano 1973, das Delegações: Delbrasgen, Delbrasonu.

¹³³ Telegrama sem número (Delbrasgen). Pedido de retransmissão de telegrama. 31 de outubro de 1973. Rolo 1792. Confidencial – Telegramas recebidos no ano 1973, das Delegações: Delbrasgen, Delbrasonu.

¹³⁴ Desptel 1384 (Delbrasgen). Instruções. 4 de novembro de 1977. Rolo 2097. Confidencial. Telegramas expedidos. Ano 1974, para as delegações: Braslalc, Delbrasgen, Delbrasonu.

¹³⁵ Tel 36. GATT. NCMs. Perspectivas atuais. 15 de janeiro de 1974. Rolo 2078. Confidencial – Telegramas recebidos no ano 1974 da Delbrasgen. Confidenacial.

governo no processo decisório, qual seria o grau de sucesso do Itamaraty em aumentar o ativismo brasileiro no GATT?

Iniciando a análise em 1973, antes do lançamento formal da Rodada Tóquio, percebe-se que a prioridade do Itamaraty era fechar as negociações de recomposição de sua Lista III. Como foi visto, o problema iniciou-se em 1967, quando o país conseguiu um *Waiver* para mudar suas tarifas, comprometendo-se a renegociar perdas com as partes contratantes afetadas. Com as dificuldades na fase de renegociações, o *Waiver* foi estendido cinco vezes, faltando, em 1973, somente as negociações com a Grã-Bretanha para o país recompor seus compromissos. O Brasil já tinha feito uma oferta aos britânicos em 1972, mas, devido a resistência da CPA e da CACEX em não aceitarem fazer concessões em tratores e uísque, demandas do país europeu, a proposta acabou caducando. As negociações estavam em terreno complicado pois o Reino Unido estava, naquele momento, acedendo à Comunidade Econômica Européia (CEE), processo que potencialmente poderia retirar diversas concessões consolidadas de interesse Brasil.

A delegação britânica, dessa maneira, esperava ansiosa para terminar as negociações antes de entrar na CEE, algo que parecia difícil devido à procrastinação do Brasil em aceitar um acordo.¹³⁶ Os britânicos, conjuntamente com a Comissão Européia, estranhavam o fato de o Brasil, faltando somente o Reino Unido para terminar as renegociações da Lista III, ser evasivo e aparentar não querer terminar as negociações.¹³⁷ Poder-se-ia imaginar que a origem do silêncio dos diplomatas brasileiros estivesse em uma estratégia do Itamaraty para o país continuar com suas obrigações e direitos derogados no GATT e maximizar sua posição de barganha com os ingleses e no próprio ciclo de negociação multilateral que se iniciava. Essa hipótese é interessante, e, considerando o conjunto de crenças atribuídas aos diplomatas do período, bastante coerente no nível hipotético. Mas a análise empírica não permite que essa tese prospere, pois há uma dinâmica bem mais sofisticada de explicação, agregando atores exógenos ao Itamaraty.

Na verdade, durante todo o período, o órgão mobilizou-se para fechar as negociações com os britânicos. Desejando estar em uma posição confortável no GATT, a questão era um espinho que incomodava o relacionamento com os europeus e uma mancha nas credenciais do país. Era preciso, aos olhos dos diplomatas em Brasília e em Genebra, solucionar o empecilho. Mas eles estavam incapacitados em determinar a

¹³⁶ Minutes of meeting. 13 november 1973. C/N/91.

¹³⁷ Summary record of the first meeting. 22 november 1973. SR.29/1

posição brasileira, pois tinham que garantir que as negociações externas fossem ratificadas e implementadas domesticamente, competências essas que o Itamaraty não possuía. Precisava-se, assim, no mínimo da aquiescência dos órgãos domésticos para que os resultados das negociações externas de recomposição da Lista III fossem internalizados. A dificuldade em conseguir-la dificultava enormemente o posicionamento do país no plano multilateral.

Isso derivava de, no plano doméstico, no assunto específico da política tarifária, a CPA deter a responsabilidade de modificar as tarifas. Na década de 1970, com o uso ostensivo de licença de importações pela CACEX, as tarifas definidas por ela tinham pouco impacto no grau de abertura e fechamento da economia brasileira. Mas, mesmo assim, o órgão tinha importância central na internalização ou não das modificações negociadas com os ingleses na reforma da Lista III. Foi sua posição contrária às compensações aos ingleses que restringiu a ação externa do Itamaraty. A justificativa em se negar a oferecer qualquer compensação aos britânicos estava na crença do órgão de que, ao entrar na CEE, o Reino Unido retiraria concessões de interesse do Brasil. Na visão da CPA, não haveria justificativa para o Brasil compensar perdas inglesas da recomposição da Lista III sendo que, pelo processo de entrada na CEE, o país seria igualmente prejudicado. O órgão, por defender a tese de não dar nenhuma compensação ao Reino Unido, era contrário às negociações de recomposição, por considerar extinta a dívida que o Brasil tinha para com o país europeu.¹³⁸ Como a CPA era o órgão doméstico competente para ratificar e implementar as modificações necessárias, o Itamaraty não teve saída: instruiu os diplomatas em Genebra que a posição brasileira deveria ser a de “(...) adotar uma tática dilatória em relação ao Reino Unido, procurando congelar as negociações sobre a Lista III (...)”¹³⁹

O quadro parecia mudar quando o Reino Unido reverteu, em setembro de 1973, sua posição de exigência de ser compensado em uísque e tratores, declarando sua intenção de aceitar a oferta brasileira do ano anterior. Essa determinação britânica acabou criando situação vexatória para o Brasil, pois esse era o único entrave retórico que os diplomatas utilizavam para sustentar o não fechamento das negociações. O Itamaraty,

¹³⁸ Desptel Nº 462. GATT. Lista III. Reino Unido. Em 23 de abril de 1973. Rolo 1801. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1973. Confidencial.

¹³⁹ A tática no início do ano era de especial relevo, pois o Brasil não tinha ainda fechado as negociações com a CEE sobre as compensações da entrada do Reino Unido no bloco. Dessa maneira, era crucial a Comissão Européia não saber que o Brasil poderia não dar compensações para o Reino Unido na recomposição da Lista III, pois isso poderia afetar as negociações de compensações nos termos do Artigo XXIV:6. Desptel Nº 153. GATT. Lista III. Reino Unido. Em 7 de fevereiro de 1973. Rolo 1801. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1973. Confidencial.

observando o grave incômodo para o país, batalhava para mudar a posição da CPA, no sentido de encerrar as negociações com os ingleses para que na próxima sessão das Partes Contratantes o país não se visse na situação delicada de sofrer acusações de não ter fechado sua lista consolidada de obrigações tarifárias.¹⁴⁰ A estratégia do Departamento Econômico do Itamaraty, chefiado por Paulo Nogueira Batista, que anteriormente lidou em Genebra com a protelação da questão, foi subir o contencioso para o Ministro da Fazenda, Delfim Neto, para contornar a intransigência da CPA.

Quando incumbido da decisão, o Ministro da Fazenda também protelaria qualquer movimento, devido a “divergências internas”.¹⁴¹ Em uma situação de grandes dificuldades internas, não restava nenhuma alternativa ao Itamaraty senão instruir os diplomatas em Genebra a lutar pela renovação do *Waiver*.¹⁴² O Palácio dos Arcos estava em situação delicada, pois a posição de um órgão doméstico competente para realizar as modificações demandadas pelas negociações externas impossibilitava a definição adequada da posição brasileira. Dessa forma, sem poder obrigar a CPA a aceitar um acordo, foi somente com o novo governo e a perspectiva de novas orientações na matéria que o Itamaraty começou a avançar na solução do contencioso com os ingleses.¹⁴³

Com efeito, após a posse do novo governo, com gestões no Ministério da Fazenda e no Ministério da Indústria e Comércio, foi decidido que o Brasil procederia ao fechamento das negociações com o Reino Unido, no marco da oferta brasileira de 1972, que não incluía concessões em uísque ou tratores.¹⁴⁴ Por problemas técnicos, a publicação pelo governo da nova Lista III foi progressivamente adiada, tendo sido aplicada somente em maio de 1975.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Desptel Nº 1252. GATT. Negociações da Lista – III com o Reino Unido. Em 27 de setembro de 1973. Rolo 1801. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1973. Confidencial.

¹⁴¹ Desptel Nº 1393. GATT. Lista III. Reino Unido. “Waiver” brasileiro. Em 24 de outubro de 1973. Rolo 1801. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1973. Confidencial.

¹⁴² Desptel Nº 1410. GATT. Lista III. Reino Unido. “Waiver” brasileiro. Em 27 de outubro de 1973. Rolo 1801. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1973. Confidencial; Desptel Nº 1488. GATT. Lista III. Renovação do “waiver”. Em 14 de novembro de 1973. Rolo 1801. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1973. Confidencial.

¹⁴³ Desptel Nº 171. GATT. Lista III. Reino Unido. Em 13 de fevereiro de 1974. Rolo 2097. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1973. Confidencial.

¹⁴⁴ Desptel Nº 312. GATT Negociações da Lista III com o Reino Unido. Em 25 de março de 1974. Rolo 2097. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1973. Confidencial.

¹⁴⁵ Esses problemas técnicos eram devidos ao fato que durante o Waiver, que durou de 1967 até 1974, a estrutura de nomenclatura tarifária do Brasil sofreu alterações significativas, demandando grande trabalho dos técnicos da CPA. Desptel Nº 122. GATT. Medidas brasileiras de alterações de alíquotas. CEE. Lista III. Em 30 de janeiro de 1975. Rolo 2105. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1975. Confidencial; Oliver Long, quando em passagem pelo Brasil, em maio de 1975, teria como interlocutores o Secretário Geral do Ministério da Fazenda, José Carlos Freire e técnicos do Ministério da Indústria e

A publicação da Lista III, renegociada durante oito anos, não significou o fim dos problemas dos diplomatas. Com o choque do petróleo e o conseqüente aumento dos gastos em importações pressionando o balanço de pagamentos do país, já em abril de 1975, o Itamaraty indicava que o país provavelmente teria que renegociar a Lista III novamente. Interessante notar como a diplomacia comercial usava e sofisticava a retórica do princípio da reciprocidade relativa e da defesa da indústria nascente para tentar conseguir no GATT uma renegociação com um “mínimo possível de compensações ou, inclusive, o não oferecimento, por completo, de compensações.”¹⁴⁶ A retórica desenvolvimentista e as práticas dilatórias no GATT, nesse caso específico, serviam ao interesse do país, na medida em que criava as liberdades externas para a atuação dos órgãos domésticos encarregados de formular e implementar a política comercial do país.¹⁴⁷

Mas o Itamaraty não pode nesse período ser considerado um mero locutor externo das determinações dos órgãos internos. Durante a gestão Azeredo da Silveira, o Palácio dos Arcos batalharia para que definições cruciais na política econômica externa fossem influenciadas pelo órgão. Isso não se limitava ao plano doméstico, pois, no caso do GATT, Silveira interessava-se pelos próprios fundamentos normativos do sistema multilateral de comércio. Tendo sido o secretário executivo da delegação brasileira que atuou na Conferência Internacional de Comércio e Emprego em 1948, além de ter atuado na II UNCTAD e na fase final da Rodada Kennedy, Silveira tinha idéias próprias sobre a direção que as instituições internacionais da área de comércio deveriam tomar para maximizar a realização dos interesses brasileiros.

Nesse sentido, em 1975, apresentaria a idéia de se criar um novo acordo internacional na área de comércio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.¹⁴⁸ Apesar de otimista, a proposta fracassaria em pouco tempo.¹⁴⁹ Foi nesse momento que a

Comércio. Desptel N° 587. GATT. NCM's. Lista III. Visita do Diretor Geral ao Brasil. Em 7 de maio de 1975. Rolo 2105. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1975. Confidencial; Schedule III – Brazil. 1 July 1975. L/4191.

¹⁴⁶ Desptel N° 489. GATT. Lista III. Em 18 de abril de 1975. Rolo 2105. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1975. Confidencial.

¹⁴⁷ Ver também Desptel N° 1166. GATT. Depósito prévio às importações. Nova reunião de trabalho na SERE. Resultados. Em 8 de setembro de 1975. Rolo 2105. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1975. Confidencial.

¹⁴⁸ “Silveira volta e defende proposta”. O Estado de São Paulo. 4 de setembro de 1975; “Silveira repetirá proposta de acordo geral na ONU” O Estado de São Paulo. 12 de setembro de 1975.

¹⁴⁹ A proposta não foi bem definida e acabou sendo bastante vaga. Os assessores de Silveira tinham dificuldades em explicá-la para seus interlocutores. Ela foi bombardeada pelos próprios pares de Silveira no governo brasileiro. Paulo Lira, presidente do Banco Central, por exemplo, acreditava que a proposta não atendia aos interesses brasileiros. O Itamaraty, de acordo com Luis Lampreia, tentava acomodar a

diplomacia brasileira, ao analisar o andamento da Rodada Tóquio, voltou a considerar a enorme relevância dessa negociação. O raciocínio dos diplomatas era o seguinte: ficar de fora ou não ser ativo de nada adiantaria, pois o Brasil mantinha mais de 70% de seu comércio exterior com os Estados Unidos, a CEE e o Japão, países que participariam das negociações e que, de acordo com a visão do período, tratariam de impor os resultados aos demais.¹⁵⁰

A grande relevância das negociações para os destinos do país, no entanto, era acompanhada pela crença de que a participação do país não poderia ser encetada, tanto no curto quanto no longo prazo, nas regras atuais da organização. Era necessária uma mudança das regras do jogo. Foi daí que nasceu, no final de 1976, o objetivo do Itamaraty de realizar uma reforma profunda no GATT, por intermédio do que viria a ser chamado de “*Framework Group*” (Maciel: 1977, 141-6; Winham: 1986).¹⁵¹ O Itamaraty, desde o início, estava ciente que o avanço nas negociações de reforma do GATT só viriam com uma flexibilização da posição do Brasil em outras áreas, inclusive na sua oferta tarifária – havia um *linkage* entre os dois assuntos. É nesse contexto que ocorriam os conflitos entre o ministério e as áreas econômicas do governo, que não estavam predispostas a ceder na área tarifária em troca de ganhos no desenho processual e normativo do sistema multilateral de comércio.

Como foi visto no capítulo anterior, a formulação da posição brasileira ocorria no âmbito da Unidade de Negociação. O posicionamento preliminar desse mecanismo no início da Rodada Tóquio na área tarifária era que o país deveria manter uma posição defensiva de “expectativa interessada.”¹⁵² A razão de tal letargia não está em qualquer crença do Itamaraty, até porque, como foi visto, as crenças dos diplomatas levariam a

visão de Lira na proposta de Silveira, mas ela não prosperou. Crimmins, embaixador americano no Brasil, julgava que isso se devia ao fato de os diplomatas brasileiros estarem muito ocupados com as negociações da Rodada Tóquio. Também levantava a hipótese de os diplomatas da área econômica encontrarem dificuldades para criar propostas que funcionassem, se afastassem do legalismo dos países em desenvolvimento, incorporasse substantivas concessões dos países desenvolvidos em tratamento diferencial, e lidasse com as questões de matéria prima. NARA. De John Crimmins (Brasília) para o State Department. 30th UNGA – Agenda item 123 (Brazilian trade agreement proposal). 3 de novembro de 1975. Confidencial.

¹⁵⁰ “GATT poderá alterar incentivos”. O Estado de São Paulo. 29 de janeiro de 1978; O Brasil, de acordo com Silveira, deveria participar obrigatoriamente do GATT porque “se não participássemos, seríamos punidos e somos uma presa suculenta para os países industrializados”. “Silveira critica política dos EUA” Gazeta Mercantil. 20 de setembro de 1978.

¹⁵¹ De acordo com George Maciel, “[s]ince the outset of these negotiations [da Rodada Tóquio], Brazil has believed that one of its most important aspects (...) was the improvement of the international framework for the conduct of world trade.” Statement by the representative of Brazil, H.E. Ambassador George A. Maciel, on 21 february 1977. MTN/FR/W/1. 21 february 1977.

¹⁵² Desptel N° 37. GATT. NCMs. Perspectivas atuais. Em 15 de janeiro de 1974. Rolo 2097. Telegramas expedidos (DELBASGEN). Ano 1973. Confidencial.

uma posição ativa do país. A explicação da posição brasileira reside em outro domínio, mais particularmente na atuação dos outros órgãos na Unidade de Negociação – que demonstra como o Itamaraty era dependente do trabalho técnico de outros órgãos da administração. Isso é claro quando se lê as instruções do início da Rodada Tóquio:

Dada a alta natureza técnica dos assuntos que entrarão em pauta (...), o Brasil ainda não pode estabelecer uma posição sobre os mesmos, sendo necessário, para isso, haver uma definição dos órgãos internos competentes.¹⁵³

No ponto específico da área tarifária, o Itamaraty, em Brasília, sempre alertava a delegação em Genebra para o fato das decisões sobre qual o curso de ação que o Brasil deveria tomar ser definido “(...) por órgão colegiado integrado pelas diversas áreas competentes do governo brasileiro”, e não pela Chancelaria, daí a dificuldade em encaminhar as respostas das consultas da delegação em Genebra na velocidade adequada.¹⁵⁴

Seria só em 1975, na sétima reunião da Unidade de Negociação, que seriam criados os grupos de trabalhos para formular a posição brasileira nos diversos tópicos da agenda da Rodada.¹⁵⁵ O Grupo G – integrado pelo Itamaraty, Ministério da Fazenda, Ministério da Indústria e Comércio, Banco Central, CPA, CACEX, Confederação Nacional da Indústria e Confederação Nacional do Comércio – é que lidaria, inicialmente, com a construção da posição brasileira na área tarifária da Rodada. A primeira reunião foi marcada para fevereiro de 1976¹⁵⁶, mas só ocorreria em setembro do mesmo ano. A razão da demora parece ter sido o receio nutrido tanto pela CACEX como pela CPA sobre os riscos de o Brasil ser exigido a prestar contrapartidas tarifárias em um contexto de severos problemas no balanço de pagamentos do país. Essa situação fica mais explícita na segunda reunião do grupo, no início de outubro de 1976, quando os representantes dos dois órgãos consideravam prematuro até trabalhos internos para definição de listas de pedidos e ofertas em acesso a mercados.¹⁵⁷

Observa-se, dessa maneira, que, desde o início das atividades do grupo de trabalho, os conflitos burocráticos apresentavam-se na interação dos órgãos do governo

¹⁵³ Desptel Nº 502. GATT. NCMs. Grupo de Barreiras não-tarifárias. Reunião de 7 de maio. Em 6 de maio de 1974. Rolo 2097. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1973. Confidencial.

¹⁵⁴ Desptel Nº 909. GATT. Lista III. Reunião do Conselho de Representantes do dia 11 de julho. Em 7 de julho de 1975. Rolo 2105. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1975. Confidencial.

¹⁵⁵ Desptel 1216. GATT NCM's. Unidade de Negociação. VII reunião. Resultados. Em 19 de setembro de 1975. Rolo 2105. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1975. Confidencial.

¹⁵⁶ Desptel Nº 84. GATT. NCM's. Unidade de Negociação. 2ª fase dos trabalhos. VIII reunião. Resultados. Em 23 de janeiro de 1976. Rolo 2112. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1976. Confidencial.

¹⁵⁷ Desptel Nº 1193. GATT. NCM's. Grupo de Tarifas. Em 11 de outubro de 1976. Rolo 2112. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1976. Confidencial.

para definir a posição brasileira.¹⁵⁸ O Itamaraty, tentando aumentar a credibilidade dos negociadores em Genebra, insistia para que a CPA e a CACEX começassem um programa de trabalho para definir listas preliminares de pedidos e ofertas. Contudo, estes dois órgãos consideravam a iniciativa inadequada, utilizando a desculpa de que não conheciam, naquele momento, “as medidas de tratamento diferenciado nestas áreas sobre as quais basear seus pedidos”. Assim, para os negociadores em Genebra não restava alternativa senão rebuscar o discurso na demanda por modalidades de tratamento diferenciado, tentando ganhar tempo para que os trabalhos internos iniciassem, possibilitando a preparação em tempo útil da posição brasileira na área tarifária.¹⁵⁹

No início de 1977, o único avanço era a definição de dois entendimentos na Unidade de Negociação que influenciariam a posição brasileira na área tarifária até o fim da rodada. Primeiro, acordou-se que a exigência de tratamento especial e diferenciado deveria permear toda posição brasileira na área tarifária. Segundo, o Brasil deveria só acompanhar as negociações, sem se comprometer a dar concessões, “(...) pelo menos até o final das negociações”, quando já seria possível ter um balanço mais completo da rodada.¹⁶⁰ A busca por tratamento especial e diferenciado, portanto, não teve seus contornos mais agressivos definidos unilateralmente pelo Itamaraty; tinha curso mais profundo, amparado pela participação dos órgãos domésticos no processo decisório. A decisão de o Brasil só acompanhar as negociações tinha, igualmente, as mãos da CPA e da CACEX; a implicação prática para o país era a postergação da participação brasileira de maneira ativa. Os dois entendimentos, assim, acabaram significando a falta de avanço na definição da oferta tarifária do país.

Mas se no front doméstico a letargia paralisava o esforço de formulação da oferta, em Genebra, no segundo semestre de 1977, a delegação brasileira começaria a enfrentar os recorrentes pedidos informais dos americanos para a apresentação de listas de ofertas

¹⁵⁸ A primeira querela foi no grupo que discutia as restrições quantitativas, na qual a CACEX e a CPA detinham uma posição inflexível sobre o pedido do secretariado do GATT de que o Brasil enviasse à organização uma lista com a discriminação das restrições quantitativas aplicadas pelo país. Pela documentação disponível, o Itamaraty, como coordenador do grupo, conseguiu modificar a posição desses dois órgãos. Desptel 1231. GATT. NCM's. Restrições quantitativas. Em 24 de setembro de 1975; e Desptel 1278. GATT. NCM's. Restrições quantitativas. Grupo de trabalho da Unidade de Negociação. Instruções Gerais. Em 2 de outubro de 1975. Ambos os documentos estão no Rolo 2105. Telegramas expedidos (DELBASGEN). Ano 1975. Confidencial.

¹⁵⁹ Desptel N° 944. GATT. NCMs: Unidade de Negociação. Em 19 de agosto de 1977. Rolo 2046. Telegramas expedidos (DESLBRASGEN). Ano 1977. Confidencial.

¹⁶⁰ Desptel N° 206. NCMs. Reunião da Unidade de Negociação. Posição brasileira. Em 17 de fevereiro de 1977. Rolo 2046. Telegramas expedidos (DESLBRASGEN). Ano 1977. Confidencial.

e pedidos na área tarifária. Em uma ocasião nesse período, um representante americano teria afirmado que as autoridades de seu país já estavam terminando uma lista de exceções para negociações tarifárias com base em indicadores de sensibilidade da economia do país, e que, se o Brasil quisesse ter os seus pedidos de acesso ao mercado americano levados em conta, teria que demonstrar seus interesses e ofertas o mais rápido possível.¹⁶¹

Analisando esse curto prazo, o representante brasileiro em Genebra, George Maciel, solicitava ao Itamaraty em Brasília que listas de pedidos e de ofertas na área tarifária fossem enviadas para entendimentos bilaterais. Afirmava que estratégias dilatórias de criar obstáculos procedimentais às negociações, como as adotadas pelo Brasil, não iriam funcionar. Com efeito, os países desenvolvidos já estavam acordando um calendário e fórmulas preliminares de redução de tarifas, que condicionariam as negociações, deixando pouco espaço de manobra para países que queriam atrasá-las ou participar somente em um estágio mais avançado.¹⁶² A visão do diplomata era que “aqueles que desejarem efetivamente participar do processo terão de aceitar tais condições, ou permanecer à margem”.¹⁶³

A avaliação por George Maciel demonstrava as dificuldades das negociações para o Brasil, pois os principais parceiros comerciais do país afirmavam que, apesar de não quererem uma reciprocidade total, esperavam alguma contribuição. Maciel estava em uma situação privilegiada para avaliar como as oportunidades que o país tinha na Rodada Tóquio, principalmente na reforma do GATT, eram delimitadas pelo nível de comprometimento por parte do país em outras áreas, notadamente no tópico tarifário. O diplomata também se preocupava com as possíveis perdas na área de acesso a mercados. Observando como as ofertas dos EUA e CEE eram de interesse específico para as exportações do Brasil, Maciel requisitava alguma resoluta tomada de decisão por parte da Unidade de Negociação. Em um texto de síntese dos problemas enfrentados, ele afirmaria:

(...) não devo esconder minha profunda preocupação com o risco crescente de imobilização e marginalização do Brasil nas negociações nesta fase

¹⁶¹ Tel N° 2562. GATT. NCMs. Tarifas. 16 de novembro de 1977. Rolo 2033. Telegramas recebidos (DELBRASGEN). Ano 1977. Confidencial.

¹⁶² Esse calendário preliminar foi formalizado no documento Abreviated description of working hypothesis for tariff reductions. 23 december 1977. MTN/INF/17

¹⁶³ Tel N° 2578. GATT. NCMs. Tarifas. Em 18 de novembro de 1977. Rolo 2033. Telegramas recebidos (DELBRASGEN). Ano 1977. Confidencial.

decisiva, as quais, muitos acham, serão as últimas, de tal alcance, no terreno do comércio internacional neste século.¹⁶⁴

A resposta da Unidade de Negociação não poderia ter sido pior. Apesar de ter tomado conhecimento da solicitação americana, ela não chegou a conclusões positivas sobre a conveniência da participação do Brasil nas negociações tarifárias, ficando o assunto pendente, inclusive no que toca à possibilidade de apresentação de pedidos de eliminação de barreiras tarifárias na área agrícola, interesse particular do Ministério da Agricultura.¹⁶⁵ A Divisão de Política Comercial (DPC), órgão interno do Itamaraty responsável por assuntos do GATT, vendo ruir as chances de êxito para o país na Rodada, envia memorando para Azeredo da Silveira. No documento é exposto de forma fria e direta os prejuízos que o país sofreria se abdicasse de participar das negociações:

Quanto mais reduzida for a área de participação brasileira nas NCMs [Negociações Comerciais Multilaterais], não só mais reduzidas se tornarão nossas possibilidades de obtenção de ganhos significativos nas negociações, como mais difícil se tornará a mera defesa dos interesses brasileiros nas áreas em que decidamos participar. Um afastamento do Brasil da área de negociação de barreiras ao comércio reduzirá consideravelmente nosso raio de manobra na área normativa, além, evidentemente, de reduzir ou eliminar nossos ganhos eventuais em termos de liberalização comercial para os produtos brasileiros de exportação.¹⁶⁶

Prosseguindo na sua estratégia de convencimento, a DPC enviaria, no início de outubro de 1977, um ofício para o Ministério da Fazenda para que o órgão se sensibilizasse com os potenciais ganhos das negociações. A resposta demonstraria as dificuldades do processo burocrático de persuasão, pois a posição de Mário Henrique Simonsen, Ministro da Fazenda, foi taxativa, reafirmando a orientação de seus funcionários na reunião da Unidade de Negociação, na qual foi recomendado que o Brasil acompanhasse as negociações tarifárias “sem qualquer compromisso de concessões, em termos de setores ou produtos” e que se a evolução em outras áreas exigisse a participação direta nas negociações tarifárias, o engajamento do Brasil “só se daria após prévia decisão do Conselho de Desenvolvimento Econômico”.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Tel Nº 173. GATT. NCMs. Avaliação do estado atual das negociações. 12 de janeiro de 1978. Rolo 1999. Telegramas recebidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁶⁵ Tel Nº 37. GATT. NCMs. Reunião da Unidade de Negociação. Barreiras ao comércio. Lácteos. Carnes. Em 11 de janeiro de 1978. Rolo 2015. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁶⁶ Memorandum da DPC para Azeredo da Silveira. As negociações comerciais multilaterais (NCMs). 5 de outubro de 1977. FGV (CPDOC). AAS 1974.03.15 MRE. Pasta VIII.

¹⁶⁷ Aviso No 375 do Ministério da Fazenda para Itamaraty. 12 de outubro de 1977. FGV (CPDOC). AAS 1974.03.15 MRE. Pasta VIII.

Observando essas dificuldades, o próprio Azeredo da Silveira responde a carta de Simonsen, tentando convencê-lo a ser menos refratário às demandas do processo multilateral, pelo argumento de que “eventuais concessões brasileiras só seriam feitas ao final das negociações”, como tinha sido definido pela Unidade de Negociação no início de seus trabalhos. Também alertou para o risco de que se uma lista de pedidos não fosse apresentada, o país estaria se “marginalizando totalmente do processo negociador”, levando a uma “diminuição do poder de barganha brasileiro na área normativa”, um dos principais interesses na Rodada.¹⁶⁸

Sem conseguir sucesso no diálogo com Simonsen, Azeredo optaria por levar a dificuldade ao Presidente da República. A questão seria definida por Geisel no início de 1978, em uma reunião realizada no Palácio do Planalto, com os ministros da área econômica.¹⁶⁹ Silveira submeteu um relatório ao Presidente que indicava a percepção do Itamaraty sobre as negociações. De acordo com o trabalho, existia, naquele momento, “o risco crescente de imobilização e marginalização do Brasil nas negociações” devido ao fato de o Brasil não ter depositado uma lista de ofertas na área tarifária e nem ter reagido aos pedidos de concessão feitos ao país. O mais importante, contudo, foi a pragmática avaliação de que para o Brasil conseguir qualquer avanço substantivo nas áreas de interesse da Rodada, o país deveria “manifestar (...) disposição de oferecer contribuições às NCMs [negociações comerciais multilaterais].”¹⁷⁰

Azeredo da Silveira, que compartilhava com as percepções de George Maciel sobre os riscos de o Brasil ser marginalizado nas negociações, falava ao Presidente que os países desenvolvidos reiteradamente explicitavam a expectativa de receber do Brasil alguma forma de contribuição concreta, ainda que sob a égide do princípio de reciprocidade relativa, em troca do atendimento dos interesses brasileiros. Assim, para Silveira, o país teria que atender pelo menos parte dos desejos dos países desenvolvidos para alcançar qualquer resultado substantivo na rodada nos pontos de interesse do país – ou, no caso, do Itamaraty.¹⁷¹

¹⁶⁸ Carta de Azeredo da Silveira para Mário Henrique Simonsen. Novembro[?] de 1977. FGV (CPDOC). ASS/Cor. Pasta VIII

¹⁶⁹ Tel N° 155. GATT. NCMs. Participação do Brasil. Reunião com o Senhor Presidente da República. Em 3 de fevereiro de 1978. Rolo 2015. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁷⁰ Desptel N° 156. GATT. NCMs. Participação do Brasil. Informação submetida ao Senhor Presidente da República. Em 3 de fevereiro de 1978. Rolo 2015. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁷¹ Desptel N° 156. GATT. NCMs. Participação do Brasil. Informação submetida ao Senhor Presidente da República. Em 3 de fevereiro de 1978. Rolo 2015. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

Na reunião interministerial, em fevereiro de 1978, Geisel acabaria apoiando a posição do Itamaraty, o que levaria a uma mudança sensível dos trabalhos da Unidade de Negociação.¹⁷² Se, antes, a CPA e a CACEX conseguiam adiar qualquer compromisso em estudar seriamente as ofertas e pedidos da área tarifária na rodada, duas semanas após a decisão presidencial acordava-se na Unidade de Negociação a criação de um grupo de trabalho para, em regime de urgência, elaborar uma lista de pedidos brasileiros na área tarifária e formular uma reação aos pedidos feitos até então ao país.¹⁷³ Este grupo – constituído pelo Itamaraty, Ministério da Fazenda, Ministério da Indústria e Comércio, Ministério da Agricultura, CACEX, CPA e CNI – elaborou a lista de pedidos tarifários no início de março.¹⁷⁴ É importante salientar que essa lista inicial de oferta foi elaborada pelo Ministério da Indústria e Comércio para a renegociação da Lista III e, portanto, não correspondia aos pedidos encaminhados pelos participantes das negociações da Rodada Tóquio.¹⁷⁵ Além de não corresponder aos pedidos feitos ao país, podendo ser considerado mais um exercício dilatatório, a posição brasileira, em essência, não parece ter mudado tanto. O mais interessante é notar que, mesmo com o aval e apoio presidencial, o Itamaraty não conseguiu a participação adequada dos órgãos econômicos no processo decisório.

Já em abril, vários técnicos da área econômica, além de um representante da CNI, viajaram para Genebra, no primeiro enfrentamento direto com os americanos na área tarifária nessa fase de negociações. Esse grupo definiu no texto “Critérios técnicos para participação do Brasil nas negociações na área tarifária” a posição preliminar do país no tópico.¹⁷⁶ Nesse texto, explicita-se a tese de necessidade de proteção da produção interna com vista à manutenção do grau desejável de desenvolvimento econômico, implicando uma posição em que ofertas, mesmo sob o princípio da reciprocidade relativa, seriam muito difíceis de serem apresentadas.

Essa posição relutante de engajamento levou o país a elaborar uma lista de pedidos reconhecidamente inegociável, além de não ter dado uma resposta aos pedidos

¹⁷² O interessante é observar que elas eram na maioria demandas. “Geisel aprova lista para negociações”. *Gazeta Mercantil*. 3 de fevereiro de 1978.

¹⁷³ Desptel Nº 214. GATT. NCMs. Reunião da Unidade de Negociação. Tarifas. Em 16 de fevereiro de 1978. Rolo 2015. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁷⁴ Desptel Nº 293. GATT. NCMs. Pedidos do Brasil. Tarifas. Barreiras não-tarifárias. Em 2 de março de 1978. Rolo 2015. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁷⁵ Desptel Nº 361. GATT. Lista III. Reunião do grupo de trabalho interministerial. 14 de março de 1978. Rolo 2015. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁷⁶ Tel Nº 992. GATT. NCM's. Negociações com os EUA. 18 de abril de 1978. Rolo 1999. Telegramas recebidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

americanos.¹⁷⁷ Isso é visto de forma mais clara na afirmação de um técnico de que o Brasil só daria concessões “se fossemos atendidos integralmente, em nossas reivindicações, quanto à eliminação de barreiras (...) impostas à penetração dos produtos agrícolas brasileiros”.¹⁷⁸ O jornal O Estado de São Paulo também comentava, no mesmo sentido, que o Brasil se recusava a participar das negociações tarifárias, “porque alguns setores governamentais defendiam uma suposta soberania de política comercial”. O veículo, citando fonte em Genebra, asseverava que os países desenvolvidos continuavam afirmando ao Brasil que um avanço nas áreas de interesse do país só viria após receberem “alguma forma de contribuição concreta, ainda que sob o princípio de reciprocidade relativa”.¹⁷⁹ Com efeito, em uma reunião com o Embaixador Macdonald, representante dos EUA em Genebra, George Maciel foi informado de que a atitude do Brasil de não aceitar uma discussão sobre as eventuais contribuições à Rodada Tóquio antes de conhecidos os benefícios que lhe adviriam ao término da mesma era um sinal grave de relutância. De acordo com o diplomata americano, a falta de engajamento brasileiro causaria a retirada das ofertas de interesse do país da mesa de negociação.¹⁸⁰

Até aqui, portanto, apesar de a decisão pela participação nas negociações tarifárias ser explicada principalmente pelo desejo de o Itamaraty aumentar o respaldo político em outras áreas da rodada¹⁸¹, é visível que os órgãos econômicos do governo não estavam entusiasmados com os potenciais ganhos do país. Isso fica mais aparente no momento em que o Ministério da Fazenda começou a coordenar mais ativamente o Grupo de Tarifas da Unidade de Negociação.¹⁸² É nesse momento que, em uma reportagem na imprensa, se fala das “sérias restrições de alguns setores que participa[vam] no Governo da elaboração da estratégia do Brasil no GATT.” De acordo com a mesma reportagem, esses setores acreditavam que o Brasil precisava de uma política tarifária flexível para poder instrumentar uma política de substituição de importações. Por isso, a estrutura tarifária não poderia ser consolidada, segundo eles, em função da impossibilidade de se

¹⁷⁷ Tel N° 992. GATT. NCM's. Negociações com os EUA. 18 de abril de 1978. Rolo 1999. Telegramas recebidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁷⁸ “Barreira tarifária leva Brasil ao GATT”. Correio Braziliense. 9 de abril de 1978. Ver também: “Antes do GATT, retaliações na América Latina”. O Estado de São Paulo. 9 de abril de 1978.

¹⁷⁹ “Antes do GATT, retaliações na América Latina”. O Estado de São Paulo. 9 de abril de 1978.

¹⁸⁰ Tel N° 974. GATT NCMs. Negociações com os Estados Unidos. 14 de abril de 1978. Rolo 1999. Telegramas recebidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁸¹ Desptel N° 641. GATT. NCMs. Reforma do GATT. 19 de maio de 1978. Rolo 2015. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁸² Desptel N° 623. Subgrupo consultivo de comércio Brasil-EUA. 6ª sessão. Tarifas. Contribuição do Brasil. Em 15 de maio de 1978. Rolo 2015. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

prever em que áreas haverá interesses de se realizar substituições de importações nas próximas décadas.¹⁸³

Prosseguindo o trabalho de definição das ofertas e pedidos brasileiros, o Grupo de Tarifas realizou um exercício de revisão da oferta tarifária do país que, por intermédio do Itamaraty, foi enviado à Delbragen e apresentado aos principais parceiros comerciais. Ao apresentar a oferta em Genebra, George Maciel escutava de negociadores americanos as mesmas críticas sobre a inflexibilidade da posição brasileira, demonstrando que a lista de pedidos “pouco realista” e a falta de oferta adequada ocasionariam um processo de retirada de ofertas tarifárias americanas, começando pelos produtos em que o Brasil era primeiro fornecedor dos EUA.¹⁸⁴ A reclamação foi repetida na carta do embaixador americano, Alan Wolff, ao Chefe do Departamento Econômico do Itamaraty, na qual explicita sua decepção com o Brasil nas negociações tarifárias. De acordo com a carta, os negociadores americanos em Genebra tinham feito o máximo para oferecer uma oferta interessante ao Brasil, mas o país se recusava a oferecer compensações dignas, mesmo com reciprocidade relativa. Alan Wolff afirmaria, ainda, que a oferta americana não poderia ser sustentada, muito menos melhorada, se o Brasil não atualizasse a sua. O embaixador, contudo, se prontificou em fazer um esforço para melhorar a oferta americana, atendendo aos pleitos brasileiros, condicionando isso a um esforço brasileiro no mesmo sentido. Terminou a carta afirmando que era melhor uma abordagem positiva nas negociações, com uma renovada oferta de ambos os lados, do que a retirada das propostas, inevitáveis caso não existisse uma oferta melhorada por parte do Brasil.¹⁸⁵

Aqui, portanto, o Brasil teve mais uma chance de conseguir um acesso importante ao mercado americano nos produtos de seu interesse. Mas a resposta brasileira à proposta americana veio em uma carta na qual se afirmava que se os americanos não atendessem aos pedidos brasileiros, o país buscaria “um exercício de retiradas recíprocas de ofertas e buscar[ia] um entendimento a um nível global inferior”.¹⁸⁶

Os americanos tentariam mais uma vez, agora, com uma carta de Robert Strauss (USTR americano) para Azeredo da Silveira, na qual o americano afirma que não

¹⁸³ “Brasil vai discutir nos EUA a sua participação no GATT”. *Jornal do Brasil*. 2 de junho de 1978.

¹⁸⁴ Tel Nº 2804. GATT. NCMs. Tarifas Estados Unidos. 9 de novembro de 1978. Rolo 2000. Telegramas recebidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁸⁵ Desptel Nº 1516. NCMs. Carta do Embaixador Wolff. Em 21 de novembro de 1978. Rolo 2015. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁸⁶ Desptel Nº 1545. GATT NCMs. Negociações com os EUA. Carta do STR adjunto. Resposta brasileira. Em 27 de novembro de 1978. Rolo 2015. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

concebia uma forma na qual o Brasil conseguisse sucesso em assegurar acesso a mercado aos seus produtos sem dar também alguma oferta aos americanos. Strauss reafirmaria o alerta de Wolff, dizendo que a posição brasileira iria levar indubitavelmente à redução da oferta americana, prejudicando as pretensões brasileiras. A carta terminava com o pedido para que o país repensasse sua negligente posição.¹⁸⁷

Azeredo da Silveira levaria as preocupações de Maciel e as demandas americanas para Simonsen, mas não teria sucesso.¹⁸⁸ Engessado pelas definições rígidas da área econômica, Azeredo afirmou, em resposta, que a oferta brasileira era final, “dentro dos critérios técnicos autorizados para a participação do Brasil na área tarifária das NCMs”, transferindo a culpa para os Estados Unidos, por não ter oferecido melhorias na oferta ao Brasil.¹⁸⁹ Também asseverou que a justificativa da protelação e a dificuldade em mudar a posição brasileira devia-se às responsabilidades do Ministério da Fazenda e aos trabalhos que envolviam “a participação de vários órgãos do governo brasileiro”. Por fim, Azeredo indicou que era a avaliação desses outros órgãos sobre uma nova oferta americana, já que a primeira foi considerada inadequada e não atendeu aos interesses prioritários brasileiros, que iria definir a posição do país nas negociações.¹⁹⁰

Essa avaliação veio no início de 1979, em uma reunião do Grupo de Tarifas da Unidade de Negociação para definir as instruções brasileiras na área tarifária. Apesar de considerar a hipótese de uma melhora na oferta brasileira, a primeira diretriz definida pelo grupo técnico era “reduzir a oferta global brasileira na mesa.”¹⁹¹ Na reunião subsequente, esse objetivo foi ratificado – apesar de sete produtos, que não foram pedidos pelos EUA, terem sua oferta melhorada.¹⁹² Assim, a única alternativa que sobrou nas negociações em Genebra foi construir um pacto mínimo, no qual o Brasil conseguiria a concessão de cinco produtos agrícolas americanos, em troca de concessões em quatro. No setor industrial, em troca do atendimento a todos os pedidos nessa área da última lista de pedidos brasileiros, o Brasil ofertou oito produtos.

¹⁸⁷ Desptel Nº 1554. GATT. NCMs. Carta do STR. Em 30 de novembro de 1978. Rolo 2015. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁸⁸ Desptel Nº 1576. GATT. NCMs. Negociações Brasil-EUA. Em 5 de dezembro de 1978. Rolo 2015. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁸⁹ Desptel Nº 1603. GATT. NCMs. Negociações tarifárias. EUA. Em 14 de dezembro de 1978. Rolo 2015. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁹⁰ Desptel Nº 2. GATT. NCMs. Negociações Brasil-EUA. Carta do Ministro das Relações Exteriores ao STR. Em 2 de janeiro de 1979. Rolo 561. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1979. Confidencial.

¹⁹¹ Desptel 24. GATT. NCMs. Negociações tarifárias. Em 11 de janeiro de 1979. Rolo 561. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1979. Confidencial.

¹⁹² Desptel 119. GATT. NCMs. Negociações tarifárias. Em 2 de fevereiro de 1979. Rolo 561. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1979. Confidencial.

Aqui é interessante realizar uma pausa na narrativa para analisar como esse caso ilumina o que a literatura recentemente tem argumentado sobre a evolução de um marco desenvolvimentista da política econômica externa do país, fundado no modelo de substituição de importação, para uma modalidade complementar de substituição de exportações. Apesar de essa literatura focar primordialmente a evolução do sistema de promoção comercial dentro do Itamaraty, aqui se pode compreender até que ponto dentro da máquina estatal os órgãos degladiavam-se em torno dos objetivos conflitantes de um melhor acesso aos mercados externos e uma proteção ao mercado nacional (Silva: 2004; 2005). Dessa maneira, o Itamaraty acreditava nas vantagens de participação na Rodada Tóquio, principalmente por identificar que os países desenvolvidos estavam mais abertos às demandas de acesso a mercados por parte dos países em desenvolvimento. Essa posição, contudo, não era compartilhada por outros setores do governo, que ofereciam resistência à participação do país em várias áreas.¹⁹³

O Itamaraty não se acomodou quando se viu frente ao obstáculo da resistência aos seus interesses dentro do próprio governo. Reiteradamente o órgão tomou a iniciativa para mobilizar esses setores para que o país tivesse uma posição mais ativa no plano multilateral. Essas ações, no entanto, falharam, fazendo com que o Brasil perdesse boas oportunidades de acesso a mercado pela vitória da preferência da proteção do seu mercado doméstico – preferência, aliás, que não era do Itamaraty. Os americanos, por exemplo, desde o início das negociações tarifárias, sempre indicavam que existia possibilidade concreta de flexibilização da posição do país, caso países em desenvolvimento, como o Brasil, se dispusessem a considerar um aumento de concessões consolidadas no GATT.¹⁹⁴ O Brasil acabou preferindo um nível mais baixo de barganha, tendo os próprios diplomatas reconhecido que o país “fez poucas concessões” nas negociações.¹⁹⁵

Mas será que o Itamaraty estava sozinho nessa luta que redundou em um resultado tão inadequado para o país? Há indicações que existia na sociedade forças que apoiavam o Itamaraty. Uma dessas forças vinha de Laerte Setúbal Filho, empresário importante no cenário industrial exportador brasileiro da década de 1970. Ele observava, na fase inicial da formação da posição brasileira em tarifas, o movimento

¹⁹³ Tel Nº 41. GATT. NCMs. Reforma do GATT. Em 12 de janeiro de 1978. Rolo 2015. Telegramas expedidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁹⁴ Tel Nº 178. GATT. NCMs. Reforma do Acordo Geral. Em 26 de janeiro de 1978. Rolo 1999. Telegramas recebidos (DELBRASGEN). Ano 1978. Confidencial.

¹⁹⁵ “Acordo do GATT causa frustração no Itamaraty”. O Globo. 13 de abril de 1979.

protecionista dos países ricos contra o Brasil como justificado. Afinal, de acordo com suas próprias palavras, “esta é a contrapartida para um número já exagerado de medidas protecionistas que o nosso país vem adotando”. Já era tempo, de acordo com ele, “de o Brasil repensar e reexaminar todas essas atitudes, pois não estão nos ajudando em nada.”¹⁹⁶ Era necessário, portanto, de acordo com o empresário, que todo o complexo protecionista fosse abrandado para o desenvolvimento do comércio exterior do país. Não foi possível que isso ocorresse ainda na década de 1970.

2.3 Rodada Uruguai

Na seção anterior, a análise da posição brasileira na área tarifária durante a Rodada Tóquio demonstrou que o país teve a oportunidade de conseguir um maior acesso ao mercado americano – dando, em troca, uma abertura simbólica de seu mercado. O Itamaraty desejava aproveitar essa oportunidade, mas foi constrangido pela ação de outros órgãos no processo decisório. A resultante final foi, portanto, a abdicação de um melhor acesso a mercado para as exportações do país em prol da defesa do protecionismo de seu mercado doméstico. A explicação de tal posição não poderia ser encontrada somente no âmbito do Itamaraty, pois, se dependesse do órgão, o país teria caminhado para uma maior abertura de seu mercado interno. No sentido de compreender essa posição, foi apresentado, como fator explicativo, a dinâmica do processo interburocrático na qual as diretrizes da ação externa do país foram definidas.

O período compreendido pela Rodada Uruguai traz desafios interessantes à aplicação do mesmo modelo explicativo. A formulação da posição brasileira nas negociações tarifárias, agora, seria impactada por duas mudanças da política comercial doméstica. A primeira foi as reformas que o Brasil empreendeu na substância de sua política tarifária durante a Rodada Uruguai. A segunda foi a forma pela qual evoluiu durante as negociações o marco institucional doméstico que lidava com a formulação e execução da política comercial, que sofreria mudanças sísmicas, desfigurando e extinguindo instituições tradicionais em momentos cruciais das negociações.

Nesse contexto conturbado é que a posição brasileira na área tarifária seria formulada na Rodada Uruguai. Mas será que o Itamaraty, aqui, se responsabilizaria pela

¹⁹⁶ “Industrial critica restrições impostas à empresa nacional”. O Estado de São Paulo. 8 de março de 1978.

definição das diretrizes externas do país? Como foi visto no capítulo anterior, dois arranjos interburocráticos foram constituídos para articular a posição externa brasileira na Rodada Uruguai – o GIS e o GIB –, em um sistema semelhante à Unidade de Negociação na Rodada Tóquio. Mas, ao contrário da Rodada Tóquio, o impacto das mudanças assinaladas no parágrafo acima redundou em grandes prejuízos ao processo interburocrático – informalidade, ausência de consultas entre os órgãos domésticos e instruções excessivamente genéricas, ou até a falta delas.

Na área tarifária, quando se analisa a posição brasileira no início da Rodada Uruguai, percebe-se que o país agia com uma visão bastante refratária sobre os possíveis benefícios das negociações. Isso fica claro pelas instruções de Punta del Este, na qual se demonstrava a desconfiança de iniciativas que viessem abrir áreas vitais da economia.¹⁹⁷ Em uma visão apressada, poder-se-ia explicar essa posição pelas crenças nutridas pelos diplomatas brasileiros, ou até colocar o chefe da delegação brasileira em Genebra, Paulo Nogueira Batista, como ator central na decisão por esse curso de ação defensivo.¹⁹⁸

Contudo, não foi o Itamaraty, muito menos Paulo Nogueira Batista quem definiu exclusivamente a posição brasileira. Foi o GIB, com sua competência para funcionar “como núcleo de formulação, coordenação e execução da política brasileira” no GATT na área tarifária, contando com as opiniões não só de Paulo Nogueira Batista e dos diplomatas em Brasília, como de outros órgãos do governo. Assim, em 1986, a posição brasileira para o início da Rodada na área tarifária foi forjada ao longo de quatro meses nos encontros do Grupo. Nessas reuniões, os órgãos, sem restrição, “concluíram que em todos os setores da economia seria perversa a abertura do mercado à concorrência estrangeira”. Essa decisão contou com o apoio da iniciativa privada que, em duas reuniões, corroborou as teses do GIB.¹⁹⁹

Mas quando as negociações iniciam-se em Punta, nem o Ministério da Fazenda nem a CPA manifestaram-se sobre a questão. Dois motivos concorrem para explicar essa

¹⁹⁷ Apesar de estar na área de comentários sobre a questão de serviços, a afirmação pode ser estendida para outras áreas da ação externa brasileira. Informação para o Senhor Presidente da República do Ministro interino Paulo Tarso Flecha de Lima. GATT. Reunião Ministerial das Partes Contratantes. Punta del Este: instruções à delegação brasileira. Setembro de 1986 [sem o dia do mês]. FGV(CPDOC). PNB ONU g II 1983.03.00. Pasta XVIII.

¹⁹⁸ Essa é a posição do trabalho de Ricardo Caldas (Caldas: 1998).

¹⁹⁹ “Empresários brasileiros não querem os serviços no GATT”. *Gazeta Mercantil*. 12 de setembro de 1986; “Inclusão de serviços no GATT ameaça soberania, diz estudo”. *Folha de São Paulo*. 13 de setembro de 1986. No acervo Paulo Nogueira Batista do CPDOC há diversos documentos atestando essa consideração.

ausência no início da definição da posição brasileira na área tarifária. O primeiro é o estágio de negociação. Demoraria para as negociações técnicas iniciarem-se em Genebra, de forma que não havia necessidade desses órgãos serem mobilizados – como observamos no primeiro capítulo, há uma relação entre estágio de negociação e participação de órgãos técnicos do governo no processo decisório. O segundo é que os dois órgãos estavam, naquele momento, com os seus recursos administrativos voltados para outros problemas. A CPA, por exemplo, mobilizava-se para realizar uma reforma tarifária que, inicialmente, estava planejada para terminar no final de 1987.²⁰⁰ Por seu turno, o Ministério da Fazenda aparentemente agregava grande parte dos seus recursos na área internacional para lidar com a questão da dívida brasileira, deixando de atuar na análise atenta das propostas de agenda para o lançamento da Rodada.

A formulação da posição brasileira nas negociações tarifárias da Rodada Uruguai se iniciaria somente em abril de 1987. A discussão dentro do governo ocorria dentro do Subgrupo de Acesso a Mercados do GIB. Na primeira reunião do Subgrupo, a CPA esclarecia que estava em andamento uma revisão da tarifa brasileira, que, provavelmente, levaria a uma diminuição da média tarifária do país. O que foi definido na reunião é que a CPA deveria levar em consideração, no processo de reestruturação tarifária, os produtos que poderiam ser objeto de negociação na Rodada. O órgão também se encarregaria de fazer um levantamento de produtos exportados pelo Brasil cuja diminuição de tarifas por parte de outros países poderia favorecer as exportações nacionais. Como, nesse momento, a posição brasileira nas negociações ficaria subordinada à reforma tarifária, ela tornar-se-ia difusa e retórica.²⁰¹

Sem poder contar com a CPA nem com o Ministério da Fazenda, o Itamaraty acabou definindo, sozinho, o primeiro posicionamento do Brasil na área tarifária.²⁰² Definiu-se, nesse momento, que a posição do país deveria ser a de demandar a consolidação a zero, de todas as tarifas em todos os produtos dos países desenvolvidos. Além disso, essas concessões deveriam ser dadas de forma preferencial, para que só países em desenvolvimento pudessem se beneficiar durante dez anos. Em contrapartida,

²⁰⁰ “CPA estuda mudança no sistema de tarifas para as importações.” *Gazeta Mercantil*. 8 de outubro de 1986.

²⁰¹ Desptel N° 517. GATT. Rodada Uruguai. Grupo negociador sobre tarifas. Posição brasileira. Em 27 de abril de 1987. Rolo 2523. Despachos telegráficos (DELBRAGEN). 1987. Confidencial; “Modalities for tariff negotiations: Statement Made by the Delegation of Brazil at the Meeting of the Negotiating Group on Tariffs, June 1987” MTN.GNG/NG1/W/9. 8 de julho de 1987; “Brazil: modalities for tariff negotiations” MTN.GNG/NG3/W/6. 14 de julho de 1987.

²⁰² Desptel N° 831. Rodada Uruguai. Acesso a mercados. Posição brasileira. Em 29 de junho de 1987. Rolo 2523. Despachos telegráficos (DESLBRAGEN). 1987. Confidencial.

os países em desenvolvimento se comprometeriam a consolidar suas tarifas em um número substancial de produtos em um período de dez anos.²⁰³

Esse discurso brasileiro, que perdurou até setembro de 1988, é de um radicalismo extremo, sendo explicado por três questões. Primeiro, sabendo da reforma da política tarifária, os diplomatas buscavam a correta estratégia de demandar o máximo possível e não ofertar nada, como forma de preservar e maximizar a harmonia entre a nova tarifa e a consolidação tarifária da Rodada. Segundo, a posição também tinha um caráter tático na própria Rodada em si – principalmente na relação com a área de novos temas. Por fim, o Itamaraty não detinha a autoridade e capacidade técnica para definir a posição brasileira, levando o órgão a definir uma proposta maximizadora para ganhar tempo e receber os insumos da área econômica para uma posição posterior mais realista.

Obviamente, a proposta não foi bem recebida pelos países desenvolvidos – mormente os Estados Unidos –, e o próprio Itamaraty sabia da necessidade de ajustá-la a demandas mais concretas. Com efeito, desde o início de 1988, a delegação em Genebra requisitava da Secretaria de Estado orientações mais precisas para que o país participasse das negociações de forma positiva. O Itamaraty, contudo, procrastinava em dá-las. De acordo com um documento, a Divisão de Política Comercial tinha grande dificuldade em “tomar uma decisão definitiva” sobre a posição brasileira “sem a pertinente consulta aos órgãos diretamente interessados”,²⁰⁴ que, ao que tudo indica, estavam no ápice da reforma da política comercial. Mesmo assim, é nesse momento que os órgãos do governo iniciam os trabalhos para identificar qual seria o impacto da reforma tarifária na posição do Brasil nas negociações do GATT. A CPA tomava a liderança na defesa de que a posição brasileira deveria continuar a mesma, pois o Brasil, em princípio, não consolidaria as tarifas que viriam a ser aplicadas pela reforma. A explicação para essa posição talvez seja o fato de a reforma ter sido monitorada de perto por representantes da classe produtora, tendo a CPA sempre que justificar que “a indústria nacional não [seria] prejudicada” e que o “conceito de similaridade nacional [continuará] a ser levado em conta”.²⁰⁵ Daí, talvez, a grande pressão do órgão, nesse

²⁰³ Statement made by the Delegation of Brazil at the meeting of the Negotiating Group on Tariffs, June 1987. 8 July 1987. MTN.GNG/NG1/W/9.

²⁰⁴ Desptel Nº 150. GATT. Rodada Uruguai. Grupo de Negociações sobre medidas não tarifárias. Projeto para encaminhamento das negociações. Em 12 de fevereiro de 1988. Rolo 2615. Despachos telegráficos (DELBRAGEN). 1988. Confidencial.

²⁰⁵ “A definição gradual de uma nova política aduaneira” *Gazeta Mercantil*. 15 de dezembro de 1987; “Comércio exterior será agilizado com a nova política tarifária”. 24 de maio de 1988; A FIESP estava “auxiliando” a CPA para a reforma da política aduaneira em 1987. “Política tarifária será revisada”. *Folha de São Paulo*. 12 de março de 1987.

momento, para que o Brasil continuasse defendendo uma posição defensiva externamente. Considerando a argumentação da representante do CPA, os membros do GIB decidiram, em abril de 1988, “que a reforma da tarifa não afeta[ria], em princípio, a proposta brasileira apresentada ao grupo de tarifas”.²⁰⁶

Aparentemente, o Itamaraty não teve grande papel no desenho da reforma tarifária. O ministério só teria participação na definição do discurso que o Brasil defenderia no GATT: a reforma tarifária seria uma “atitude unilateral brasileira”, e já era um compromisso antecipado de “cumprimento dos objetivos de redução das barreiras tarifárias” da rodada.²⁰⁷ Além de definir a posição externa do país, o Itamaraty começaria a empreender um exercício de conscientização para que as dezenas de projetos de lei tramitando pelo Congresso não fossem incompatíveis com as regras do GATT, além de tentar preservar “espaços de manobra para os negociadores poderem barganhar concessões no âmbito da Rodada”.²⁰⁸

A nova tarifa brasileira seria apresentada em julho de 1988 e, em setembro, o subgrupo que lidava com questões tarifárias no GIB reuniu-se novamente para ajustar a posição brasileira no GATT. Havia uma preocupação sensível sobre como a reforma tarifária deveria relacionar-se com as negociações multilaterais. Na reunião, decidiu-se utilizar a tarifa consolidada para as negociações, quando existisse, e a nominal, quando não tivesse a consolidada. Fora isso, a defesa da data-base como anterior ao mês de julho também era uma diretriz do GIB, com o objetivo de “explorar a possibilidade de considerar como concessões as rebaixas feitas pela reforma de tarifa”. A preocupação em maximizar as reformas no âmbito externo não se limitou às reformas das tarifas. Em uma reunião do GIB, a CACEX relataria seu esforço em manter a aplicação de certas medidas protecionistas, como o sistema de guias de importação, para que a eliminação dessas pudesse servir de “moeda de negociação para a Rodada Uruguai.”²⁰⁹

²⁰⁶ Desptel N° 430. Rodada Uruguai. GN de tarifas. Reunião em 18/4/88. Em 15 de abril de 1988. Rolo 2615. Despachos telegráficos (DELBRAGEN). 1988. Confidencial.

²⁰⁷ Desptel N° 775. GATT. Rodada Uruguai. Brasil. Nova política industrial. Reforma da tarifa aduaneira. Em 20 de junho de 1988. Rolo 2615. Despachos telegráficos (DELBRAGEN). 1988. Confidencial. Rolo 2702. Despachos telegráficos (DELBRAGEN). 1988. Confidencial.

²⁰⁸ “IPEA defende abertura no comércio exterior na nova lei agrícola”. *Gazeta Mercantil*. 25 de setembro de 1989. De acordo com a mesma reportagem, “o Ministério das Relações Exteriores tem-se preocupado em informar aos parlamentares sobre as negociações da Rodada Uruguai do GATT, para que a legislação nacional não entre em conflito com a tendência de liberalização do comércio mundial de produtos agrícolas, a eliminação de subsídios e de práticas protecionistas, tais como cotas e barreiras fitossanitárias”.

²⁰⁹ Desptel N° 1249. Rodada Uruguai. GN de medidas não tarifárias. Em 17 de outubro de 1988. Rolo 2702. Despachos telegráficos (DELBRAGEN). 1988. Confidencial.

Em 1989, com uma nova tarifa, já era viável uma reflexão mais definitiva sobre a posição do país. Esse movimento veio com estudos da CACEX indicando que a lista de exportações brasileiras para o mercado americano com tarifas acima de 10% apontava pouco fluxo de comércio, concentrado em setores sensíveis dessa economia, como têxteis, calçados e aço. No lado da oferta brasileira, procurava-se definir a nossa posição de acordo com a reforma tarifária.²¹⁰ Já no final do governo Sarney, a CPA apresenta a primeira lista de oferta. A proposta é muito mais sofisticada do que o trabalho irrealista apresentado em 1987, pois continha números específicos e uma perspectiva de compromisso de liberalização da economia brasileira em troca de concessões.²¹¹

O balanço do governo Sarney demonstra uma transição notável da posição brasileira no GATT; o país começou a advogar uma posição multilateral positiva, em contraposição à usual posição protetória e de crítica às negociações.²¹² No caso das negociações tarifárias, como foi visto, há uma ligação íntima entre a posição externa brasileira e a reforma da política comercial. Uma declaração explícita e relevante que corrobora essa relação é a de Celso Amorim, na qual ele afirma que

(...) o Brasil, justamente porque tinha uma política muito protecionista baseada no modelo de substituição de importações, tinha, no GATT, uma postura muito defensiva em relação aos temas. Nosso objetivo ali era sempre evitar tratar de certos temas ou evitar a discussão de certas questões (Amorim: 2003, 2).

Se, antes, a política comercial limitava o espaço propositivo e construtivo da diplomacia comercial, com o início das reformas, o Itamaraty poderia atuar de forma mais positiva no GATT – e não na tentativa de fragilizar as regras desse arranjo multilateral para dar a liberdade necessária à política comercial protecionista do país. Mas a atuação brasileira ainda sofreria, nos próximos anos, um conjunto de mudanças que, ao mesmo tempo em que aprofundaria as reformas na política comercial, também fragilizaria institucionalmente o processo decisório de formulação da posição brasileira na Rodada.

Essas mudanças seriam iniciadas com a eleição do Presidente Fernando Collor de Mello e a definição de sua equipe econômica. Sob a liderança de Zélia Cardoso de

²¹⁰ Desptel Nº 675. Rodada Uruguai. GN de tarifas. Reunião de 16/6/89. Em 16 de junho de 1989. Telegramas e despachos telegráficos (DELBLAGEN). 1989. Caixa 32. Confidencial.

²¹¹ Desptel Nº 1009. Rodada Uruguai. GN de tarifas. Reunião de 27/9. Proposta brasileira e instruções. Em 26 de setembro de 1989. Telegramas e despachos telegráficos (DELBLAGEN). 1989. Caixa 32/89. Confidencial.

²¹² Uma boa abordagem sobre a evolução da identidade dos países em desenvolvimento no decorrer da Rodada Uruguai é o trabalho de Jane Ford (Ford: 2003).

Mello, Ministra da Fazenda, Economia e Planejamento, buscava-se “uma reformulação completa na estrutura do comércio exterior” brasileira. Entre as idéias iniciais da equipe estava a simples extinção da CACEX, identificada como “uma fonte inesgotável de corrupção, favorecimento e clientelismo.”²¹³ Mas a reforma acabou sendo bem mais profunda. Pelo “Programa de Reformas do Comércio Exterior”, uma série de medidas foram tomadas, entre elas: a) a extinção das restrições quantitativas às importações (março/90), que acarretou a eliminação do Programa de Importação da CACEX; b) a reforma cambial (março/90); c) a eliminação de mecanismos de anuência prévia; d) a reforma administrativa, com a “extinção de diversos órgãos que atuavam no comércio exterior”; e) a desburocratização; f) a adoção de tarifa zero para bens essenciais (abril/91); e g) a redução do nível de proteção tarifária (janeiro/91).²¹⁴

A partir desse momento, toda política comercial concentrar-se-ia no Departamento de Comércio Exterior (DECEX) do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP). Dentro do DECEX, era a Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC) e a Coordenadoria Técnica de Tarifas (CTT), com funcionários oriundos da CACEX e da CPA, que davam nova direção à política comercial brasileira.²¹⁵ Essas mudanças, de acordo com um editorial de jornal, “viraram pelo avesso a política de comércio exterior brasileiro”, demonstrando as dificuldades institucionais de organização técnica do governo para formular a posição brasileira na Rodada Uruguai.²¹⁶

A própria criação do MEFP acabaria, nos primeiros momentos do governo Collor, gerando um sério conflito entre a área econômica do governo e o Itamaraty. Com as novas responsabilidades do novo órgão, houve ambigüidades sobre a competência de o Itamaraty lidar com as negociações comerciais externas. De acordo com Celso Amorim, chefe do Departamento Econômico do Itamaraty na época, durante os primeiros meses do Governo Collor, grandes esforços foram despendidos na defesa das competências da Chancelaria (Amorim: 2003, 3). Somando-se ao problema, o caos regulatório decorrente das mudanças institucionais – com as inevitáveis batalhas entre os membros da CACEX e da CPA para manter o *status quo* na nova estrutura decisória – muito contribuiu para

²¹³ “Equipe quer abrir comércio exterior”. O Estado de São Paulo. 28 de janeiro de 1990.

²¹⁴ Departamento de Comércio Exterior do Ministério do Planejamento. Programa de reformas do comércio exterior brasileiro. 10 de março de 1992. MMM mefp 1991.05.21-2. Pasta II

²¹⁵ “O Decex e a operacionalização da nova estrutura de comércio exterior brasileiro”. O Estado de São Paulo. 28 de maio de 1991.

²¹⁶ “Mudanças viram pelo avesso a política de comércio exterior”. Correio Braziliense. 15 de março de 1991; “O começo da regulamentação”. Gazeta Mercantil. 12 de abril de 1990.

o quadro confuso que caracterizou o trabalho de preparação técnica da posição brasileira. A situação doméstica era tão caótica que Rubens Ricupero, representante do país no GATT, estando no Brasil esperando instruções, voltaria para Genebra sem recebê-las. De acordo com ele: “por causa das indefinições, provocadas pela mudança de governo, ficamos sem orientação e o Brasil perdeu o prazo para apresentar sua proposta de redução tarifária”.²¹⁷

Um aspecto relevante no processo de decisão que emergiu após esse período inicial do governo Collor era que havia muitos técnicos do governo, inclusive do Itamaraty, que não concordavam com a maneira pela qual se processava a reforma da política comercial – na verdade, eram claramente refratários ao programa de liberalização.²¹⁸ Esse problema refletia-se nas negociações com os americanos no âmbito da Rodada Uruguai, que reclamavam da distância entre a posição do governo em Brasília e a que era defendida pelos negociadores em Genebra.²¹⁹ Havia, portanto, uma distância entre as diretrizes e decisões do governo em Brasília e a forma como alguns diplomatas e técnicos da área econômica do governo se portavam. Para resolver esse problema, várias reuniões internas foram realizadas em Brasília no âmbito do GIB, com objetivo de procurar, de acordo com a Ministra Zélia Cardoso,

um ajustamento exato e uma sintonia fina precisa entre o que professamos em nosso discurso interno e o que dizemos [nos] foros de atuação no campo do comércio internacional.²²⁰

Mas, apesar das críticas americanas e do esforço de diminuição da distância entre o que se professava na execução em Genebra e o que se decidia em Brasília, é nitido que tanto a Ministra Zélia Cardoso como o Presidente Collor já estavam mais cautelosos na tarefa de definir quais as diretrizes que os diplomatas brasileiros em Genebra deveriam seguir. Zélia Cardoso, por exemplo, salientava a “importância de que os ajustes a serem efetuados [na posição brasileira]” se mantivessem “nos limites da prudência,

²¹⁷ “País deve ir ao GATT sem posição definida”. O Estado de São Paulo. 29 de março de 1990.

²¹⁸ Desptel N° 703. GATT. Rodada Uruguai. Reunião interministerial no Itamaraty. Posição brasileira. Em 13 de junho de 1990. Telegramas Expedidos de Delbragen do número 351 até 1200. Ano 1990. Caixa sem número.

²¹⁹ A USTR Carla Hills teria afirmado que “(...) President Collor’s policies in support of open markets and economic growth in Brasilia are not getting translated into action in Geneva.” Carta do presidente Collor ao presidente Bush. Documento de 31 de outubro de 1990.

²²⁰ Desptel N° 700. GATT. Rodada Uruguai. Reunião interministerial. Em 25 de junho de 1990. Telegramas Expedidos de Delbragen do número 351 até 1200. Ano 1990. Caixa sem número. Confidencial.

procurando evitar a erosão do nosso poder de barganha”.²²¹ Além disso, para ela, qualquer concessão tarifária deveria ser realizada em um contexto de barganha, ou seja, deveria ser evitada “qualquer percepção de gratuidade [de concessões]”, procurando fazê-las preferencialmente ao final da negociação da Rodada Uruguai.²²²

O presidente Collor, por sua vez, mostrava-se cada vez mais cuidadoso no prosseguimento da reforma da política comercial, apesar de sua retórica exacerbada no sentido oposto. Podem-se aventar diversas justificativas para explicar esse comportamento, como pressões domésticas para a reversão das reformas e até a consciência de que elas deveriam agora ser barganhadas na Rodada Uruguai. Em uma carta ao Presidente Bush, no final de outubro de 1990, a justificativa usada era a decepção pela falta de reconhecimento por parte dos países desenvolvidos das medidas implementadas pelo Brasil para liberalização da política comercial. Collor adicionava, ainda, que o Brasil, naquele momento, “não [estava] em posição para renunciar (...) a possibilidade de aplicar medidas de controle de importações de forma a proteger o seu balanço de pagamentos”.²²³ Não há, portanto, um radicalismo liberal exacerbado do novo governo à medida que se avança na análise das decepções da gestão presidencial.

Uma outra questão também influenciou a posição brasileira nas negociações tarifárias no início do governo Collor: o impacto das restrições orçamentárias nas instituições que atuavam no GIB para definir a posição brasileira. Apesar de técnicos do DECEX terem viajado para Genebra algumas vezes no período para prestar orientação aos diplomatas nas negociações, percebe-se que nem de perto o país tinha técnicos e diplomatas disponíveis para articular uma posição adequada nas negociações tarifárias. Com efeito, nesse estágio da Rodada Uruguai, a delegação brasileira em Genebra estava com sérios problemas para acompanhar as negociações, devido ao escasso número de funcionários disponíveis para participar das numerosas e simultâneas reuniões – como observamos na introdução, o aumento das oportunidades de ação gera uma maior necessidade de mobilização dos órgãos domésticos. Rubens Ricupero, agora, demonstrava-se muito preocupado com o “fato de o Brasil não poder estar presente” em

²²¹ Desptel Nº 700. GATT. Rodada Uruguai. Reunião interministerial. Em 25 de junho de 1990. Telegramas Expedidos de Delbragen do número 351 até 1200. Ano 1990. Caixa sem número. Confidencial.

²²² Desptel Nº 700. GATT. Rodada Uruguai. Reunião interministerial. Em 25 de junho de 1990. Telegramas Expedidos de Delbragen do número 351 até 1200. Ano 1990. Caixa sem número. Confidencial.

²²³ Deptel Nº 1266. GATT. Rodada Uruguai. Posição brasileira. Carta do presidente Collor ao presidente Bush. Em 31 de outubro de 1990. Telegramas recebidos de Delbragen do número 001 em diante; e telegramas expedidos do número 001 até 350. Caixa 144/90.

diversas reuniões da Rodada Uruguai, em nível formal e informal, deixando, assim, de “influir sobre o encaminhamento de questões relevantes para os resultados da rodada”.²²⁴ Deve-se, contudo, fazer uma ressalva. Ricupero, nesse período, desejava uma equipe de diplomatas familiarizados com os temas de negociação, esquivando-se, em alguns casos, de chamar funcionários de outros ministérios. A justificativa, de acordo com ele, era que

(...) os representantes de outros ministérios, salvo raras exceções, não falam idiomas nem tem condições para participar ativamente de negociações, embora possam prestar contribuição útil e mesmo indispensável como assessores.²²⁵

Mas não se pode responsabilizar o diplomata pelo problema da falta de técnicos em Genebra, pois seu sucessor, Celso Amorim, devido ao aprofundamento do programa de negociações da Rodada Uruguai, requisitaria a “presença permanente em Genebra de certos técnicos de outros órgãos do governo”.²²⁶ O governo, contudo, rejeitou o envio tanto desses técnicos como de diplomatas, pois havia “severas restrições orçamentárias” que impediam os gastos decorrentes do pedido.²²⁷ Assim, do ponto de vista orçamentário, o Itamaraty, assim como outros órgãos, não poderia estar em pior situação para a fase final da Rodada Uruguai. Devido às metas econômicas do governo, o orçamento do órgão sofreria cortes, acarretando redução substancial nos recursos destinados à manutenção da Missão brasileira em Genebra.²²⁸ O problema atravessaria a gestão Celso Lafer, em 1992, e iria até a gestão Celso Amorim, em 1993, prejudicando toda a participação brasileira na fase final da Rodada Uruguai.²²⁹ Afora os cortes orçamentários, a partir de 1991, a Missão Permanente do Brasil em Genebra ainda teria

²²⁴ Tel N° 1277. GATT. Rodada Uruguai. Reforço da equipe negociadora. Em 20 de setembro de 1990. Telegramas recebidos de Delbragen do número 001 em diante; e telegramas expedidos do número 001 até 350. Caixa 144/90.

²²⁵ Tel N° 1047. GATT. Rodada Uruguai. Equipe negociadora. Em 4 de agosto de 1990. Telegramas recebidos de Delbragen do número 001 em diante; e telegramas expedidos do número 001 até 350. Caixa 144/90. Confidencial. Em outra oportunidade ainda teria adicionado que, apesar de os técnicos de outros ministérios serem “indispensáveis para a condução política das negociações e para as consultas de alto nível”, ele acreditava que estes não poderiam nos grupos negociadores “tomar o lugar dos diplomatas que acompanham as negociações e estão familiarizados com os temas e as pessoas” importantes que lidarão com o processo de implementação de acordos nos outros países. Documento de 21 de novembro de 1990.

²²⁶ Documento de 16 de novembro de 1991. Ele cita o DECEX (acesso a mercados, antidumping, subsídios), o DIC (subsídios, TRIMS), Conab (Agricultura), Banco Central (Serviços) e INPI (TRIPS).

²²⁷ Desptel N° 1316. GATT. Rodada Uruguai. Delegação brasileira. Necessidade de apoio. Em 22 de novembro de 1991. Telegramas e Despachos Telegráficos (do 851 em diante) do ano 1991. Caixa 159/91. Confidencial.

²²⁸ Desptel N° 259. Administração. Orçamento de 1992. Dotações. Em 18 de fevereiro de 1991. Telegramas recebidos e expedidos (até 920) do ano de 1992 de Delbragen. Caixa 167/92. Confidencial.

²²⁹ “Itamaraty deve perder representações”. O Estado de São Paulo. 21 de fevereiro de 1990; “Falta de verba prejudica ação do Itamaraty” O Estado de São Paulo. 6 de setembro de 1990; “Crise corta até as viagens no Itamaraty”. Jornal de Brasília. 2 de maio de 1992;

que voltar seus escassos recursos para a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro no ano seguinte.²³⁰

Foi nesse difícil contexto, a partir de junho de 1990, que os diversos órgãos econômicos domésticos começaram a redefinir a oferta brasileira em tarifas.²³¹ Ela teria uma cobertura de consolidação sem precedentes, mas uma oferta final dependeria das condições de acesso a mercado que o país conseguisse, especialmente o mercado agrícola dos países desenvolvidos.²³² A novidade do trabalho do GIB em definir a posição brasileira nesse momento é que, na tentativa de diminuir possíveis distorções entre os agentes governamentais brasileiros, os documentos do GIB serviriam tanto a atuação dos delegados brasileiros em Genebra como para orientar as declarações públicas das autoridades públicas no Brasil.²³³ Diminuíam, portanto, a distância entre o discurso interno e a ação externa.

Após a definição preliminar dos pedidos brasileiros, o grande problema do país era que os interesses de acesso a mercado circunscreviam-se a têxteis e a produtos agrícolas, exatamente as áreas mais sensíveis das economias desenvolvidas. Além disso, o Brasil tinha uma lista de pedidos por produtos, enquanto outros países, notadamente os EUA, trabalhavam com fórmulas para reduzir tarifas. Do ponto de vista das ofertas, em conversações informais com os americanos, os delegados brasileiros tentavam dar visibilidade ao fato de o país estar propondo, naquele momento, uma consolidação de tarifas por volta de 40%. Os americanos, por seu turno, afirmavam que esse tipo de ação era muito bom para países pequenos, como a Bolívia. No caso brasileiro, esperava-se uma consolidação por volta de 20%.²³⁴

²³⁰ Desptel N° 375. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Chamada a serviço. Em 19 de abril de 1991. Telegramas recebidos (1751 em diante) e expedidos (001 até 850) de Delbragen. Caixa 158/91.

²³¹ Importante ressaltar o papel da Coordenadoria Técnica de Tarifas (antiga CPA), que providenciava a preparação de resposta aos pedidos tarifários e preparava lista de pedidos para que o Itamaraty orientasse a delegação em Genebra.

²³² Desptel N° 681. GATT. Rodada Uruguai. Grupo negociador sobre tarifas. Plano brasileiro. Em 21 de junho de 1990. Telegramas Expedidos de Delbragen do número 351 até 1200. Ano 1990. Caixa sem número. Confidencial.

²³³ Desptel N° 847. GATT. Rodada Uruguai. Grupos interministeriais. "Positions papers". Em 18 de julho de 1990. Telegramas Expedidos de Delbragen do número 351 até 1200. Ano 1990. Caixa sem número. Confidencial.

²³⁴ Tel N° 1132. GATT. Rodada Uruguai. Acesso a mercados. Consulta bilateral com os EUA. Telegramas recebidos (951 até 1750) de Delbragen. Caixa 157/91. Confidencial; Tel N° 1283. GATT. Rodada Uruguai. Acesso a mercados. Posição brasileira. Em 12 de setembro de 1991. Telegramas recebidos (951 até 1750) de Delbragen. Caixa 157/91. Confidencial.

A insistência brasileira em vincular sua posição na área tarifária à difícil abertura equivalente na área agrícola dos países desenvolvidos suscita um questionamento importante: até que ponto a demanda por um pacote abrangente em agricultura, definido como interesse primordial brasileiro e como condição para concessões (algo próximo do impossível), não teria sido uma desculpa para consolidar as suas tarifas em níveis mais altos? Alguns interlocutores do país nas negociações concordariam com essa hipótese. Em dado momento, por exemplo, os europeus afirmavam que o Brasil usava a agenda agrícola “apenas como pretexto para evitar resultados no setor industrial”.²³⁵

Com as fontes disponíveis, ainda não é possível confirmar essa hipótese, entretanto, pode-se aventar uma explicação alternativa para se entender o súbito interesse do país em ter acesso aos mercados agrícolas dos países desenvolvidos – que será abordada no quarto capítulo dessa dissertação. Convém assinalar, também, outra questão que começou a intervir na posição do país na área tarifária a partir do final de 1991: a construção do Mercosul. Essa influência seria mais direta a partir do II Encontro de Ministros da Economia e Presidentes de Banco Centrais do Mercosul, realizado no Rio de Janeiro em novembro de 1991, no qual foi definida uma intensificação da coordenação das posições dos países do bloco na Rodada Uruguai. Foi nessa reunião que se decidiu constituir um grupo de trabalho *ad hoc* para se coordenar as posições nos temas de consolidação das estruturas tarifárias no processo negociador em Genebra.²³⁶

O sucessor de Zélia Cardoso, Marcílio Marques Moreira, foi um atento observador do processo de negociações tarifárias no GATT. Acompanhava todos os esforços dos diplomatas em Genebra e estava particularmente preocupado com a harmonização de posições do Mercosul, que estava em difícil situação, pois os países já tinham apresentado suas respectivas ofertas tarifárias em separado e não tinham instruções para lidar com a eventual mudança dessas – as negociações estavam em compasso de espera, aguardando o rascunho que Arthur Dunkel elaborava, que viria a definir as diretrizes da fase final da Rodada Uruguai. Foi com base na visão de construir futuramente uma tarifa externa comum que o DECEX definiu as diretrizes negociadoras para a oferta brasileira na área tarifária. A instrução era que a tarifa brasileira seria consolidada a

²³⁵ Tel N° 1538. GATT. Rodada Uruguai. Acesso a mercados. Consulta bilateral com a CEE. Em 29 de outubro de 1991 Telegramas recebidos (951 até 1750) de Delbragen. Caixa 157/91. Confidencial. Pela literatura que lida com negociações comerciais internacionais, poder-se-ia dizer que a melhor alternativa ao acordo em negociação (BATNA) era visto como bem melhor do que o acordo em si, fazendo com que a estratégia do país fosse desenhada para criar dificuldades na consecução de um acordo. Para maiores detalhes do conceito ver (Odell: 2000, 24-46).

²³⁶ Tel N° 1624. GATT. Rodada Uruguai. Delegação brasileira. Necessidade de apoio. Em 16 de novembro de 1991. Telegramas recebidos (951 até 1750) de Delbragen. Caixa 157/91. Confidencial.

35% e níveis inferiores só seriam aceitos com o atendimento dos pedidos prioritários brasileiros. Fora isso, toda a atuação brasileira deveria ser harmonizada com os países do MERCOSUL.²³⁷ Analisando essas instruções, o Brasil parecia genuinamente interessado em participar das negociações, demonstrando interesse em fazer concessões entre cinco e dez pontos percentuais abaixo dos 35%, na condição em que essas pudessem ser trocadas por cortes mais profundos em produtos de interesse brasileiro. Mas os países desenvolvidos, quando elaboravam as suas listas de ofertas, o faziam sem levar em consideração os pedidos brasileiros, e quando atentavam para os interesses do país, impunham condições tão exorbitantes que nunca era possível saber o real valor das concessões.²³⁸

Foi durante as discussões sobre o andamento da fase de oferta que houve uma segunda reorganização do primeiro escalão do governo, passando grande parte da política comercial para o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, tendo este absorvido o DECEX e outros órgãos importantes do antigo MEFP.²³⁹ Essa reforma, contudo, não parece ter impactado de forma profunda a posição brasileira, que continuaria a ser guiada pela tese de que qualquer melhoria da oferta era dependente de concessões dos países desenvolvidos, principalmente na área agrícola.²⁴⁰

Em 1993, ao final das negociações de tarifas, a coordenação entre as delegações do Mercosul em Genebra na área de acesso a mercados determinava cada vez mais o escopo de atuação da oferta tarifária brasileira.²⁴¹ A manutenção do teto global de 35%,

²³⁷ Desptel Nº 1428. Rodada Uruguai. Acesso a mercados. Instruções. Em 9 de dezembro de 1991. Telegramas e Despachos Telegráficos (do 851 em diante) do ano 1991. Caixa 159/91. Confidencial. Aqui se pode até falar em um jogo em três níveis (Patterson: 1997).

²³⁸ Tel Nº 1643. GATT. Rodada Uruguai. Acesso a mercados. Negociações bilaterais com os Estados Unidos. Em 20 de novembro de 1991. Telegramas recebidos (951 até 1750) de Delbragen. Caixa 157/91. Confidencial; Tel Nº 195. GATT. Rodada Uruguai. Acesso a mercados. Estratégia brasileira. Em 11 de fevereiro de 1992. Telegramas recebidos (001 até 700) e expedidos (2751 em diante) do ano de 1992 de Delbragen. Caixa 164/92. Confidencial; Tel Nº 323. GATT. Rodada Uruguai. Acesso a mercados. Apresentação das listas nacionais. Telegramas recebidos (001 até 700) e expedidos (2751 em diante) do ano de 1992 de Delbragen. Caixa 164/92. Confidencial.

²³⁹ “Coordenação do comércio exterior” 21 de outubro de 1992. Gazeta Mercantil; “Está na hora de termos um Ministério do Comércio Exterior!”. 10 de novembro de 1992. Estado de São Paulo

²⁴⁰ Desptel Nº 1398. GATT. Rodada Uruguai. Visita de Arthur Dunkel. Talking point. Em 21 de agosto de 1992. Telegramas recebidos e expedidos (921 até 2000) do ano de 1992 de Delbragen. Caixa sem número. Confidencial.

²⁴¹ Desptel Nº 1417. GATT. Rodada Uruguai. Acesso a mercados. Reunião de coordenação. MERCOSUL-GATT. Em 17 de novembro de 1993. Telegramas expedidos de 1993 para Delbragen. Caixa sem número. Confidencial. Esse papel relevante dos diplomatas em Genebra já tinha sido definido nas instruções aprovadas pelo próprio ministro Marcílio Marques Moreira, em agosto de 1992, na qual se afirma que, o “critério do chefe da delegação brasileira no que diz respeito ao momento adequado (...) seria o elemento derradeiro para a concessão maior ou menor [de concessões] nas negociações bilaterais”. GATT- Rodada Uruguai. Acesso a mercado – negociações tarifárias. Departamento de Comércio Exterior do Ministério do Planejamento. [Agosto de 1992?]. MMM mefp 1991.06.14.

contudo, era perfurado em algumas linhas tarifárias devido aos pedidos específicos dos EUA e CEE. Do ponto de vista decisório, percebe-se que os diplomatas lotados em Genebra tiveram um papel muito importante nos ajustes finais da posição brasileira, pois detinham a autoridade para identificar se os pedidos feitos por outros países atendiam, de forma proporcional, concessões ofertadas. Se, de um lado, isso significou uma diminuição do papel dos órgãos econômicos, de outro estes ainda eram relevantes, pois todas as sugestões de modificação da oferta ainda tinham que passar pelo crivo do Ministério da Fazenda e do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.²⁴² Foi essa margem de manobra que possibilitou o Itamaraty fazer uma “correção de rumos”, mantendo de forma geral as concessões consolidadas pela fórmula dos 35%, evitando consolidar a pauta brasileira em níveis mais baixos (Amorim: 2003, 12-6).

2.4 Conclusão

Este capítulo utilizou a moldura conceitual de interação entre o Itamaraty e outros órgãos doméstico, além do desenho interburocrático articulado no primeiro capítulo, para explicar a atuação brasileira na área tarifária durante a Rodada Tóquio e Uruguai, com uma breve análise dos antecedentes dessas negociações.

A política tarifária foi formulada e implementada, no período estudado, pelo Congresso Nacional, pelo Ministério da Fazenda (MF e MEFP), pelo Ministério da Indústria e Comércio, pela CPA e pela CACEX. Essas instituições tinham três poderes que influenciavam a formulação da posição brasileira no GATT. O primeiro era o poder de formular políticas domésticas que impactavam nas negociações ou nas obrigações do país na referida instituição. Assim, a ameaça do Ministério da Fazenda em mudar as tarifas em 1947, a ratificação do Protocolo de Aplicação Provisória em 1948 e a reforma da política comercial entre o período 1988-91 dão exemplos do impacto das políticas domésticas tanto nos compromissos internacionais consolidados pelo país como na posição do país nas negociações internacionais em curso. O segundo poder que os órgãos domésticos detinham era o de internalizar ou não o resultado das negociações.²⁴³ Esse poder fez com que a consulta às instâncias formuladoras da política comercial fosse um pré-requisito fundamental para a atuação do Itamaraty; afinal, era pelo cálculo

²⁴² Tel N° 1961. Rodada Uruguai. Oferta revisada. Setores. Mercosul. Em 25 de novembro de 1993. Telegramas recebidos de Delbragen em 1993. Caixa 3. Confidencial; Desptel N° 1464. GATT. Rodada Uruguai. Acesso a mercados. Oferta revisada. Setores Mercosul. Em 29 de novembro de 1993. Telegramas expedidos de 1993 para Delbragen. Caixa sem número. Confidencial.

²⁴³ A referida internalização poderia ser considerada como sinônimo de um conceito mais amplo de “ratificação”.

da aceitabilidade dos compromissos internacionais para o ordenamento doméstico que se criava o espaço de possibilidades da cooperação externa.²⁴⁴ Essa consulta muitas vezes significava a própria participação dos órgãos formuladores da política comercial no exercício de diplomacia comercial, como foi o caso da ação brasileira entre 1953-58 no GATT, além das viagens de técnicos da área econômica do governo a Genebra durante as Rodadas Tóquio e Uruguai.²⁴⁵

Por fim, uma outra forma relevante na qual os órgãos domésticos constrangeram o Itamaraty foi a maneira pela qual se processou a definição das instruções para os negociadores brasileiros em Genebra. Como foi visto no capítulo anterior, em oportunidades de ação em assuntos que afetem importantes políticas domésticas, geralmente há a constituição de uma unidade decisória inter-burocrática para articular a posição externa do país. Poderia ser informal, como a que lidava com a renegociação da Lista III na década de 1970, ou formais, como foi, em determinadas ocasiões, a Unidade de Negociação da Rodada Tóquio ou o GIB da Rodada Uruguai. O Itamaraty, na maior parte do tempo, foi o responsável pela importante função de coordenação interna do processo de formulação da posição brasileira.²⁴⁶ Essa atividade habilitou-o a criar estratégias para tentar mobilizar os órgãos domésticos; queria, sobretudo, fazer com que suas preferências prevalecessem. No entanto, muitas vezes isso não foi possível, tendo o órgão fracassado na estratégia – nesses casos, são as preferências e a atuação de outros órgãos do governo que explicam posição externa do Brasil.

Ao contrário do que aparenta à primeira vista, os interesses desses órgãos na posição que o Brasil defenderia no GATT não são derivados de ciúmes ou contingências subjetivas. Na maioria das vezes, eles tinham diretrizes próprias sobre o nível de proteção tarifária adequado à economia brasileira. Para essas burocracias, essa muralha tarifária era essencial para o desenvolvimento brasileiro e deveria ser preservada de qualquer forma. Em outros casos, problemas econômicos – principalmente de balanço de pagamentos – os faziam radicais no sentido de negar ao Itamaraty a autorização para que certas tarifas fossem consolidadas a níveis mais baixos no GATT. Uma ilustração clara da confluência dos dois casos é o radicalismo da CPA e do Ministério da Fazenda em não permitir uma oferta na área tarifária ao final da Rodada Tóquio.

²⁴⁴ Esse é o conceito de *win-set*, apresentado por Putnam (Putnam: 1993, 438-54).

²⁴⁵ Esse papel relevante de amparo técnico de burocracias “domésticas” em negociações internacionais é observado de forma bastante interessante por Raymond F. Hopkins no caso americano, já adotando uma abordagem de redes (Hopkins: 1976).

²⁴⁶ A importância da coordenação no processo decisório em negociações comerciais multilaterais pode ser vista em (Destler: 1980; Lee: 1991).

Da mesma forma, as opiniões confusas e uma posição mais flexível dos órgãos domésticos no controle das importações teve um impacto visível nas negociações tarifárias da Rodada Uruguai. Com o fim da CACEX e da CPA no governo Collor e as novas diretrizes que se formulavam no comércio exterior, o Itamaraty teve mais facilidade em mobilizar o aparelho doméstico para articular a posição externa brasileira. Muitos fatores intervieram de forma a fragilizar o sucesso da posição brasileira nesse novo contexto – estrangimentos orçamentários, caos institucional, falta de delimitação clara das jurisdições organizacionais, parceiros comerciais pouco abertos aos pedidos brasileiros; mas, de qualquer forma, abriu-se, principalmente com a *mercosulização* da política tarifária brasileira, mais espaço para que o Itamaraty pudesse participar das decisões de política comercial doméstica e, assim, aumentar seu poder no processo inter-burocrático de definição da posição brasileira nas negociações do GATT.

Capítulo 3: os limites da promoção comercial

O ano em que se iniciou a Rodada Tóquio – 1973 – foi um marco no processo de desenvolvimento brasileiro. Os anos anteriores caracterizaram-se por uma alta taxa média de crescimento do PIB – 10,9% ao ano. Agora, a economia não crescerá mais nessas taxas e haverá, a partir de 1974, um problema grave na composição do balanço de pagamentos do país – o equilíbrio das contas será crescentemente dependente dos empréstimos externos (Bonelli: 1995, 130).²⁴⁷ Esse problema foi gerado no quadro de crise decorrente da quadruplicação dos preços do petróleo no final de 1973. Diante de tal conjuntura, o impacto para o Brasil seria gigantesco – 80% do petróleo consumido no país era importado. O governo tinha em sua mesa duas estratégias distintas: ajuste ou desenvolvimento por endividamento. Apesar de titubear no primeiro momento, escolheu a segunda – e ateve-se nela com afinco.

Vários fatos explicam a escolha do governo brasileiro por uma estratégia calcada no aumento significativo do investimento público como forma de sustentação das taxas de crescimento sem uma redução no consumo real.²⁴⁸ Para este capítulo, no entanto, o mais importante é compreender que a sustentabilidade no longo prazo dessa estratégia de desenvolvimento estava associada intimamente, entre outros fatores, ao agressivo aumento das exportações. No sentido de abalizar uma estratégia voltada para as exportações, o governo não foi comedido em criar e aprofundar um sofisticado sistema de subsídios e medidas de suporte para essas atividades. O arcabouço de incentivos criado – Befiex, crédito-prêmio e outros –, por sua vez, trouxe uma grande expansão institucional do sistema de promoção de exportações do Itamaraty e de outros órgãos, que iriam progressivamente se digladiar para controlar a atividade de promoção comercial nos governos Geisel e Figueiredo.

Além dos problemas domésticos, os novos fundamentos da promoção comercial do país sofreriam outro grande desafio: os Estados Unidos progressivamente questionavam as políticas de subsídios do Brasil, abrindo um contencioso bilateral que perduraria até a década de 1980. Concomitantemente, esse contencioso refluíu para as

²⁴⁷ “As importações cresceram de US\$6.192 milhões em 1973 (9,5% do PIB) para US\$ 12.641 milhões em 1974 (13,9% do PIB). O aumento dos preços do petróleo explica somente um terço do aumento total das importações. Os outros dois terços relacionam-se a outros bens intermediários, de consumo e de capital. Tanto a quantidade quanto os preços das importações dos bens não relacionados com o petróleo aumentaram, o primeiro pela continuação do crescimento da economia e o segundo pelo aumento significativo dos preços de outros produtos nos mercados mundiais” (Coes: 1995, 210). Minha tradução.

²⁴⁸ Uma boa síntese dessa questão está no texto de Dionísio Dias Carneiro (Carneiro: 1990).

negociações do Código de Subsídios do GATT. Na definição da posição brasileira nesses dois tabuleiros, a dinâmica interburocrática dentro do governo mostrou-se pulsante, sendo ela crucial para o entendimento das posições defendidas externamente pelo país.

O argumento deste capítulo será que, ao contrário das negociações tarifárias, o Itamaraty queria barrar um acordo com os Estados Unidos na área de subsídios, pois acreditava que um acordo restringiria de maneira grave a capacidade de exportação do país, além de impactar negativamente no tabuleiro de negociação do GATT. Por sua vez, o Ministério da Fazenda via o contencioso bilateral com os Estados Unidos como uma oportunidade para implementar um programa de restrição aos programas existentes de suporte, almejando os ganhos fiscais e o combate à inflação que uma redução dos incentivos governamentais acarretaria.²⁴⁹

A próxima seção apresentará como a literatura analisa o movimento progressivo do país para o suporte à diversificação das exportações, salientando a dependência desse exercício aos programas de subsídios e crédito. O objetivo será demonstrar como o sucesso institucional da promoção comercial do Itamaraty era dependente desses arranjos, o que ajuda a explicar a intransigente defesa pelo órgão da continuidade de esquemas de apoio ao longo da Rodada Tóquio. Prosseguindo, o texto realizará uma narrativa do contencioso entre os Estados Unidos e o Brasil. Aqui, o conflito entre o Ministério da Fazenda e o Itamaraty para a determinação da posição brasileira sai da rotunda das ante-salas dos gabinetes da Esplanada e ganha as manchetes dos jornais. Enquanto o Itamaraty queria que o país seguisse “um curso mais vitoriano na sua arte pecaminosa”²⁵⁰, mantendo ou até aumentando os programas de suporte governamental às exportações, o Ministério da Fazenda preocupava-se mais com os ganhos macroeconômicos que a extinção dos programas de suporte acarretaria. Na penúltima seção será analisada a evolução da tentativa de reforma das instituições governamentais que lidavam com promoção, diplomacia e política comercial. Essa tentativa foi engendrada por dois fatores: a crescente atuação da CACEX na área de promoção comercial e a insatisfação do Ministério da Fazenda com a forma pela qual o Itamaraty

²⁴⁹ A utilização tática das pressões internacionais para avançar a posição de minorias burocráticas, como este caso bem demonstra, é amplamente analisada pela literatura de jogos de dois níveis. Ver, por exemplo, o trabalho de Robert D. Putnam e Nicholas Bayne sobre o G-7 (Putnam e Bayne: 1987).

²⁵⁰ Utilizo a expressão de Paulo Tarso Flecha de Lima, que denominou a nossa legislação de subsídios de “ingênua”, demandando uma sofisticação maior do país na arte de explorar os *loopholes* das regras internacionais. “Embaixador aponta ingenuidade do país no comércio externo.” *Correio Braziliense*. 19 de agosto de 1982.

se portava na questão dos subsídios. Foi uma das tentativas mais profundas e sistemáticas de reforma do arcabouço institucional brasileiro na área de comércio exterior, e seu exame trará uma importante contribuição sobre a interação intragovernamental na área. Por fim, a conclusão sistematizará os argumentos do capítulo, relacionando-os, por seu turno, às premissas da literatura sobre a política externa brasileira.

3.1 Um modelo complementar: a dependência competitiva das exportações

A década de 1970 foi um período no qual as exportações tornaram-se importante instrumento da tentativa de diminuição da vulnerabilidade do país em um contexto de crise econômica internacional (Filho Fasano: 1988, 73). Esse movimento exportador não nasceu dos cofres públicos abalados pelo fardo da conta do petróleo; foi construído lentamente, tendo suas bases construídas em um período no qual as políticas voltadas somente para a substituição de importação (ISI) dominavam o planejamento econômico da tecnocracia do país.

No início da década de 1960, estava claro que a estratégia de ISI precisava ser complementada, pois as indústrias criadas para produzir bens previamente importados necessitavam importar bens de capital e *inputs* intermediários não disponíveis no Brasil – portanto, por incrível que pareça, a estratégia de diminuição da dependência do país pela ISI fez aumentá-la.²⁵¹ Além do aumento da dependência externa, a ISI tinha orientado a indústria brasileira excessivamente para o mercado interno, algo que redundou em falta de economia de escala e não competitividade em mercados internacionais (Cason: 1993, 23-4 e 57-8). Percebendo essas distorções, já no Plano Trienal de 1962 é possível identificar uma preocupação no sentido de intensificar as exportações por parte do governo (Lima e Jr.: 1987, 106). Dois anos depois, o movimento continuava. Um estudo do período afirmava:

O governo brasileiro desenvolve um esforço integrado de sua administração para aumentar nossa capacidade geradora de meios de pagamento externos. Dentro deste quadro, o tradicional slogan “exportar ou sucumbir” mais do

²⁵¹ “Paradoxalmente em certo sentido somos hoje muito mais dependentes do comércio com o exterior do que há cinqüenta anos atrás, não obstante o considerável declínio do coeficiente de importações. Isso porque a nossa pauta de compras ao exterior não contém os mesmos itens compressíveis e rapidamente substituíveis do passado. Um país importador de bens supérfluos pode adaptar-se facilmente a uma queda brusca de sua receita cambial, sem maiores problemas econômicos internos. (...) Hoje, porém, seríamos muito mais vulneráveis a uma queda dessa ordem na capacidade para importar” (Simonsen: 1969, 159-60).

que um lema propagandístico é hoje, para o Brasil, uma alternativa imposta pelos fatos.²⁵²

Apesar do tom incisivo e do reconhecimento da necessidade de expandir as exportações, foram poucos os resultados práticos da estratégia nesse período. Seria somente a partir de 1966-1967, com uma grande reforma da política comercial brasileira, tanto do ponto de vista substantivo quanto operacional, que existiria um aparato estatal para estimular sistematicamente as exportações. O exportador, pouco a pouco, foi se transformado em uma espécie de herói (Kennedy e Fonseca: 1989, 31).

Será que essa mudança de status do exportador – que, diga-se de passagem, era considerado como vilão da inflação e da carestia não muito tempo atrás – significava uma transição de um modelo de substituição de importação para um voltado exclusivamente para as exportações? Há indicações que não. Primeiro, não havia consenso para mudar a estratégia de política comercial. Vários economistas continuariam a endossar políticas orientadas somente para o mercado interno – teses compartilhadas no seio do aparelho de estado brasileiro (Coes: 1991, 178). Segundo, como o capítulo anterior elucidou, apesar da tentativa de complementaridade das duas estratégias, quando existia choque entre elas, as decisões eram tomadas em detrimento do aumento das exportações – favoráveis, portanto, à substituição de importação por intermédio da defesa do mercado interno pelos aparatos de proteção. Terceiro, a estratégia do governo Geisel a partir de 1975 envolvia um profundo comprometimento com a tentativa de dar mais auto-suficiência ao Brasil e desenvolver novos tipos de vantagens comparativas (Baer: 2002, 110).²⁵³

Acurada, portanto, é a consideração que o Brasil teve uma estratégia híbrida de desenvolvimento, apoiando a substituição de importações em certos setores da economia e a promoção de exportações em outros. Não houve, como alguns autores atestam, a substituição de um modelo pelo outro. Com efeito, o movimento para a promoção de exportações estava conectado ao desígnio de contribuir para as divisas necessárias para o aprofundamento da ISI e não para substituí-la.²⁵⁴ Isso é confirmado

²⁵² “Comércio exterior: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento e Rodada de Negociações “Kennedy” do GATT.” 10 de março de 1964. CPDOC. VLC 64.03.10-AE. Pasta 11.

²⁵³ Ver também (Pagnussat: 1988, 1; Schuh: 1996, 20).

²⁵⁴ “(...) *the export-promotion project adopted in Brazil was not a strategic decision on the part of policy makers to encourage industrial upgrading or other developmental goals through export promotion; the primary goal of the policy was to get as much foreign exchange as possible as to be able to import the equipment and machinery that would be necessary to expand industry in Brazil for the domestic market*” (Cason: 1993, 62). Ver também (Shapiro: 1997, 70).

pelas ações das autoridades econômicas, além das manifestações do próprio Presidente Geisel.²⁵⁵

Mas se as raízes desse modelo complementar vinham da década de 1960, a crise do petróleo e os desafios econômicos que o Brasil enfrentaria a partir de então é que explicam a profundidade do ajuste do modelo econômico – reestruturando o Estado brasileiro para a consecução de saldos comerciais crescentes.²⁵⁶ Antes, a exportação era um exercício opcional na estratégia de desenvolvimento brasileiro; agora, ela era realmente uma fatalidade (Gomes: 1998, 66).²⁵⁷

Esse novo destino, para o qual o Brasil lançava-se para dar continuidade ao seu processo de desenvolvimento, apoiou-se em diversos instrumentos. Entre os criados antes do choque do petróleo, tendo um papel central na política de promoção comercial a partir de então, estava o Programa de Benefícios Fiscais à exportação (BEFIEX). Criado em 1972, em 1987 teria mais de 317 programas para exportação – em treze anos de existência, cada dólar exportado gerou uma entrada líquida de divisas de aproximadamente US\$ 0,65.²⁵⁸ Um outro instrumento relevante era o crédito prêmio, um bônus que permitia aos exportadores deduzir uma percentagem fixa do valor de suas exportações de taxas e impostos que eles deviam tanto no nível estadual como no federal.

Não é o objetivo deste trabalho explicar o funcionamento desses mecanismos.²⁵⁹ O que é relevante ressaltar é que eles constituíam a principal ferramenta associada à promoção de exportações no país – em 1978, por exemplo, a soma dos incentivos representava quase 60% do valor das exportações de manufaturados (Braga e Tyler: 1990, 15).²⁶⁰ Marcelo de Paiva Abreu traz números interessantes, demonstrando, inclusive, a dependência do perfil exportador brasileiro à continuidade das medidas de suporte nesse período (Abreu: 2004a, 24). Além dessa dependência, há indicações claras

²⁵⁵Ver, por exemplo: “Geisel: economia avançou; política avançará”. O Estado de São Paulo. 30 de dezembro de 1977.

²⁵⁶ Esse impulso não ocorreu somente no Brasil, como demonstra bem o caso da África do sul (Muller: 2000) e da Índia (Sridharan: 2002, 62). Um importante relato processo no caso indiano é o artigo do Embaixador Kishan S. Rana (Rana: 2004).

²⁵⁷ No entanto, não se pode esquecer que, com o choque do petróleo, o governo explicitamente decidiu aprofundar a estratégia de substituição de importações – coexistindo, portando, com a estratégia de exportações. (Abreu: 2004a, 21).

²⁵⁸ “Desde 1972, US\$ 29 bilhões em vendas no exterior.” Gazeta Mercantil. 5 de janeiro de 1987.

²⁵⁹ Para maiores detalhes sobre os programas de incentivos de exportações ver (Bergsman: 1970, 183-4; Franco e Frisch: 1993, 17-8; Gomes: 1998, 39-77; Lima e Jr.: 1987; Shapiro: 1997).

²⁶⁰ “Os incentivos fiscais à exportação tiveram papel decisivo na expansão da venda de manufaturados nos últimos dez anos”. “Reunião de Genebra poderá trazer mais restrição ao Brasil”. Jornal de Brasília. 3 de fevereiro de 1978.

de que os subsídios foram “jogados” em setores errados, pois há uma correlação negativa entre as atividades que recebiam maiores subsídios e as empresas que demonstravam maior crescimento nas exportações (Coes: 1991, 179).

Se, por um lado, pode-se identificar os mecanismos de suporte como um fator explicativo de maior peso no aumento das exportações, por outro, é necessário elucidar os contornos da atividade de promoção comercial no Brasil, para tratar com mais esmero a batalha interna dos órgãos na definição da posição brasileira no tópico durante a década de 1970. Nesses termos, é nítido que o salto brasileiro em sofisticação na área de financiamento às exportações foi acompanhado de perto por modificações no conteúdo e operacionalização das políticas de comércio exterior – as alterações no organograma do comércio exterior associavam-se ao processo de multiplicação de instrumentos creditícios e fiscais (Lima e Jr.: 1987, 108).

Assim, não é coincidência, nesse momento, o aumento do poder do Ministério da Fazenda na política econômica externa e a concomitante explosão de recursos financeiros e normativos à disposição do órgão para estimular as exportações. Antes do governo Geisel, era o Ministério da Fazenda que agressivamente voltava-se para o exterior, tolhendo diversas competências do Itamaraty (Barros: 1984, 34-5). Ao contrário de rivalizar essas iniciativas, o Itamaraty, chefiado por Gibson Barboza, acabou fechando-se, permitindo que sua voz não mais fosse ouvida na definição dos interesses brasileiros na área econômica externa. A transição para Azeredo da Silveira marcou uma mudança profunda na forma pela qual o órgão iria lidar com temas econômicos.²⁶¹ Azeredo criticava a atitude de seu predecessor, estando determinado a mudá-la.²⁶²

Dessa maneira, no governo Geisel, há um ativismo muito grande do Itamaraty na área comercial, especialmente no nicho estatal que estava na vanguarda do processo de desenvolvimento da economia brasileira – a promoção comercial de bens manufaturados. O foco nas exportações de manufaturas levaria a um impulso do

²⁶¹ O papel da personalidade, portanto, é central no entendimento da evolução do caso, um entendimento bem mais sofisticado do que a idéia de que *where you stand depends on where you sit*. “*Personality types matter because they affect the sort of judgements that an actor makes when trying to decide for which course of action there are the better reasons*” (Hollis e Smith: 1986, 280).

²⁶² “O Gibson, quando se sentiu agredido pela área econômica, ele se fechou; o que ele fez muito mal, porque ele foi restringindo as atividades do Ministério. Enquanto que uma Chancelaria tem que aceitar esse desafio normalmente, tem que se abrir, tem que ajudá-los. Tem que cooperar com eles, e tem que apelar para cima quando a solução é excessivamente negativa para os interesses gerais do país - a sua projeção no exterior.” Fita 4. Lado A. Ver também (Schneider: 1976, 101-3). Gibson Barboza, obviamente, não compartilha a tese de que em sua gestão o Itamaraty foi restringido pela área econômica do governo (Barboza: 2002, 356-65).

Departamento de Promoção Comercial, dirigido pelo competente diplomata Paulo Tarso Flecha de Lima.²⁶³ Esse Departamento foi criado pela Lei 4.669 de 1965, com a responsabilidade de fazer o trabalho de divulgação internacional de bens e serviços brasileiros, mas, até o início da década de 1970, não era ativo. Para solucionar esse problema, implementou-se um grande exercício de treinamento de diplomatas para a atividade de promoção comercial. Em 1976, dos 600 diplomatas na ativa, 80 já tinham passado pelos cursos de treinamento em promoção comercial. Considerando que 160 eram ministros e embaixadores, funcionários que já tinham ultrapassado a faixa profissional de chefia de setores de promoção comercial, conclui-se que quase 20% dos diplomatas em atividade nos níveis operacionais já tinham especialização nessa área.²⁶⁴ Apesar desse visível crescimento da área de promoção comercial no Itamaraty, a questão que deve ser analisada é se o Itamaraty tinha o monopólio dessa atividade.

De acordo com Flecha de Lima, desde 1961 o Itamaraty era o órgão “encarregado de coordenar as atividades de promoção comercial no exterior” (Lima: 1974, 51). Ao ler esse trecho, poder-se-ia chegar a conclusão de que o órgão tinha o monopólio da atividade de promoção comercial. Toda a mitologia da diplomacia brasileira aponta para essa conclusão – uma idéia redentora, de diplomatas carregando a pira do desenvolvimento econômico do país na atividade de caixeiro-viajante ao redor do mundo. Mas a realidade é bem mais complexa, pois, antes de tudo, na afirmação de Flecha de Lima já há detalhe no final da frase que flexibiliza tal conclusão – “no exterior”; ou seja, o papel de coordenação interna não era necessariamente competência do Itamaraty. Na verdade, essa atividade era fragmentada no aparelho de Estado brasileiro. O apoio da CACEX aos exportadores, por exemplo, era tido na época como variável mais relevante que o trabalho do Itamaraty na explicação da evolução do comércio exterior na década de 1970.²⁶⁵ A atividade também não era monopólio da administração direta, pois a Braspetro, subsidiária da Petrobras para atividades no exterior, serviu em diversos momentos de intermediária entre empresas brasileiras e compradores estrangeiros, notadamente no Oriente Médio.²⁶⁶

²⁶³ Para uma explicação sobre o funcionamento da área de promoção comercial no Itamaraty ver (Lima: 1978).

²⁶⁴ “Itamaraty contra ação do BB na exportação”. Estado de São Paulo. 28 de março de 1976.

²⁶⁵ “Comércio exterior e eficiência pública”. O Estado de São Paulo. 14 de janeiro de 1976.

²⁶⁶ “A Braspetro conduzirá as negociações com o Iraque”. Folha de São Paulo. 29 de abril de 1975. Um caso interessante é a participação da subsidiária na exportação de calçados para a União Soviética. Ver: NARA. Da embaixada americana em Brasília para o State Department. Industry data on Brazil’s shoe industry. 17 de setembro de 1975.

Com essas considerações, chega-se facilmente à conclusão de que o crescimento institucional da área de promoção comercial do Itamaraty não deve levar todo o crédito pela modificação do perfil do comércio exterior brasileiro, como o discurso diplomático do período apresenta. Na verdade, com a dependência que o sucesso das atividades do Departamento de Promoção Comercial do Ministério tinha dos suportes governamentais, pode-se aventar hipótese inversa – o sucesso das atividades do Ministério deve-se à competitividade artificial gerada pelas medidas de estímulo à exportação. Essa é uma conclusão de grande relevância, pois é uma das razões que podem explicar a posição do Itamaraty de defesa tenaz desses mecanismos, quando foram questionados no contencioso com os Estados Unidos.

3.2 A formulação da posição externa brasileira no contencioso dos subsídios

O contencioso dos subsídios refere-se ao relacionamento bilateral entre os Estados Unidos e o Brasil iniciado com a imposição de direitos compensatórios às exportações de calçados brasileiros para o mercado norte-americano, em 1974, que, de acordo com os americanos, eram subsidiados de forma ilegal. Houve um impacto direto dessa interação na negociação do Código de Subsídios e Direitos Compensatórios do GATT. A ocasião é um dos únicos episódios de conflito burocrático identificado na literatura, quando a posição brasileira no GATT é examinada (Abreu: 1996, 206; 1998, 6-7 e 23-4; Lima: 1986, 322-41). A razão dessa identificação talvez esteja no fato de, ao contrário dos outros casos de conflito ou interação apresentados na dissertação, só observáveis pelo exame da documentação do Itamaraty, o processo decisório que definiu a posição brasileira ganhou, no caso dos subsídios, as manchetes dos jornais.

Para se entender a imposição dos direitos compensatórios pelos EUA, deve-se analisar a evolução da política comercial desse país. Desde a criação do GATT, os EUA tinham uma condescendente benevolência com as ilegalidades perpetrados pelos outros membros do arranjo. Essa posição, na maioria dos casos, era justificada pela subordinação da política e diplomacia comercial aos desígnios de sua política externa em um contexto de Guerra Fria. No entanto, essa posição não era consensual, e o apoio ao grande desenho do multilateralismo americano ruía na medida em que a competitividade das economias européias e asiáticas ameaçava o seu mercado doméstico (Baik: 1993; Bhagwati e Patrick.: 1990; Chorev: 2005; Destler: 1995; Jr.: 2004; Martin: 1995; Nau: 1994; Preeg: 1989, 139-74; Zeng: 2004, 1-5).

A resultante desse processo foi uma crescente pressão para a implementação de restrições à importação de produtos vindos de países que praticavam práticas desleais de comércio – tendência que se acelerou na década de 1970. Na literatura sobre a política comercial americana, nesse contexto, geralmente relevam-se os casos dos produtos têxteis, automobilísticos e de informática exportados pelo Japão (Anchordoguy: 1994; Bhagwati: 1996; Dryden: 1995, 255-77; Friman: 1988; Young: 2001). Já na análise dos casos brasileiros, é emblemática a proeminência tanto do contencioso da informática como o das patentes, ambos no período posterior à Rodada Tóquio (Hirst e Lima: 1990; Odell: 1993; Tachinardi: 1993; Vigevani: 1995). Pouco se fala sobre o caso dos calçados brasileiros.

O contencioso foi deflagrado quando, em 1974, o governo norte-americano decidiu iniciar investigações para impor sobretaxas ao valor exportado desses produtos brasileiros, variáveis de 3,5% a 12,3%. As sobretaxas eram consideradas “direitos compensatórios”, que buscavam balancear os subsídios e medidas consideradas ilegais. O governo brasileiro não foi pego de surpresa. Desde o final da década de 1960, o Itamaraty previa que as medidas de suporte implementadas pelo governo poderiam ser questionadas. Dentro do órgão, articulou-se um discurso para a defesa dessas medidas no plano internacional. O argumento era que as indústrias voltadas para a exportação eram tão importantes quanto as voltadas para substituição de importação. Assim, da mesma forma que a proteção por intermédio de tarifas era defendida para o desenvolvimento econômico do país, os subsídios às exportações justificavam-se pelo argumento de necessidade de tempo e incentivo para que indústrias não tradicionais voltadas para a exportação florescessem e ficassem robustas para encarar a concorrência internacional sem o apoio do governo (Cason: 1993, 103).

Tanto no âmbito da UNCTAD como no GATT, o país lutaria por um sistema de acesso preferencial aos mercados desenvolvidos que possibilitasse melhores incentivos à exportação de produtos manufaturados e semi-manufaturados.²⁶⁷ De acordo com uma das instruções da Rodada Kennedy, o país encontrava-se em plena expansão e diversificação de suas exportações de produtos industrializados, tendo a diplomacia comercial que defender no GATT os interesses específicos relacionados com a abertura de mercados externos. O trabalho dos diplomatas no GATT era, dentro desse esforço,

²⁶⁷ Azeredo da Silveira. Relatório da Delegação do Brasil à XXIV sessão das Partes Contratantes do GATT. Genebra, 9 a 24 de novembro de 1967. AAS 1966.03.24 del.

“executar e concretizar medidas que beneficiam a expansão – qualitativa e quantitativa – da rede comercial brasileira no mundo.”²⁶⁸

Na discussão da agenda de lançamento da Rodada Tóquio, um ano antes da imposição dos direitos compensatórios, o Itamaraty novamente previa dificuldades para as exportações brasileiras provenientes dos questionamentos das medidas de suporte. A estratégia brasileira para contê-las estava em tentar inserir no código ou normas a serem elaborados nas negociações uma cláusula de salvaguarda absoluta para países em desenvolvimento, que expressamente isentaria esse grupo de qualquer restrição à aplicação de incentivos às suas exportações, além de prever um mecanismo de consultas multilaterais prévio à eventual imposição de direitos compensatórios por um país desenvolvido contra exportações de países em desenvolvimento.

Justificava-se, naquele momento, tal posição com os seguintes argumentos: (1) Devia-se honrar a Parte IV do GATT e outros instrumentos, que preconizavam a adoção de medidas especiais para aumentar a participação dos países em desenvolvimento no comércio mundial; (2) A liberdade para aplicar medidas de incentivos para exportação seria uma forma de compensar a erosão decorrente das negociações da Rodada Tóquio no sistema generalizado de preferências. Mas se essa estratégia não desse certo, já estava prevista uma posição de recuo – a adoção de um “cláusula de salvaguarda parcial para países em desenvolvimento”, contendo uma

lista mais restrita das medidas que seriam qualificadas de subsídio à exportação quando aplicadas por países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, estabeleceria critérios mais rigorosos para o recurso a medidas restritivas ou sanções [como direitos compensatórios].²⁶⁹

Já havia, portanto, uma estratégia complexa para assegurar a liberdade brasileira em subsidiar suas exportações por intermédio das regras do GATT. O problema estava no fato de essa estratégia ter sido definida dentro do Itamaraty – não correspondendo à visão dos outros órgãos do governo, principalmente os que tinham contato com negociadores estrangeiros sobre a questão.

²⁶⁸ Divisão de Política Comercial. Informação para o Embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira. 24.03.1966. AAS 1966.03.24. Convém notar, no entanto, que a euforia da promoção das exportações não era consensual no próprio Itamaraty antes da crise do petróleo. De acordo com uma vertente crítica, o argumento dos mercados potenciais no terceiro mundo poderia ser chamado de “síndrome de Marco Polo”, derivado da “miragem de um mercado exótico, praticamente inexplorado pelo Brasil”. Na verdade, para essa vertente, “as possibilidades imediatas de explorar esse mercado são restritas e talvez os resultados não compensassem os esforços necessários”. Dado as dificuldades e os sacrifícios exigidos para penetrar nesses mercados, “os esforços exigidos talvez se revelem pouco rentáveis” [Sem autor. Sem data]. O Brasil e o Terceiro Mundo. AAS 1968.10.14. Pasta II.

²⁶⁹ Desptel 44. GATT. Grupo de trabalho sobre subsídios à exportação. 12 de janeiro de 1973. Rolo 1801. Telegramas expedidos – Confidencial. Ano 1973. Delbragen.

A participação do Ministério da Fazenda no contencioso é emblemática nesse sentido. Com efeito, uma das primeiras interações entre oficiais do governo americano e do governo brasileiro na qual o hipótese de imposição de direitos compensatórios seria aventada foi a entre Delfim Netto, Ministro da Fazenda, e George Schultz, Secretário do Tesouro norte-americano, em setembro de 1973. O emissário americano afirmaria que fabricantes de calçados do país pressionavam o governo para implementar direitos compensatórios ao produto brasileiro, pois consideravam os subsídios e medidas de suporte brasileiros ilegais. Delfim ponderaria que o produto brasileiro não ocupava faixa relevante do mercado americano e que a balança comercial deficitária do Brasil com os Estados Unidos deveria sensibilizar as autoridades americanas. Delfim preocupou-se com a situação, pois, para ele, “seria toda a mecânica brasileira de incentivos fiscais para a exportação que os americanos estariam colocando em questão”. Se, naquele momento, eram os calçados, posteriormente, todo o elenco de produtos manufaturados brasileiros poderia ser alvo desse tipo de ação.²⁷⁰

Em outubro do mesmo ano, o Departamento do Tesouro americano dirigiu carta ao Ministério da Fazenda, indicando as bases da reclamação e propondo discussões informais em Washington. Após dois meses, em dezembro de 1973, o Ministério da Fazenda responde a carta, sustentando a base jurídica das medidas de incentivos que o país implementava e esquivando-se de assumir qualquer compromisso quanto à reunião técnica sugerida pelos americanos. Essa medida protelatória custou caro ao país. Futuramente, os americanos indicariam que se o governo brasileiro tivesse uma atitude mais positiva nessas conversações, o Tesouro teria adiado, ou até mesmo evitado, o início da investigação. No entanto, o Ministério da Fazenda, com receio de que as conversações com os americanos pudessem extravasar para o exame do conjunto das políticas de incentivos, afastou-se de qualquer diálogo propositivo.²⁷¹

Ainda no final do governo Médici, há uma nova moldura na interação governamental. Antes, o diálogo mais importante ocorria nos canais de interação entre o Departamento do Tesouro americano e o Ministério da Fazenda brasileiro; agora, o Itamaraty começava a atuar sistematicamente, utilizando o canal do Departamento de Estado americano. Os dois órgãos brasileiros compartilhavam, nesse momento, uma percepção do problema bastante convergente. Acreditavam que não havia qualquer

²⁷⁰ Desptel 1356. Protecionismo norte-americano. Exportação de calçados brasileiros. “Countervailing duties”. 18 de outubro de 1973. Rolo 1801. Telegramas expedidos – Confidencial. Ano 1973. Delbragen.

²⁷¹ Informação para o Senhor Presidente da República General-de-Exército Ernesto Geisel. Exportação de calçados para os EUA. 15 de março de 1974. FGV (CPDOC). AAS 1974.03.15 MRE. Pasta VIII.

regra internacional que proibisse o Brasil de subsidiar suas exportações. Também não desejavam assumir qualquer compromisso preliminar de retirada das medidas.

O desdobramento externo da posição do Itamaraty veio em fevereiro de 1974, com a reunião do Ministro das Relações Exteriores brasileiro, Gibson Barboza, acompanhado dos diplomatas Araújo Castro e George Maciel, com o então Secretário de Estado americano, Henry Kissinger. Na ocasião, Gibson Barboza referiu-se à preocupação brasileira de que os EUA aplicassem direitos compensatórios às exportações de calçados do Brasil. É patente que Kissinger, nesse momento, não era um interlocutor adequado para lidar com o problema – não havia o que discutir no âmbito político, pois o processo administrativo correria no Departamento do Tesouro. Devido a mudança do governo brasileiro, que ocorreria no mês seguinte, decidiu-se adiar as conversações sobre o contencioso.²⁷² Mesmo assim, em março de 1974, quando já há a troca de governo no Brasil, Kissinger prometeu a Azeredo da Silveira, novo Ministro das Relações Exteriores, fazer o possível para sustar a decisão do Secretário do Tesouro sobre a matéria – contudo, em 7 de março, informa que a abertura da investigação seria anunciada no dia seguinte. Com a abertura do processo de investigação, Azeredo da Silveira e Mário Simonsen redigem documento conjunto para o Presidente Geisel sobre a questão. Eles observavam que a medida americana era bastante abrangente, pois afetava não só

os interesses específicos da indústria de calçados [,] mas sobretudo posições de princípio do Brasil no que diz respeito a seu direito de diversificar e expandir suas exportações de manufaturas, mediante a utilização de incentivos.²⁷³

No documento, já se formulavam possíveis providências que o governo brasileiro poderia tomar, além de tentar realizar uma coordenação interna de posição mediante convocação de um Grupo de Trabalho, com a participação do Itamaraty, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Indústria e Comércio e do Conselho Nacional de Segurança.²⁷⁴

As investigações sobre os subsídios brasileiros na área de calçados poderia ou não redundar na aplicação de um direito compensatório. Para evitar que isso ocorresse,

²⁷² Desptel 298 (EmbWashington). Entrevista do Secretário de Estado Henry Kissinger com o Chanceler Mario Gibson Barboza. 21 de fevereiro de 1974. Rolo 1636. Secreto. Telegramas expedidos do ano 1974: Delbrasgen, Brasalalc, Washington. Série Chanceler.

²⁷³ Informação para o Senhor Presidente da República General-de-Exército Ernesto Geisel. Exportação de calçados para os EUA. 15 de março de 1974. FGV (CPDOC). AAS 1974.03.15 MRE. Pasta VIII.

²⁷⁴ Informação para o Senhor Presidente da República General-de-Exército Ernesto Geisel. Exportação de calçados para os EUA. 15 de março de 1974. FGV (CPDOC). AAS 1974.03.15 MRE. Pasta VIII.

Azeredo da Silveira desenhou uma sofisticada estratégia, construída em dois planos de ação. O primeiro era no plano bilateral com os EUA, tentando transformar a investigação técnica do Departamento do Tesouro em uma questão política – se possível, migrando-a para outro órgão mais receptivo ao Brasil, preferencialmente o Departamento de Estado. A segunda, bem mais profunda, era multilateralizar o contencioso, trazendo-o para a Rodada Tóquio do GATT.²⁷⁵ Já havia no mandato das negociações comerciais multilaterais previsão explícita para um aprofundamento de disciplinas para a aplicação de subsídios e medidas compensatórias – o *linkage* para o plano multilateral, assim, já era uma hipótese factível.²⁷⁶

Azeredo da Silveira colocaria essa estratégia em movimento, confiando em seu relacionamento com Henry Kissinger para a resolução do problema.²⁷⁷ A partir de então, em reuniões bilaterais com os Estados Unidos, o órgão faria a ligação da investigação doméstica americana com as regras do GATT. A demanda era clara: deveria haver a concessão de tratamento especial aos países em desenvolvimento, tanto no que se refere ao uso de subsídios como no que diz respeito à aplicação de direitos compensatórios em exportações desses países.²⁷⁸

Silveira, quando esteve em Washington, propôs a Kissinger o início imediato das discussões no âmbito do GATT de um código de subsídios e direitos compensatórios. Afirmou, ainda, que os incentivos à exportação por parte dos países em desenvolvimento deveriam ser encarados como uma espécie de sistema geral de preferências normativo, incidente sobre o lado da oferta, tendo como objetivo assegurar preços mais favoráveis para exportações não-tradicionais dos países em desenvolvimento. A justificativa da demanda estava na tese de que, na conjuntura econômica mundial, tornava-se necessário para esses países o incremento e diversificação das exportações, inclusive como meio de arcar com as despesas

²⁷⁵ Salutar considerar que o ciclo de negociações só foi conhecido por esse nome anos depois. Nesse momento, o termo mais adequado ainda era Negociações Comerciais Multilaterais (Twiggs: 1987).

²⁷⁶ Paulo Nogueira Batista é um dos que entendia como o problema bilateral com os EUA estava intimamente ligado com o “contexto mais amplo das Negociações Comerciais Multilaterais, nas quais [seriam examinados] os problemas relativos a subsídios, com possível elaboração de Código de Conduta sobre subsídios à exportações.” Desptel 1356. Protecionismo norte-americano. Exportação de calçados brasileiros. “Countervailing duties”. 18 de outubro de 1973. Rolo 1801. Telegramas expedidos – Confidencial. Ano 1973. Delbragen.

²⁷⁷ Desptel 582 (EmbWashington). Reunião dos Chanceleres em Washington. “Countervailing duties”. 8 de abril de 1974. Rolo 1636. Secreto. Telegramas expedidos do ano 1974: Delbrasgen, Brasalac, Washington. Série Chanceler.

²⁷⁸ Desptel 486 (Delbrasgen). NCMs. Reunião com o Embaixador Eberle. Apreciação. 3 de maio de 1974. Rolo 2057. Confidencial. Telegramas expedidos. Ano 1974, para as delegações: Brasalac, Delbrasgen, Delbrasonu.

crescentes na importação de petróleo e de outros produtos essenciais à manutenção do processo de desenvolvimento. Assim, para tornar os seus produtos manufaturados e semi-manufaturados mais competitivos nos mercados internacionais, era indispensável, para os países em desenvolvimento, oferecer incentivos às suas indústrias.²⁷⁹

As instruções para os negociadores em Genebra que lidariam com a dimensão multilateral do problema acompanharam o tom pragmático de Silveira. O objetivo do país no GATT era buscar um tratamento diferenciado e mais favorável às exportações de países em desenvolvimento, tanto no que se refere ao direito de utilização de certos incentivos às exportações, quanto nos critérios que deveriam ser aplicados para imposição, em casos excepcionais, de taxas compensatórias que afetassem essas exportações quando direcionadas aos mercados dos países desenvolvidos. Essas instruções partiram do próprio Itamaraty, sob a supervisão de Azeredo da Silveira, que considerava o tema alta prioridade – o Ministério da Fazenda, nesse estágio inicial, aparentemente não foi consultado.²⁸⁰

Se, de um lado, o Itamaraty já tinha definido a estratégia brasileira no GATT de atrelar a discussão de subsídios ao tópico dos direitos compensatórios, de outro, a discussão bilateral com os EUA seguiria um curso mais complexo.²⁸¹ A complexidade vinha do fato de o Palácio dos Arcos não ter o monopólio decisório na definição da posição brasileira. Isso fica visível já em 7 de junho de 1974, quando o grupo interministerial entra em funcionamento para preparar a posição brasileira para responder a investigação do Departamento do Tesouro sobre as exportações de calçados brasileiros. Na ocasião, adotou-se uma estratégia de duas vias. A primeira era de natureza política, entre o Itamaraty e o Departamento de Estado americano; a segunda, de natureza técnica, entre o Ministério da Fazenda e o Departamento do Tesouro americano. Aparentemente, os dois órgãos brasileiros ainda não tinham divergências graves. Mas, abaixo dessa calma superfície, já estavam as sementes da discórdia futura. Mário Simonsen, Ministro da Fazenda brasileiro, aproveitando encontro com o Secretário do Tesouro americano, afirmou que existiam estudos que poderiam revisar a legislação de incentivos fiscais brasileiros e, sem assumir qualquer

²⁷⁹ Desptel 505 (Delbrasgen). GATT. NCMs. Negociação de Código sobre subsídios. 6 de maio de 1974. Rolo 2057. Confidencial. Telegramas expedidos. Ano 1974, para as delegações: Brasalac, Delbrasgen, Delbrasonu.

²⁸⁰ Desptel 505 (Delbrasgen). GATT. NCMs. Negociação de Código sobre subsídios. 6 de maio de 1974. Rolo 2057. Confidencial. Telegramas expedidos. Ano 1974, para as delegações: Brasalac, Delbrasgen, Delbrasonu.

²⁸¹ Desptel 522 (Delbrasgen). GATT. NCMs. Código de Subsídios. 8 de maio de 1974. Rolo 2057. Confidencial. Telegramas expedidos. Ano 1974, para as delegações: Brasalac, Delbrasgen, Delbrasonu.

compromisso no sentido de eliminá-los, procurava obter um adiamento ou suspensão da investigação americana. Para o Itamaraty, esta declaração, feita de forma tática e sem nenhum comprometimento, era adequada, pois congelaria o andamento técnico da questão, enquanto se tentava avançar uma solução adequada pela via político-diplomática.²⁸² Como o futuro iria demonstrar bem, o argumento de Simonsen de revisão não era uma tática dilatória, como pensavam os diplomatas envolvidos. Ele realmente desejava reformar o aparato de suporte das exportações brasileiras e, desde esse momento, colocava a tese sobre a mesa de negociações.²⁸³

Azeredo, que não concordava com a posição de Simonsen, preocupava-se com a sua marginalização na questão. Ficava claro que se estava diante de um problema técnico. Ele, no entanto, não aceitava que a discussão ficasse somente no âmbito das autoridades fazendárias. Tentando aumentar seu poder no aparelho governamental doméstico, em junho de 1974, envia carta para Henry Kissinger, na qual pede que a questão dos direitos compensatórios não fosse conduzida “à luz de interesses fraccionais norte-americanos e por uma interpretação rígida e automática da legislação dos Estados Unidos”. Azeredo buscava sensibilizar Kissinger no sentido de que o problema, aparentemente técnico, cingia de forma profunda o relacionamento bilateral dos dois países, e que era nessa moldura mais ampla que a questão deveria ser conduzida. A carta era mais uma tentativa de fazer com que o Departamento de Estado americano conseguisse influenciar a posição do Departamento do Tesouro na imposição dos direitos compensatórios.²⁸⁴ Havia, no entanto, um problema na estratégia de Silveira, que era contar excessivamente com seu relacionamento com Kissinger para a resolução do contencioso. O oficial americano, apesar de creditar importância ao Brasil na rede de relacionamentos bilaterais dos EUA, considerava, naquele momento, assuntos econômicos como estando no segundo plano – e, portanto, sua ação seria de escassa

²⁸² Desptel 991 (EmbWashington). Exportações brasileiras de calçados para os EUA. “Countervailing duties”. 7 de junho de 1974. Rolo 1636. Secreto. Telegramas expedidos do ano 1974: Delbrasgen, Brasalalc, Washington. Série Chanceler. Ver Desptel 1032 (EmbWashington). Comissão Especial de Coordenação Brasil/EUA. 14 de junho de 1974. Rolo 1636. Secreto. Telegramas expedidos do ano 1974: Delbrasgen, Brasalalc, Washington. Série Chanceler.

²⁸³ Simonsen era visto pelos americanos como mais flexível. Havia a intenção de modular a posição de forma a fortalecer a posição dele dentro do governo brasileiro, em detrimento de Azeredo da Silveira. “*Simonsen is a good and helpful friend of the United States. Should he lose face with his colleagues, some of whom, as Washington knows, consider him “soft” on the duty question, over this issue we may well find it difficult in the future to get his cooperation on issues more important to our interests.*” NARA. De John Crimmins (Brasília) para o State Department. Countervailing duty: Brazilian footwear. 31 de agosto de 1974. Ver também: NARA. De John Crimmins (Brasília) para o State Department. Countervailing duty: Brazilian footwear. 28 de agosto de 1974.

²⁸⁴ Desptel 1067 (EmbWashington). Calçados. “Countervailing duties”. 20 de junho de 1974. Rolo 1636. Secreto. Telegramas expedidos do ano 1974: Delbrasgen, Brasalalc, Washington. Série Chanceler.

importância para a resolução do problema brasileiro. Além do mais, o estatuto americano sobre direitos compensatórios não possibilitava nenhum papel relevante ao Departamento de Estado.²⁸⁵

Se os entendimentos bilaterais aguardavam o resultado da investigação, a estratégia no GATT seguia o curso desejado. A posição negociadora do Brasil, ajustada pelo Itamaraty, em meados de 1974, era que o direito brasileiro de aplicar subsídios era incontroverso dentro das normas do GATT, e o que estava em questão, à luz dessas mesmas normas, era “o direito dos países desenvolvidos de aplicarem taxas compensatórias sobre exportações, legitimamente subvencionadas, procedentes dos países em desenvolvimento.”²⁸⁶ Havia, portanto, uma tentativa de inverter o ônus da ilegalidade para tentar modificar a posição americana – a ilegalidade seria a eventual imposição do direito compensatório por parte dos EUA e não o subsídio brasileiro.

As tentativas brasileiras de sensibilizar os americanos, tanto no plano bilateral quanto no multilateral, foram em vão. Em setembro de 1974, o Departamento do Tesouro impôs direitos compensatórios de 3,5% e 12,3% sobre a exportação de calçados provenientes do Brasil. A alíquota menor era aplicável aos produtos de firmas que exportassem mais de 40% em relação à receita total, ficando as demais sujeitas à alíquota mais elevada. De acordo com Francisco Dornelles, na época chefe da Assessoria de Tributação Internacional do Ministério da Fazenda, cerca de três quartos das exportações brasileiras de calçados de couro foram atingidas pela sobretaxa mais reduzida (4,8%).²⁸⁷

Após a implementação da medida, houve uma reação intempestiva dos exportadores brasileiros e do próprio Presidente Geisel que, no II Encontro Nacional dos Exportadores, fez um duro discurso criticando o protecionismo dos países

²⁸⁵ “(...) Kissinger believed that political diplomacy was ‘high policy,’ whereas negotiations over economic affairs were ‘low comedy’ and somehow undignified” (Dryden: 1995, 141). I.M. Destler, contudo, identifica uma um interesse progressivo de Kissinger em aspectos econômicos, de 1971 a 1976 (Destler: 1980, 10-1).

²⁸⁶ Desptel 858 (Delbrasgen). GATT. NCM’s. Subsídios e direitos compensatórios. 4 de julho de 1974. Rolo 2057. Confidencial. Telegramas expedidos. Ano 1974, para as delegações: Brasalac, Delbrasgen, Delbrasonu.

²⁸⁷ Desptel 1174 (Desbrasgen). Exportações de calçados brasileiros para os EUA. Aplicação de direitos compensatórios. 18 de setembro de 1974. Rolo 2057. Confidencial. Telegramas expedidos. Ano 1974, para as delegações: Brasalac, Delbrasgen, Delbrasonu; Ver “Kissinger vai debater restrições”. Jornal do Brasil. 15 de fevereiro de 1976; Para detalhes específicos ver carta de Henry Simon para Mario Simonsen. NARA. Do State Department para a embaixada americana em Brasília. Letter from treasury secretary Simon to Brazilian finance minister. 4 de setembro de 1974.

desenvolvidos.²⁸⁸ Apesar da reação no Brasil, em visita ao Presidente Ford, acompanhado por Henry Kissinger, Azeredo da Silveira tocou só em temas gerais, não questionando o Presidente americano sobre o problema dos calçados.²⁸⁹ O mesmo parece ter ocorrido em jantar entre Kissinger e Silveira.²⁹⁰

A aplicação das taxas, portanto, era uma realidade. O objetivo brasileiro, a partir de então, foi buscar formas de revogá-la; o dos americanos, de garantir que os subsídios brasileiros fossem eliminados. Em 1975, quando há um exercício mais profundo de interação com os americanos sobre o contencioso, a dinâmica continuava a mesma. Isso é observável pela ação do Brasil no âmbito da Rodada Tóquio, defendendo a tese de que os países em desenvolvimento precisavam continuar a oferecer incentivos fiscais às suas exportações sem que, por isso, fossem sujeitos a barreiras extra-alfandegárias. Interessante notar o sofisticado malabarismo semântico para justificar o fato de os “incentivos” brasileiros serem diferentes dos “subsídios” dos países industrializados – estes, sim, deveriam ser proibidos.²⁹¹ Mas se a estratégia é a mesma, a arena de atuação muda. Antes, os contatos bilaterais entre o Brasil e os EUA eram articulados pelos canais ordinários de comunicação de maneira pouco sistemática; agora, o Grupo Consultivo Informal sobre Assuntos Econômicos, que seria abrigado posteriormente sob o Memorando de Entendimento Kissinger-Silveira, era o novo espaço de interação entre os dois países. O Grupo fora criado na visita do Subsecretário de Estado para Assuntos Econômicos dos Estados Unidos, Charles W. Robinson, em julho de 1975. O mandato era examinar assuntos econômicos de interesse mútuo, de níveis global, hemisférico e bilateral, além de consultar e procurar identificar soluções para problemas econômicos específicos. O objetivo inicial era que o grupo se reunisse pelo menos uma vez por ano, alternadamente em Brasília e em Washington, com representantes de mais alto nível. Uma outra medida importante foi a criação, dentro desse arranjo, de um subgrupo de comércio que seria, a partir de então, o *locus* mais específico da interação entre dois

²⁸⁸ Desptel 1247 (Delbrasgen). Exportações de calçados brasileiros para os EUA. Aplicação de direitos compensatórios. 1 de outubro de 1974. Rolo 2057. Confidencial. Telegramas expedidos. Ano 1974, para as delegações: Brasalac, Delbrasgen, Delbrasonu.

²⁸⁹ Telegrama sem número. Entrevista do Ministro de Estado com o Presidente Gerald Ford. 30 de setembro de 1974. Brasemb Washington. Rolo 1618. Secreto. Telegramas recebidos no ano de 1974. Série Chanceler.

²⁹⁰ Telegrama sem número. Encontro do Ministro de Estado com o Secretário de Estado Henry Kissinger. 30 de setembro de 1974. . Brasemb Washington. Rolo 1618. Secreto. Telegramas recebidos no ano de 1974. Série Chanceler. NARA. Do State Department para embaixada americana em Brasília. Luncheon meeting between the Secretary and Brazilian foreign minister Silveira, September 28. 12 de outubro de 1974. Secreto.

²⁹¹ “Brasil defende no GATT os incentivos para a exportação”. O Estado de São Paulo. 3 de junho de 1975.

países no tema dos subsídios e direitos compensatórios, tanto no contencioso bilateral, como na articulação e troca de informações para as negociações no GATT.

Na mesma ocasião, diplomatas brasileiros aproveitaram a presença de Robinson para questionar se poderia ser concedido ao país um “waiver” (derrogação) ao direitos compensatório. Robinson indicou que o governo americano iria recepcionar tal possibilidade, mas alertava que para a concessão da derrogação era necessário que o Brasil tomasse medidas adequadas para reduzir substancialmente ou eliminar as medidas de subsídios.²⁹² Afora esse questionamento, a reunião acabou sendo muito mais de reconhecimento de posições do que de iniciativas que debelassem o conflito. Algo semelhante aconteceu alguns meses depois, na I Reunião do Subgrupo Consultivo de Comércio Brasil-EUA, realizada em Brasília. Pelo lado americano, participou Clayton Yeutter, Representante Especial Adjunto para as Negociações Comerciais Multilaterais, e Albert Fischlow, Subsecretário-Adjunto para Assuntos Econômicos do Departamento de Estado – além de outros funcionários dos Departamentos do Tesouro, do Comércio, de Agricultura e de Estado.²⁹³ O subgrupo de comércio foi a instância adequada para as negociações entre EUA e Brasil no contexto da relação entre a legislação doméstica americana sobre medidas compensatórias, os programas de incentivos brasileiros e a negociação do código e subsídios da Rodada Tóquio.

O Brasil conseguiu, nas negociações, fazer com que os EUA concordassem, em princípio, a internalizar no código o GATT um dispositivo de pré-requisito de comprovação que os subsídios causem danos efetivos à indústria doméstica, antes da aplicação de direitos compensatórios – algo que não existia na legislação doméstica americana. Mas uma questão relevante para o Brasil – institucionalização de tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento, o que possibilitaria a construção de uma lista positiva de medidas de incentivos as quais não se poderiam impor direitos compensatórios – não foi aceita.²⁹⁴ As divergências básicas entre as posições dos dois países no tratamento do assunto, notadamente em sua dimensão

²⁹² Desptel 953. Visita do Subsecretário de Estado Robinson ao Brasil. Criação do Grupo consultivo informal sobre assuntos econômicos. NCMs. 14 de julho de 1975. Rolo 2105. Confidencial. Telegramas expedidos em 1975 para Delbrasgen.

²⁹³ Desptel 1320. GATT. NCM's. I reunião do Subgrupo Consultivo de Comércio Brasil-EUA. 14 de outubro de 1975. Rolo 2105. Confidencial. Telegramas expedidos em 1975 para Delbrasgen.

²⁹⁴ Tel 1521 de Brasemb Washington para Exteriores, em 14 de outubro de 1975. I Reunião do subgrupo consultivo de comércio Brasil-EUA. Subsídios e Direitos Compensatórios. Confidencial. AAS 1974.03.15 Pasta IV.

multilateral, eram grandes demais até para a resolução da questão em tal nível governamental.²⁹⁵

Quase no mesmo dia em que se deu a reunião bilateral, foi definida a posição brasileira no tópico pelo Subgrupo de Subsídios e Direitos Compensatórios da Unidade de Negociação para a Rodada Tóquio. Percebe-se que toda a posição brasileira é reflexo do contencioso com os EUA. Os argumentos jurídicos – que incluíam a tese de que, pelo fato de o Brasil não ter subscrito a Declaração de 1960 sobre a aplicação definitiva do § 4º do artigo XVI do GATT, o país não estava proibido de subsidiar suas exportações de produtos industriais – eram, aqui, definidos em uma dinâmica intragovernamental bastante eficiente. A formulação da posição brasileira seguiu um curso interessante, pois não se limitou somente a uma retórica que justificasse as medidas; trabalhava-se, novamente, com uma posição de recuo, para que o país preservasse pelo menos alguns de seus instrumentos de apoio às exportações. Foi com esse objetivo que na reunião da Unidade de Negociação desenhou-se uma proposta de seleção de tipos de subsídios que deveriam ser permitidos para países em desenvolvimento em uma lista positiva – uma sugestão engenhosa, parecendo com o sistema encontrado na Rodada Uruguai para a área agrícola.²⁹⁶

O final de 1975 assistiu uma interação maior dos dois governos para a solução do conflito. No entanto, à medida que aumentava essa interação, os choques entre Azeredo da Silveira e Mário Simonsen cresciam com igual proporção. Na visita de Kissinger ao Brasil, em fevereiro de 1976, por exemplo, os principais interlocutores sobre o contencioso eram os ministros Simonsen e Reis Velloso – este, do Planejamento.²⁹⁷ O problema dos calçados, na agenda de Kissinger, era considerado “um dos mais importantes assuntos” e “também como o principal desafio das negociações comerciais”.²⁹⁸ Essa prioridade foi demonstrada na reunião do emissário americano com os ministros brasileiros, mas não é possível saber precisamente, com as fontes disponíveis, como a questão foi discutida.²⁹⁹

²⁹⁵ Desptel 1323. GATT. NCM's. Subsídios e Direitos Compensatórios. Resultados da I Reunião do Subgrupo de Comércio Brasil-EUA. 14 de outubro de 1975. Rolo 2105. Confidencial. Telegramas expedidos em 1975 para Delbrasgen.

²⁹⁶ Desptel 1324. GATT. NCMs. Subgrupo de Subsídios e Direitos Compensatórios. Resposta aos aerogramas 1184 e 1185. 14 de outubro de 1975. Rolo 2105. Confidencial. Telegramas expedidos em 1975 para Delbrasgen.

²⁹⁷ “Serão discutidas soluções sobre sobretaxa”. O Estado de São Paulo. 21 de fevereiro de 1976.

²⁹⁸ “Kissinger vai debater restrições”. Jornal do Brasil. 15 de fevereiro de 1976.

²⁹⁹ Os documentos do National Archives de 1976, por exemplo, ainda não estão disponíveis.

O que se sabe é que Silveira ficou muito preocupado com o que o Simonsen teria dito para Kissinger – provavelmente a sinalização de que o país reformaria o seu sistema de incentivos. Dessa forma, Silveira manda uma carta para Simonsen comentando a conversa que teve com Henry Kissinger sobre o contencioso dos direitos compensatórios – diálogo ocorrido após a reunião do americano com o Ministro da Fazenda brasileiro. Silveira interpretou das palavras de Kissinger que se o Brasil dissesse ter suspenso os subsídios, “os Estados Unidos fechariam os olhos a créditos e financiamentos brasileiros que não fossem dados ostensivamente como estímulo à exportação, mas agissem nesse sentido.” Ou seja, era só o Brasil retoricamente afirmar que os subsídios foram removidos após mudanças cosméticas que os Estados Unidos retirariam os direitos compensatórios das exportações brasileiras. Considerando essa hipótese, Silveira enviou para Simonsen um estudo do Itamaraty no marco do entendimento das palavras de Kissinger.³⁰⁰

As propostas de Silveira não sensibilizaram Simonsen. Muito pelo contrário, nos meses seguintes, o Ministro da Fazenda ampliaria os trabalhos para a reforma do sistema de incentivos brasileiro. Também procuraria, progressivamente, ocupar externamente a autoridade de definir a posição brasileira no contencioso com os EUA, em detrimento do Itamaraty. Em maio de 1976, ele encontra-se com William Simon, Secretário do Tesouro Americano, para negociar um acordo no qual se congelasse a imposição dos direitos compensatórios. Coloca formalmente na mesa de negociação a reforma do sistema de suporte brasileiro. O discurso dele era que não haveria grandes mudanças no sistema de incentivos fiscais do governo brasileiro, mas “a política de créditos prêmios de ICM e IPI para produtos exportados” sofreriam “reduções gradativas.” De acordo com o Ministro, o fim dos incentivos específicos, que os norte-americanos consideravam como subsídios passíveis de retaliação, faria parte de uma série de medidas encadeadas cujo objetivo, no futuro, era adequar o sistema brasileiro às condições internacionais e aos termos GATT – o contrário do trabalho de Silveira, que era no sentido de moldar os constrangimentos internacionais para acomodar as políticas brasileiras. Inicialmente, a principal hipótese era acabar com os esquemas em 2 anos após o fim das negociações com os americanos. A decisão mobilizou integralmente o Ministério da Fazenda e a Secretaria de Planejamento da Presidência para adaptar a legislação interna. Contudo, circulava na imprensa o boato que os prêmios do IPI e do

³⁰⁰ Carta de Azeredo da Silveira para Mário Henrique Simonsen. [s.d.] de Fevereiro de 1976. FGV(CPDOC). AAS/Cor CCLVI.

ICM seriam substituídos por outras medidas do governo. Não obstante a hipótese de continuidade de algum sistema de apoio residual, criou-se uma grande animosidade nos meios empresariais e no Congresso.³⁰¹ Aqui, dois questionamentos são importantes. Primeiro, o que justificava o desejo das autoridades fazendárias em aproveitar o contencioso bilateral para, aparentemente, repensar os programas de suporte às exportações? Segundo, como essa posição diferenciava-se da defendida por Azeredo da Silveira?

Quanto à primeira, ainda não é possível saber de forma segura as motivações dos atores fazendários, principalmente as de Simonsen. No início do governo Geisel, quando tomou posse, ele prometeu publicamente a continuidade da política econômica que fez o milagre econômico brasileiro possível.³⁰² No entanto, privadamente, desprezava a política econômica do milagre econômico (Gaspari: 2004, 339). Sobre o uso de subsídios, publicamente negava a possibilidade de redução ou extinção.³⁰³ Porém, nos seus trabalhos acadêmicos, condenara o uso de subsídios³⁰⁴, e, nas conversas com os americanos, afirmava que “virtualmente todas as exportações brasileira eram subsidiadas” e que o presidente Geisel tinha prometido a ele “abolir todos os subsídios governamentais até 1979”.³⁰⁵ Essa dissonância do discurso de Simonsen talvez possa ser explicada pela natureza política dos interlocutores – ele era contra os subsídios, mas era preciso defendê-los para fortalecer a posição brasileira com os EUA, além de proteger-se contra os críticos domésticos.

De qualquer maneira, o que parece ter levado Simonsen a defender a extinção das medidas foi uma expectativa particular sobre o impacto do processo inflacionário e do endividamento na evolução da economia brasileira.³⁰⁶ O Presidente Geisel deixou

³⁰¹ “Congresso reage aos acordos com Simon”. *Jornal de Brasília*. 14 de maio de 1976.

³⁰² NARA. De John Crimmins (Brasília) para o State Department. *New finance minister promises continuity*. 18 de março de 1974.

³⁰³ NARA. De John Crimmins (Brasília) para o State Department. *Countervailing duties on shoes*. 25 de julho de 1974. *Confidencial*; NARA. Da embaixada americana em Brasília para o State Department. *Finance minister Simonsen’s testimony on economic policies*. 10 de junho de 1975.

³⁰⁴ De acordo com Simonsen, um dos problemas do pensamento econômico brasileiro era “a idéia de que o governo pode baixar o custo real de um bem ou serviço, subsidiando-o, ou fixando arbitrariamente o seu preço. Em parte isso se deve à nossa tradição de elites burocráticas: o funcionário público talvez tenha a impressão de que o governo cria recursos reais ao receber os seus vencimentos no fim do mês. Em parte, ao nosso hábito de esquecer que as despesas públicas têm que ser pagas por alguém, ou via impostos, ou via inflação; contrariamente a certos países onde a opinião pública exerce severo controle sobre os gastos governamentais, costumamos reagir contra os aumentos de impostos, mas nunca contra os aumentos de despesas” (Simonsen: 1969, 253).

³⁰⁵ NARA. Do consulado americano em São Paulo para o State Department. *Comments on the Trade Act by finance minister Mario Simonsen*. 7 de fevereiro de 1975.

³⁰⁶ Mário Henrique Simonsen. “O problema da credibilidade externa brasileira”. Outubro de 1976. EG. Rolo 8.

registrado em sua entrevista ao CPDOC a centralidade do problema para o seu Ministro da Fazenda.³⁰⁷ Preocupado com essas duas questões, Simonsen usaria a janela de oportunidade do contencioso americano para diminuir os gastos dessa política pública como forma de aplacar os contornos mais agressivos desses dois problemas no longo prazo.

Silveira não nutria esse tipo de preocupação e nunca conseguiu compreender Simonsen.³⁰⁸ Para ele, as medidas de suporte eram centrais para o Brasil, pois davam condições de competitividade aos produtos manufaturados brasileiros no mercado internacional – o que não seria possível sem esses instrumentos. Silveira acreditava que os países em desenvolvimento não podiam "competir com as mesmas armas" que os países desenvolvidos. Além dessas considerações, não há como não observar a dependência que o inovador trabalho de promoção comercial do Itamaraty tinha desses arranjos – o sucesso da promoção comercial era dependente dos arranjos governamentais de renúncia fiscal e subsídio, como foi observado na seção anterior.

Não havia, portanto, uma divisão simples entre os dois ministros em objetivos de curto e longo prazo, como afirma Maria Regina Soares de Lima.³⁰⁹ O que havia era preocupações distintas. Silveira tinha uma visão nítida de como compromissos bilaterais com os Estados Unidos e atitudes unilaterais do Brasil poderiam impactar negativamente na arena do GATT, que determinaria, em último caso, os limites da promoção comercial no longo prazo. O diplomata não tinha, porém, uma percepção apurada sobre o custo de oportunidade que os gastos nesses programas imporiam à economia brasileira no longo prazo e como a pressão americana era uma oportunidade para fazer uma reforma e aplacar possíveis resistências domésticas.³¹⁰ Já Simonsen prognosticava, com razão, que a palavra de ordem deveria ser “um programa de

³⁰⁷ Geisel: “(...) Simonsen de vez em quando arrancava os cabelos e vinha a mim com o problema da inflação. Pensávamos na inflação, procurávamos adotar alternativas para reduzi-la, mas não era o problema número um do governo. Nosso problema número um era desenvolver o país, dar emprego, melhorar as condições de vida da população” (D’Araujo e Castro: 1997, 293)

³⁰⁸ Mesmo anos depois, continuaria a criticar a posição de Mário Simonsen, que, de acordo com Silveira, “achava um absurdo o sistema de incentivo no Brasil.” Entrevista de Azeredo da Silveira ao CPDOC. Fita 15. 7/6/1979

³⁰⁹ Para a autora, enquanto o Ministério da Fazenda preocupava-se com os problemas de curto prazo, com pouca consideração com as implicações políticas e conseqüências de longo prazo das ações brasileiras, o Itamaraty balanceava as ações brasileiras com as conseqüências de longo prazo das medidas tomadas para os objetivos de política externa do país (Lima: 1986, 330-1).

³¹⁰ O Chanceler realmente não tinha a noção de custos de oportunidade quando o assunto era política econômica. Em sua entrevista ao CPDOC, Azeredo achava ser uma briga infantil a existente entre a agricultura e a indústria, pois ele achava que no Brasil “se tem que desenvolver tudo”. Ele não percebia o *trade off* entre os dois domínios e como as medidas implementadas em um setor poderiam impactar negativamente no outro, importando na necessidade em se ter preferências para conseguir políticas coerentes e bem sucedidas. Entrevista de Azeredo da Silveira ao CPDOC. Fita 15. 7/6/1979

austeridade na área de gastos e investimentos públicos” para que o país pudesse ter um crescimento sustentável no longo prazo – algo que, diga-se de passagem, ele nunca conseguiu implementar da forma desejada.³¹¹ O Ministro da Fazenda, contudo, não via como a resolução do problema de forma bilateral poderia afetar profundamente toda a posição brasileira na Rodada Tóquio, diminuindo o poder de barganha na negociação do Código de Subsídios e Direitos Compensatórios.

A incongruência entre os dois ministros não foi superada ao longo do governo Geisel e trouxe resultados curiosos, se pensarmos em uma estrutura de fragmentação burocrática doméstica em jogos de dois níveis. Azeredo afirma que várias vezes tinha se oferecido para estudar conjuntamente com Simonsen os incentivos legais de outros países, para que os implementados no Brasil não pudessem ser contestados “(...) nessa falsa moralidade dos países industrializados.” De acordo com ele, Simonsen “nunca quis fazer isso (...) [e] não passaria de um banqueiro” no seu preciosismo monetarista. O caso das medidas de suporte ao setor de tecidos teria sido emblemático, já que, mesmo quando o Itamaraty garantiu externamente que esses não seriam questionados, Simonsen diminuiu-os, enfurecendo Silveira.³¹² A dissonância entre os dois, portanto, prejudicava a posição externa do país, gastando-se tempo e esforço em exercícios que seriam fúteis, e fragilizando o capital de barganha externo – *winset* – ao tomar decisões apressadas, sem considerar os movimentos do tabuleiro internacional.

Voltando para o desenvolvimento do caso, nas negociações do Código de Subsídios, em junho de 1976, era nítida a fissura entre os órgãos. Isso ficou visível quando, em Genebra, em um confronto entre os Estados Unidos e o Brasil nas reuniões bilaterais, os diplomatas arduamente combatiam defendiam um Código no qual existisse uma clara disposição permitindo o direito dos países em desenvolvimento de subsidiar suas exportações. O Jornal de Brasília achava incongruente o fato de, ao contrário do que aparentou aceitar em Brasília, o Brasil defender com intransigência esse direito. A explicação para essa incongruência é que, enquanto em Brasília era o Ministério da Fazenda que estava negociando no tabuleiro do contencioso bilateral, em Genebra, eram os diplomatas do Itamaraty que lidavam com as negociações do GATT.³¹³ A Fazenda, em Brasília, já tentava negociar uma redução das medidas para que os direitos compensatórios fossem retirados; o Itamaraty, por seu turno, batalhava para que o

³¹¹ Mário Simonsen (Fazenda) - O problema da credibilidade externa brasileira. CPDOC. EG. rolo 8.

³¹² Entrevista de Azeredo da Silveira ao CPDOC. Fita 15. 7/6/1979

³¹³ “Estados Unidos são contra o Brasil: reafirmada a manutenção dos subsídios às exportações”. Jornal de Brasília. 6 de junho de 1976.

Código em negociação no GATT impedisse os EUA de continuar impondo direitos compensatórios, extinguindo, assim, a necessidade de modificar as medidas domésticas. Não havia uma voz única que comandasse a posição brasileira nos dois tabuleiros. O Itamaraty, por um lado, não conseguia deter a Fazenda de definir o objetivo brasileiro de diminuir os incentivos. Por outro lado, o Ministério da Fazenda não conseguia harmonizar sua posição com a executada em Genebra, apesar de concordar com certos pontos defendidos pelo Itamaraty nas negociações do GATT.³¹⁴

Em 1977, com a posse de Jimmy Carter e a entrada no estágio avançado das negociações na Rodada Tóquio, há uma mudança sensível dos incentivos e constrangimentos que atuavam sobre as posições domésticas nos dois tabuleiros e nos dois canais de ação da estratégia brasileira. No governo Carter, o Itamaraty viu-se confrontando um quadro de hostilidade no Departamento de Estado. O clima propício para um engajamento entre as duas Chancelarias na resolução de problemas objetivos, como existia na era Kissinger, fora substituído por um quadro de rivalidade na era Brzezinski-Vance. O diálogo bilateral também se encontrava emperrado entre todo o aparelho de Estado dos dois países.³¹⁵ Até a sofisticada estrutura bilateral construída sob o Memorandum de Entendimento de 1976 foi profundamente abalada, mesmo com tentativas de Silveira e Cyrus Vance de rearticulá-la.³¹⁶

Com a diminuição da possibilidade de um acordo diplomático no plano bilateral, uma diminuição das chances de o Brasil conseguir impor sua posição nas negociações do GATT e o avanço do estágio negociador em Genebra, o Itamaraty foi progressivamente fragilizado na determinação da posição externa brasileira. Mais isso não foi automático. Em junho do ano seguinte, quando há a definição e ajuste da posição brasileira no Código de Subsídios e Direitos Compensatórios, ainda há uma predominância do Itamaraty dentro da Unidade de Negociação. A posição brasileira, dessa maneira, ainda partia do reconhecimento que os países em desenvolvimento tinham o direito de subsidiar suas exportações. O fundamento desse direito era a necessidade de superar as deficiências estruturais inerentes ao processo de industrialização. Mas, se para os países em desenvolvimento os subsídios deveriam ser

³¹⁴ Primeiro, o Código poderia reduzir a arbitrariedade na imposição de direitos compensatórios; segundo, também poderia coibir práticas desleais perpetradas pelos países desenvolvidos; poderia, por fim, aumentar o espaço de barganha com o Departamento do Tesouro para um cronograma mais flexível para a redução dos subsídios

³¹⁵ Ver carta do senador americano Charles Mathias ao Ministro Mário Simonsen em 8 e abril de 1977. AAS 1974.03.15 Pasta VII

³¹⁶ “O Memorando de Entendimento e a evolução da posição do Senhor Jimmy Carter a respeito”. AAS 1974.03.15 Pasta VIII

permitidos, o Código deveria “proibir, para os países desenvolvidos, a prática de subsídios à exportação.” Além dessa restrição, só poderia haver a aplicação de direitos compensatórios se fosse demonstrada a existência de dano sério à indústria local do país importador, como consequência direto do subsídio – algo que não foi encontrado no caso dos calçados.³¹⁷

Na reunião dos funcionários do Ministério da Fazenda, em Washington, com negociadores do STR, em junho de 1978, foi articulado um discurso muito próximo do Itamaraty. De acordo com Francisco Dornelles, procurador-geral do Ministério da Fazenda, o Brasil lutava por uma garantia do direito de subsidiar suas exportações pelo princípio do tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento nas regras do GATT.³¹⁸ Alan Wolff, *Deputy* do *Special Trade Representative* (futuro USTR), reagiu indicando que os Estados Unidos não poderiam aceitar um tratamento diferenciado que envolvesse uma legalização integral das práticas de subsídios de países em desenvolvimento. Já para Fred Bergstein, do Departamento do Tesouro, o Brasil deveria ter em mente que apesar de os países em desenvolvimento terem condições especiais, “eles deveriam aceitar responsabilidades na eliminação de subsídios à exportação.”³¹⁹

Em agosto, há outra viagem de Francisco Dornelles a Washington para conversar com Bergstein. O americano mostra que, nas negociações do GATT, levaram em conta posição brasileira na definição da posição americana no tópico do Código de Subsídios e Medidas Compensatórias. Para Bergstein, no entanto, qualquer compromisso adicional no tópico do tratamento especial e diferenciado deveria envolver o fim gradual dos créditos prêmios do IPI e do ICM. Dornelles, como emissário da área fazendária, até que gostaria de já articular um arranjo com Bergstein. No entanto, ele não tinha instruções para tomar as decisões – o governo brasileiro ainda não tinha definido uma posição final. O máximo que fez foi afirmar ao americano que uma resposta do governo brasileiro teria que aguardar a discussão da questão entre os principais ministros interessados.³²⁰

³¹⁷ Desptel 753. GATT. Subsídios e direitos compensatórios. Consultas com os EUA. 8 de junho de 1978. Rolo 2015. Confidencial. Telegramas expedidos em 1978 para Delbrasgen.

³¹⁸ “Bergsten: é preciso congelar incentivos”. O Estado de São Paulo. 14 de junho de 1978; “O direito ao subsídio”. *Gazeta Mercantil*. 11 de setembro de 1978.

³¹⁹ Desptel 778. GATT. NCMs. Código de subsídios e direitos compensatórios. Reuniões de Dornelles no STR e no Tesouro. 13 de junho de 1978. Rolo 2015. Confidencial. Telegramas expedidos em 1978 para Delbrasgen.

³²⁰ Desptel 1135. GATT. NCMs. Subsídios. 31 de agosto de 1978; Desptel 1136. GATT. NCMs. Subsídios. 31 de agosto de 1978. Rolo 2015. Confidencial. Telegramas expedidos em 1978 para

Essa discussão já estava marcada. Seria um acontecimento de grande importância, pois definiria a ação brasileira na fase final da Rodada Tóquio. A reunião ocorreu em 18 de setembro de 1978, no Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), contando com a participação de Geisel e de todo o alto escalão do governo. Na imprensa, detectava-se uma diferença de posições dentro do governo. De um lado, estava a Fazenda – querendo desmontar os arranjos de subsídios e renúncia fiscal para a exportação; de outro, estava o Ministério da Indústria e do Comércio, CACEX e o Itamaraty – que não queriam de forma alguma abrir mão desses instrumentos. Na reunião, foram aprovadas as instruções para que o Brasil atuasse nas negociações do Código de Subsídios e Direitos Compensatórios do GATT. O fato de essas instruções terem sido aprovadas com Geisel no nível político mais alto – e não dentro da Unidade de Negociação, como ordinariamente ocorria –, demonstra a sensibilidade de tópico e o conflito entre os órgãos do governo na questão. As instruções resultantes foram para que o Brasil, nas negociações, se orientasse pelos seguintes princípios:

- a) Reconhecimento da legitimidade das políticas de incentivos à exportação dos países em desenvolvimento – cobrindo tanto produtos industriais como primários;
- b) Esse direito deveria ser exercido sem causar dano ou sério prejuízo;
- c) Qualquer medida compensatória só poderia ser estabelecida contra as exportações dos países em desenvolvimento após prova de sério prejuízo ou dano a ser determinado de acordo com critérios objetivos;
- d) Não poderiam ser adotadas medidas preventivas contra subsídios de países em desenvolvimento;
- e) Qualquer medida compensatória deveria ser precedida de consulta prévia entre importador e exportador e sempre sujeita à revisão por órgão internacional;
- f) Deveria ser evitada qualquer discriminação entre países em desenvolvimento.

Em um primeiro momento, a leitura desses princípios poderia indicar uma vitória do Itamaraty sobre a Fazenda. Mas a análise desses termos deve ser feita em conjunção com a decisão central da reunião: haveria uma redução gradual de algumas práticas de incentivos à exportação se os princípios fossem seguidos. A decisão demonstrou, portanto, a vitória do Ministério da Fazenda sobre o Itamaraty – mesmo

Delbrasgen. Convém salientar que já era perceptível, nesse momento, que o Itamaraty cada vez mais tinha que atuar de acordo com as diretrizes da Fazenda. De acordo com um jornal, “o Brasil, apesar de resistência do Itamaraty, vem cedendo nos foros internacionais, num procedimento defendido pelo Ministério da Fazenda, como sendo a única saída para se manter o ritmo de exportações, a médio prazo, numa cadência que não prejudique a performance da balança comercial”. “CDE acerta a posição do país no GATT”. Jornal de Brasília. 19 de setembro de 1978.

considerando os duros pré-requisitos.³²¹ A seqüência de ações do governo demonstra bem isso, pois o Brasil comunicaria aos EUA que o governo “examinaria a possibilidade de negociar a redução gradual (...) do IPI e do ICM”, com os seguintes condicionantes:

- a) solução satisfatória para o processo de direitos compensatórios que estavam em curso contra as exportações brasileiras de produtos têxteis;
- b) suspensão a partir de 1º de janeiro de 1979 dos direitos compensatórios vigentes contra as exportações brasileiras;
- c) não seriam impostas novas medidas compensatórias contra exportações brasileiras até a entrada em vigor do código do GATT;
- d) durante o período previsto para a redução gradual não seriam aplicadas medidas compensatórias de qualquer natureza contra as exportações brasileiras.³²²

Esse poderia ter sido o fim do contencioso, no qual as teses do Itamaraty foram, pouco a pouco, suplantadas pelo objetivo do Ministério da Fazenda de diminuir, progressivamente, os gastos governamentais com medidas de suporte à exportação de manufaturas. Não foi. Mesmo depois da reunião do CDE e a divulgação da decisão por Simonsen, noticiava-se que o Itamaraty tentava mudar a posição brasileira, com o objetivo de fortalecer a posição do país nas negociações do GATT – uma estratégia correta, já que a confissão de que o Brasil retiraria as medidas de suporte impediria que essa ação fosse barganhada multilateralmente. Um jornal, inclusive, afirmaria que Silveira acreditava que a informação divulgada por Simonsen não era definitiva.³²³ Ele afirmava que o Brasil não iria reduzir, nem lenta, nem gradualmente, os incentivos às exportações. Era, assim, imperativo que o Brasil utilizasse subsídios para exportar seus produtos “porque senão não [seria possível] ter condições de competitividade no mercado internacional”. Afirmaria, ainda, que o país não estava aceitando prazos e que o governo não iria “comprometer nosso desenvolvimento industrial”.³²⁴ Ao tomar conhecimento das declarações de Azeredo, Simonsen reagiria, afirmando que o Chanceler “(...) obviamente, não [estava] por dentro da ‘tecnicalidade’ interna dos

³²¹ Desptel 1219. GATT. NCMs. Código de subsídios e direitos compensatórios. 19 de setembro de 1978. Rolo 2015. Confidencial. Telegramas expedidos em 1978 para Delbrasgen.

³²² Desptel 1225. GATT. NCMs. Código de subsídios e direitos compensatórios. Resposta a proposta dos EUA. 20 de setembro de 1978. Rolo 2015. Confidencial. Telegramas expedidos em 1978 para Delbrasgen.

³²³ “Silveira nega retirada”. Jornal de Brasília. 20 de setembro de 1978

³²⁴ “Silveira diz que não diverge de Simonsen sobre os subsídios”. Gazeta Mercantil. 22 de setembro de 1978; “Brasil não aceita o fim dos incentivos, diz Velloso aos exportadores”. Gazeta Mercantil. 22 de setembro de 1978.

mecanismos de subsídios dados pela Fazenda e que iria sim reduzir subsídios.”³²⁵ Com essa troca pública de farpas, que contava inclusive com a participação de Reis Velloso ao lado de Silveira³²⁶, não era possível saber ao certo qual era realmente a posição que guiaria o Brasil externamente. Os próprios jornalistas que acompanhavam não sabiam dizer ao certo se o Brasil iria abrir mão de seus arranjos em troca do fim dos direitos compensatórios.³²⁷

A documentação, no entanto, demonstra que a tentativa de Silveira de reverter a posição de Simonsen não deu certo. Logo após a reunião do CDE, técnicos brasileiros foram conversar com os americanos sobre o tópico. É visível a mudança da posição do país e o clima mais ameno dos conciliábulo. Bergsten chegou até a elogiar a “imaginação criativa” dos brasileiros que lidavam com a questão de subsídios e medidas compensatórias. Teria afirmado, também, que “as principais iniciativas em andamento sobre o Código de Subsídios se baseavam em propostas e contra-propostas apresentadas pelo Brasil.”³²⁸

Em janeiro de 1979, veio o resultado das negociações com os americanos. Elas foram feitas primariamente por técnicos do Ministério da Fazenda e continham um programa para a extinção gradual do crédito-prêmio até 1983. Simonsen enviou carta para o Secretário do Tesouro americano, na qual justificava a redução com base em argumentos de política econômica doméstica – o fardo que a extinção desse instrumento tiraria dos orçamentos estaduais e federal.³²⁹ O calendário da eliminação ficou assim:

Tabela 1: Calendário de eliminação das medidas de suporte.³³⁰

Data:	Redução cumulativa das taxas de crédito-prêmio IPI e ICM:
24 de janeiro de 1979	10%
30 de junho de 1979	15%
31 de dezembro de 1979	30%
31 de dezembro de 1980	50%

³²⁵ “Silveira: Brasil negociará no GATT com cautela” O Globo. 21 de setembro de 1978; Ver ainda “Simonsen refuta afirmações de Silveira sobre subsídios” Gazeta Mercantil 21 de setembro de 1978.

³²⁶ Reis Velloso, assim como Azeredo, afirmava que o Brasil não iria modificar seus esquemas de suporte. Ver “Silveira diz que não diverge de Simonsen sobre os subsídios”. Gazeta Mercantil. 22 de setembro de 1978; “Brasil não aceita o fim dos incentivos, diz Velloso aos exportadores”. Gazeta Mercantil. 22 de setembro de 1978; “Ministro defende a privatização do comércio exterior”. Jornal do Brasil. 23 de setembro de 1978.

³²⁷ “Somente a leitura cautelosa desse documento [instruções aos negociadores sobre código de subsídios] pode definir quem está dizendo a verdade”. “Silveira: não há divergência entre mim e Simonsen”. O Estado de São Paulo. 22 de setembro de 1978.

³²⁸ Desptel 1246. Comércio Brasil-EUA. Subsídios e Direitos Compensatórios. 22 de setembro de 1978. Rolo 2015. Confidencial. Telegramas expedidos em 1978 para Delbrasgen.

³²⁹ Isso era importante, já que havia uma progressiva deterioração do orçamento público no ano (Bresser-Pereira: 2003, 1999).

³³⁰ Fonte: Desptel 24. GATT. NCMs. Código de Subsídios e direitos compensatórios. 18 de janeiro de 1979. Rolo 561. Confidencial. Telegramas expedidos em 1979 para Delbrasgen.

31 de dezembro de 1981	70%
31 de dezembro de 1982	90%
30 de junho de 1983	100%

Nas negociações finais do texto do Código de Subsídios e Direitos Compensatórios, no âmbito da Rodada Tóquio, também era o Ministério da Fazenda que definia a posição brasileira. Durante a última fase de negociação, técnicos fazendários entravam em contato direto com europeus e americanos, avançando a oferta brasileira e demandando a inclusão de aspectos importantes no texto.³³¹ O Itamaraty tinha perdido a batalha.

Quando houve o desfecho da Rodada Tóquio, o governo brasileiro avaliou o Código de Subsídios e Medidas Compensatórias como um instrumento valioso para a defesa das exportações brasileiras da incidência de práticas unilaterais dos países desenvolvidos. A adesão do Brasil ao arranjo plurilateral, de acordo com um documento interministerial, obrigaria os demais signatários, inclusive os Estados Unidos da América, a só impor direitos compensatórios a exportações subsidiadas brasileiras mediante comprovação de dano à indústria doméstica.³³² Apesar do reconhecimento dessa vantagem, o Brasil não assinou de imediato o Código. Somente em janeiro de 1980, Álvaro Gurgel de Alencar, encarregado de negócios do Brasil em Genebra, recebeu a autorização do Presidente Figueiredo para assiná-lo. Isso só foi possível após a decisão de eliminação gradual do crédito-prêmio para produtos manufaturados exportados até 1983, tomada dia 7 de dezembro de 1979 pelo governo.³³³

Essa foi uma decisão histórica, pois era a primeira vez, desde a década de 1950, que o Brasil se viu abertamente constrangido na sua liberdade doméstica de programar políticas na área comercial por um arranjo construído no GATT.³³⁴ Natural, portanto, o estado de perplexidade e o choque do empresariado nacional: eles sabiam como os arranjos de renúncia fiscal e subsídio foram instrumentais na promoção das exportações

³³¹ Desptel 5. GATT. NCMs. Código de subsídio e direitos compensatórios. Sugestões da CEE. 3 de janeiro de 1979. Rolo 561. Confidencial. Ofícios e telegramas expedidos em 1979 para Delbrasgen.

³³² GATT. NCMs. Avaliação. 8 de novembro de 1979. Maço especial sobre o GATT. Divisão de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores. Brasília.

³³³ “Brasil assina acordo de comércio exterior”. Tribuna da Imprensa. 3 de janeiro de 1980. “Agreement on implementation and application of Articles VI, XVI and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade: Declaration by Brazil.” 7 January 1980. L/4922

³³⁴ Deve-se ressaltar, no entanto, que somente na reforma da política comercial de 1987 é que o Código de Subsídios e Direitos Compensatórios foi internalizado.

de manufaturas de quantidades quase insignificantes na década de 1960, para uma de receita cambial não financeira, ao final da década de 1970.³³⁵

Mas se os arranjos questionados pelos americanos e modificados ao final da Rodada Tóquio eram tão relevantes para a indústria nacional, como Simonsen conseguiu aplacar as críticas de diversos setores da sociedade que eram contra a medida? A resposta talvez tenha sido a promessa de, ao mesmo tempo em que diminuísse as medidas, se esforçasse para implementar uma desvalorização da moeda brasileira como forma de diminuir as perdas de competitividade dos exportadores. Em dezembro de 1979, essa desvalorização veio; no entanto, foi acompanhada de uma prefixação da correção cambial e monetária em níveis inferiores ao da inflação. O resultado foi a rápida valorização do Cruzeiro no ano seguinte, anulando-se a desvalorização (Bresser-Pereira: 2003, 200).

Os problemas bilaterais com os americanos sobre as medidas não acabaram, porém, com o fim da Rodada Tóquio. O governo Figueiredo atrasou a implementação do acordo e reintroduziu os incentivos do crédito prêmio em 1981.³³⁶ Os EUA não demoraram e foram diretos na afirmação de que um direito compensatório seria aplicado sem hesitação caso o governo brasileiro não revertesse a situação. O Brasil, encurralado, recuaria, comprometendo sua expansão no segmento de exportação de manufaturados.³³⁷ O contencioso ainda se estenderia para o ano de 1982, ligando-se progressivamente à tentativa de lançamento de uma nova rodada de negociações comerciais. Somente em julho desse ano o Presidente Figueiredo manda carta para Reagan, afirmando que determinou a “descontinuação” da prática de concessão de incentivos especiais dentro do programa Befiex.³³⁸

3.3 Tentativas de controle do poder de coordenação

O contencioso dos subsídios fez parte de uma dinâmica de conflito mais extensa que rivalizava o Itamaraty, o Ministério da Fazenda e a CACEX no controle das atividades de política comercial, promoção comercial e diplomacia comercial. Essa situação acabou gerando uma tentativa de redefinição do poder decisório desses órgãos, na qual se tentava, principalmente, retirar poderes do Itamaraty.

³³⁵ “Brasil inicia liberação completa do comércio exterior” e “Exportação depende de subsídio”. *Jornal do Brasil*. 25/1/79; “Comércio exterior centralizado” *Gazeta Mercantil*. 26 de janeiro de 1979

³³⁶ (Cason: 1993, 111-2). Essa atitude do governo levou a uma resposta inusitada – os exportadores de calçados começaram uma campanha contra o recebimento dos novos subsídios. (Cason: 1993, 169).

³³⁷ “O imposto para evitar sobretaxa”. *Gazeta Mercantil*. 30 de abril de 1981.

³³⁸ Desptel 1185. Brasil-EUA. Relações comerciais. Carta do Senhor Presidente da República ao Presidente Reagan. 7 de julho de 1982. FGV (CPDOC). AAS. 1979.03.19 ew. Pasta 5.

De certa forma, isso não foi uma novidade. A primeira tentativa sistemática de retirar do Itamaraty competências na área de comércio exterior veio na década de 1960, com a criação do Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX). O CONCEX, ao mesmo tempo que era presidido pelo MIC, tinha os serviços de sua Secretaria Geral providos pela CACEX. A lei que o instituiu definiu que era a CACEX o principal órgão executor das diretrizes e decisões no plano doméstico; por sua vez, caberia ao Itamaraty executar as orientações definidas para o âmbito internacional.³³⁹ Há, portanto, nesse momento, a tentativa de limitar o poder de influência do Itamaraty na definição da posição brasileira em negociações internacionais comerciais, principalmente no GATT. O órgão seria um mero executor de diretrizes definidas no plano doméstico, em um sistema intra-governamental no qual a CACEX e o MIC teriam papéis preponderantes. Não há, ainda, trabalhos que analisem o funcionamento do arranjo, mas há indicações de que, apesar de esforços iniciais, o CONCEX não conseguiu ascendência na formulação da política comercial brasileira, muito menos na definição da posição do país em negociações comerciais internacionais (Gomes: 1998, 59).

O segundo momento em que as competências do Itamaraty na área de comércio exterior foram desafiadas foi na década de 1970. Uma das causas centrais que impulsionaria essa nova reflexão sistemática sobre a estrutura administrativa do comércio exterior brasileiro decorreu do problema dos subsídios.³⁴⁰ Os maiores entusiastas dessa reforma dentro do governo eram Mário Henrique Simonsen, Ministro da Fazenda do governo Geisel, e, principalmente, Benedito Moreira³⁴¹, diretor da CACEX entre 1968 e 1983 (Cason: 1993, 74; Shapiro: 1997, 72).³⁴²

Para entender essa tentativa de redefinição de competências dentro do aparelho governamental na década de 1970, é necessário um exame do funcionamento das

³³⁹ “O CONCEX é o órgão ideal para se fazer a coordenação dos trabalhos do setor externo. Contudo, esta coordenação tem sido esporádica, não abrangendo setores importantes, a exemplo da política integracionista. O Itamaraty desenvolve ações neste campo, que podem ser consideradas unilaterais, sem objetivar uma política de longo prazo necessária ao setor. Os estudos realizados no IEPEA, sobre a tendência da participação do comércio exterior no desenvolvimento brasileiro, indicam uma grande importância desse setor na evolução do processo industrial, e a integração econômica de países em desenvolvimento tem sido a fórmula geral indicada. No entanto, não se vê a formulação de uma política integracionista na coordenação dos trabalhos, e a participação dos estudos é praticamente limitada ao Ministério das Relações Exteriores” (Bentes: 1966, 8).

³⁴⁰ “Moreira quer Fazenda na chefia do comércio exterior brasileiro” *Jornal do Brasil*. 31.1.1979; “Moreira justifica a criação de novo órgão para gerir comércio exterior”. *O Estado de São Paulo*. 31 de janeiro de 1979.

³⁴¹ Benedito Moreira, antes de estar à frente da CACEX, já tinha tido uma experiência com reformas institucionais na área de comércio exterior – fez parte da equipe que propôs a criação e implementação do CONCEX quando trabalhava no MIC na década de 1960.

³⁴² Ver também: “CPA passaria para a nova Secretaria”. *O Estado de São Paulo*. 22 de junho de 1976; “Nova Secretaria pode racionalizar comércio exterior”. *O Globo*. 23 de junho de 1976.

instituições do período, principalmente da CACEX. Esse órgão, liderado por muito tempo por Benedito, teria grande impacto na política comercial do país (Abranches: 1978, 386). Assim como o Itamaraty, a CACEX era considerada um dos nichos mais profissionalizados, competentes e eficientes dentro do aparato estatal brasileiro – algo obscurecido nos períodos de crise da política comercial do país (Shapiro: 1997, 72). Mas essas características não estavam presentes desde a sua criação. Fundada em 1953, tinha inicialmente a competência de execução da política de importação e importação – concedia licenças, checava preços, etc. Progressivamente, o órgão abocanharia responsabilidades de outras instituições³⁴³, não demorando para ser considerado, por muitos, a instituição por excelência da política comercial brasileira (Gomes: 1998, 59; Shapiro: 1997, 72; Vasconcelos: 2001, 104; Veiga e Iglesias: 2002, 57).

Com o tempo, portanto, ela acabou tendo as mãos livres para implementar controles de importação ao sabor das expectativas de balanço de pagamentos do governo, tanto pelo controle de emissão de guias até pela lentidão no processamento dos pedidos. Uma outra atividade eram as reuniões com empresários de diversos setores da economia, na tentativa de fazer com que os eles se esforçassem mais para importar menos e exportar mais.³⁴⁴ Em 1980, seu poder chegou ao absurdo de utilizar medidas sigilosas para suspender a importação de vários produtos, medidas à margem das próprias regras editadas pelo governo.³⁴⁵

Durante todo esse tempo, o órgão adquiriu importante papel na articulação de uma vasta rede de clientelas privadas (Abranches: 1978, 392-6). O estreito relacionamento com esses segmentos veio de diversas formas. A primeira foi a pronta responsividade às pressões de segmentos do empresariado. Não era raro o órgão modificar regulamentos após as reclamações do setor privado.³⁴⁶ Essa responsividade era construída pelos próprios elos com o setor, em comitês e grupos de trabalho – um dos exemplos de sucesso foi o sistema de Comitês de Exportação na década de 1970, de especial relevância para que exportadores discutissem assuntos setoriais (Shapiro: 1997,

³⁴³ Durante um bom período, a atividade de emissão de licenças era desempenhada pela CPA e só subsidiariamente pela CACEX. A CACEX absorveria em outubro de 1967 a autoridade de exame de similaridade (Bergsman: 1970, 35).

³⁴⁴ “Maior controle das importações para impedir especulação”. *Gazeta Mercantil*. 25 de fevereiro de 1980; “Operação tartaruga pode ajudar a melhor balança”. *Gazeta Mercantil*. 2 de março de 1980; “Reuniões da CACEX para conter importações” 3 de março de 1980; “Contenção continua em 1981”. *Gazeta Mercantil*. 30 de julho de 1980.

³⁴⁵ “CACEX veta importação em sigilo”. *O Estado de São Paulo*. 28 de setembro de 1980.

³⁴⁶ “CNI critica ação estatal sobre comércio exterior”. *O Globo*. 31 de agosto de 1976; “CACEX altera normas de cadastramento do comércio exterior”. *Folha de São Paulo*. 21 de setembro de 1976.

73). Mas os seus recursos políticos não eram somente associados à sua capacidade de articular blocos de interesse e fazer alianças com as forças do setor privado. Eles também controlavam uma ampla gama de mecanismos coercitivos e distributivos (Abranches: 1978, 396). Talvez o mais relevante tenha sido a autoridade de definir quais setores iriam se beneficiar dos incentivos fiscais e creditícios dos programas de promoção às exportações. A indústria de calçados brasileira, por exemplo, foi um dos primeiros setores que a CACEX selecionou para entrar na estratégia de diversificação das exportações (Cason: 1993, 131 e 48). Ela tinha recursos autônomos e dirigia, na prática, a *trading* criada pelo Banco do Brasil, a Companhia Brasileira de Entrepósitos Comerciais – COBEC (Veiga e Iglesias: 2002, 57).

Com a competência quase indiscutível no controle das principais ferramentas da política comercial, a CACEX iria avançar para um domínio em que o Itamaraty crescentemente reputava como estratégico: a implementação externa da atividade de promoção comercial. Isso é identificado em 1974, um ano após a crise do petróleo, quando surge a idéia de criação de um banco para o comércio exterior.³⁴⁷ O Ministro da Fazenda, Delfim Netto, era contra, argumentando que o Banco do Brasil, por intermédio da CACEX, era “o mecanismo ideal para a promoção das exportações” do país. O pronunciamento de Delfim demonstra como o prestígio do órgão estava em alta. Naquele momento, com o apoio das 16 agências e escritórios do Banco do Brasil em todo o mundo, a CACEX estava “promovendo com eficiência as exportações, por um custo operacional bem reduzido”, de acordo com o Ministro.³⁴⁸

Em 1975, Benedito já partia para missões ao exterior, assessorando exportadores brasileiros.³⁴⁹ No ano seguinte, foi celebrado o convênio do Banco do Brasil com a Associação dos Exportadores Brasileiros (AEB) para a utilização da estrutura física do banco no exterior para promover as exportações brasileiras – proposta não bem recebida pelo Itamaraty. O sistema de promoção de exportações do Itamaraty ocorria em 110 das 130 representações brasileiras, enquanto o Banco do Brasil iria, inicialmente, oferecer à AEB o apoio de 30 agências do Banco do Brasil no exterior.³⁵⁰

Em agosto de 1977, a CACEX daria seu maior salto, quando criou-se o Programa de Coordenação Empresarial de Apoio à Exportação (PROCEX), iniciativa

³⁴⁷ “Técnico diz que banco para o comércio exterior viria preencher lacuna existente”. *Jornal do Brasil*. 14 de fevereiro de 1974.

³⁴⁸ “Fazenda vetará a criação de um banco de comércio exterior”. *O Estado de São Paulo*. 13 de fevereiro de 1974.

³⁴⁹ “AEB encerra sua missão com êxito”. *Estado de São Paulo*. 26 de junho de 1975.

³⁵⁰ “Itamaraty contra ação do BB na exportação”. *O Estado de São Paulo*. 28 de março de 1976.

que resultava das gestões feitas pela CACEX junto aos empresários. O objetivo do programa era incentivar a coordenação de iniciativas com relação à colocação, no exterior, de produtos brasileiros. O órgão, agora, atuava explicitamente para “organizar, coordenar e orientar as empresas produtoras nacionais voltadas pra a exportação, com vistas a maximizar a receita cambial, diversificar a pauta e fortalecer a empresa privada nacional”. Havia, assim, muitas similaridades com o trabalho do Itamaraty de “organização da comercialização externa”. O PROCEX contaria com centros estaduais de exportações integrados com órgãos de classe, centros de informação, além do trabalho de formação de profissionais em comércio exterior.³⁵¹ A CACEX também contaria com o apoio da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior na parte de pesquisa, estudos e assessoramento das entidades.³⁵²

No exame do salto brasileiro na atividade de promoção do comércio exterior na década de 1970, devemos considerar que havia, além do sistema de promoção comercial do Itamaraty e da CACEX, a atuação independente da COBEC e da Interbrás. A pluralidade de instituições em um mesmo nicho de políticas públicas acabou gerando incentivos para se criar um órgão central para coordenar e centralizar não só a atividade de promoção comercial, mas toda a miríade de atividades regulatórias do comércio exterior brasileiro. No final de 1974, a proposta já tinha sido ventilada no Congresso Nacional, e, em 1975, já se publicavam artigos nos jornais afirmando que era a CACEX que deveria ser reformulada para ocupar essa função – de acordo com os mais otimistas, ainda havia “espaços desocupados na Esplanada dos Ministérios.”³⁵³

Apesar de não aparentar, a demanda pela reforma do aparelho institucional da política comercial brasileira não era endógena. Sem contar o problema dos subsídios, que demonstrava sérias divisões no aparelho decisório brasileiro, várias forças na sociedade articulavam propostas de mudança, muitas vezes ligadas a críticas de ineficiência administrativa, duplicidade de órgãos e falta de coordenação.³⁵⁴ As propostas iam desde a criação, na própria iniciativa privada, de “um corpo de negociadores de alto nível para representar os setores industriais voltados para a

³⁵¹ “ProceX assume funções do Itamaraty”. *Correio Braziliense*. 9 de agosto de 1977.

³⁵² “CACEX cria programa de exportações a nível empresarial”. *Gazeta Mercantil*. 9 de agosto de 1977.

³⁵³ Ver discurso do Sr. Luiz Cavalcante, no Congresso Nacional, demandando a criação do Ministério do Comércio Exterior, idéia que volta a tomar corpo”. *Jornal do Congresso Nacional*, 23 Outubro de 1974. P. 4793); “Ministério do Comércio Exterior, idéia que volta a tomar corpo”. *Jornal de Brasília*. 5 de dezembro de 1975.

³⁵⁴ “Hipóteses de um novo Ministério sugerem a revisão do CONCEX”. *Jornal do Brasil*. 2 de fevereiro de 1976; “Comércio exterior e eficiência pública”. *O Estado de São Paulo*. 14 de janeiro de 1976; “AEB acha superposição prejudicial”. *Gazeta Mercantil*. 21 de dezembro de 1976; “Mariz insiste na centralização”. *Gazeta Mercantil*. 5 de outubro de 1977.

exportação”³⁵⁵, até a revitalização do CONCEX.³⁵⁶ Várias questões eram colocadas nas discussões sobre modificações institucionais: quais seriam os funcionários, de onde seriam deslocados e haveria alguma extinção ou criação de órgãos? Sabia-se, de antemão, que seria muito difícil retirar as instituições existentes as diversas e específicas atribuições de comércio exterior que detinham – cada um defenderia seu quinhão de autoridade³⁵⁷; mas, mesmo assim, previa-se, no início das discussões, que o Itamaraty seria “o mais esvaziado com a iniciativa.”³⁵⁸

Mesmo havendo grande discussão, seria somente em 1978 que o planejamento da reforma foi iniciado de forma sistemática. Benedito Moreira foi o responsável pela redação de um relatório, que seria submetido à Presidência da República, por intermédio do Ministério da Fazenda. Moreira lançou-se avidamente ao exame das estruturas institucionais e normativas do comércio exterior brasileiro. Em um diagnóstico preliminar, identificou a existência de mais de 800 atos legais relacionados à regulação do setor, chegando à conclusão de que “quase todos os Ministérios” tinham “algo a dizer sobre importação e exportação”, sem contar as várias autarquias, comissões e departamentos.³⁵⁹ Não havia coerência, muito menos coordenação, nessa confusa estrutura que administrava as interações comerciais do Brasil com o mundo.

Após o diagnóstico, começou a buscar soluções. Como na maioria dos casos de ineficiência administrativa em um contexto de policentrismo decisório, a proposição preliminar dele era a criação de um órgão, vinculado ao Ministério da Fazenda, com atribuições institucionais de centralizar toda a política de comércio exterior e por fim à atividade dispersiva que vinha “prejudicando o país e principalmente os exportadores”. Para Moreira, a centralização do controle do comércio externo no Ministério da Fazenda justificava-se por esse ter “o comando das políticas cambial, financeira, monetária e de controle do balanço de pagamentos, cujo relacionamento com o comércio externo é notório.”³⁶⁰

Já nesse momento é nítido como a tese da centralização acarretaria uma grande diminuição das atribuições do Itamaraty, tanto na área de promoção comercial, como

³⁵⁵ “Empresário sugere normas para o comércio exterior”. O Estado de São Paulo. 8 de dezembro de 1977.

³⁵⁶ “Hipóteses de um novo Ministério sugerem a revisão do CONCEX”. Jornal do Brasil. 2 de fevereiro de 1976.

³⁵⁷ “Barganha é a solução que ministério novo não dá”. Jornal do Brasil. 26 de abril de 1976.

³⁵⁸ “Ministério para o comércio exterior”. O Estado de São Paulo. 13 de janeiro de 1976.

³⁵⁹ “Benedito Moreira quer mudar estrutura ‘inadaptada’ de apoio ao comércio exterior”. Jornal do Brasil. 11 de maio de 1978.

³⁶⁰ “CACEX pede política centralizada no MF”. O Estado de São Paulo. 23 de maio de 1978.

nas atividades no âmbito das negociações comerciais externas. Mas a marginalização do Itamaraty na redistribuição de competência não decorria de uma rivalidade unilateral e isolada da CACEX. Na verdade, o estudo de Moreira refletia um amplo consenso sobre uma reforma, contando, inclusive, com o apoio do empresariado para a realização dessa centralização. José Flávio Pécora, Presidente da Associação Brasileira das Empresas Comerciais Exportadoras, concordava com a idéia de concentrar na Fazenda esforços “dispersos” nos Ministérios da Relações Exteriores, MIC e Agricultura.³⁶¹ Simonsen também defendia o estudo de Moreira e não escondia sua opinião sobre os poderes do Itamaraty na área comercial. De acordo com ele,

(...) todo embaixador desempenha um papel no comércio exterior e isso é bom. Mas temos que admitir que todo embaixador pertence ao Ministério das Relações Exteriores.³⁶²

Na administração Figueiredo, a proposta de Benedito começou a diminuir de escopo e caminhar para a criação de uma Comissão Nacional de Política de Comércio Exterior (CNPCE), que viria substituir o CONCEX. No anteprojeto, ficava claro que o Itamaraty iria perder toda sua competência na coordenação das negociações comerciais multilaterais.³⁶³ Examinando os incisos do nono artigo do anteprojeto, é possível ver que caberia ao CNPCE,

conduzir, no âmbito interno, os trabalhos preparatórios das negociações tarifárias em acordos internacionais, assim como opinar sobre extensão e retirada de concessões tarifárias outorgadas; formular a política de promoção comercial, de pesquisas, de assistência técnica e de treinamento de recursos humanos, bem como orientar e promover programas; formular as diretrizes, definir as condições e aprovar a participação do Brasil em acordos, convênios e organismos internacionais relacionados com o comércio exterior, assim como determinar a orientação a ser adotada nas negociações tarifárias em acordos internacionais e sobre a extensão e retirada de concessões tarifárias outorgadas.³⁶⁴

O décimo artigo era ainda pior, pois previa a extinção dos órgãos do Itamaraty que lidavam com política comercial trinta dias após a criação da CNPCE.³⁶⁵ O Itamaraty

³⁶¹ “Empresários querem política de comércio mais centralizada”. O Estado de São Paulo. 14 de junho de 1978.

³⁶² “Simonsen diz que CACEX simplificará burocracia”. O Globo. 11 de outubro de 1978.

³⁶³ “Governo federal define a estrutura da CONCEX”. O Globo. 27 de março de 1979; “CONCEX será autarquia da Fazenda”. Folha de São Paulo. 27 de março de 1979; “Recursos do PIS para a CONCEX?” Gazeta Mercantil. 27 de março de 1979.

³⁶⁴ Texto completo disponível no artigo “Itamaraty perde autonomia”. Jornal de Brasília. 6 de abril de 1979.

³⁶⁵ “As comissões, comitês ou grupos existentes, de natureza normativa, consultiva ou executiva, que tratem de assuntos específicos do comércio exterior, ficarão, de imediato, subordinados às normas e diretrizes baixadas pela CONCEX, e estarão automaticamente extintos no prazo de até 30 (trinta) dias

foi pego de surpresa. Saraiva Guerreiro, substituto de Azeredo da Silveira, não sabia do andamento do processo de reforma. Na verdade, parece que os diplomatas sequer foram consultados a respeito do anteprojeto de Benedito. Nos corredores do Itamaraty, a proposta era considerada um “absurdo em termos administrativos”, porque criaria uma autarquia vinculada a um ministério que, por sua vez, controlaria setores de outros ministérios. De acordo com um diplomata, havia “interesses de política externa que deve[riam] ser levados em conta quando se tomam decisões na área de comércio. Às vezes uma transação não é comercialmente interessante, mas contribui para atingir objetivos maiores da política externa.”³⁶⁶ Apesar dessas críticas, o clima de pessimismo reinava, e vários já “começa[vam] a se dar conta que t[inham] pela frente um processo de perda de autonomia e congelamento de fatias importantes de responsabilidades.”³⁶⁷

Na sua luta contra a reforma, o Itamaraty conseguiu um aliado importante: o Ministro da Fazenda, Karlos Rischbieter. Com essa aliança, Benedito acabou revisando o seu projeto; mas, mesmo após a revisão, o Itamaraty ainda teria importância secundária tanto na área de promoção comercial como na área de coordenação das negociações internacionais – até feiras internacionais passariam a ser organizadas pelo novo órgão, sendo a função do Itamaraty, na nova situação, a de um mero “executor no estrangeiro de uma política definida apenas pela CNPCE.”³⁶⁸ Sentindo a foice de Moreira perto do Palácio dos Arcos, Saraiva Guerreiro partiria para o ataque, convocando a imprensa para externar suas críticas.³⁶⁹

A reação fora bem sucedida em seu intento. Em maio de 1979, era perceptível que, mesmo com o apoio da Associação dos Exportadores Brasileiros, o projeto naufragava, principalmente pela atuação do MIC e do Itamaraty nos bastidores.³⁷⁰ Contudo, mesmo com essas críticas, Benedito não desistia de avançar as reformas – agora, com a tentativa de revitalizar o CONCEX, transferindo-o para o Ministério da Fazenda.³⁷¹ O projeto de transferência foi atrasado pela ação de Saraiva Guerreiro, que

após a publicação do Regulamento da presente lei”. Texto completo disponível no artigo “Itamaraty perde autonomia”. 6 de abril de 1979. *Jornal de Brasília*.

³⁶⁶ “Criação da CONCEX gera conflitos”. *Gazeta Mercantil*. 9 de abril de 1979.

³⁶⁷ “Projeto da CONCEX provoca críticas”. *Jornal de Brasília*. 7 de abril de 1979; “Itamaraty poderá ser esvaziado com a ação do CONCEX”. *Folha de São Paulo*. 8 de abril de 1979.

³⁶⁸ “CONCEX: a nova versão”. *Gazeta Mercantil*. 23 de abril de 1979.

³⁶⁹ “A CONCEX em debate”. *Gazeta Mercantil*. 25 de abril de 1979.

³⁷⁰ “Itamaraty e MIC sabotam a CONCEX”. *Folha de São Paulo*. 6 de maio de 1979.

³⁷¹ “Projeto da CONCEX ‘não abandonado’”. *Gazeta Mercantil*. 8 de maio de 1979; “Apesar das críticas, Benedito Moreira não desistiu da CONCEX”. *Gazeta Mercantil*. 11 de maio de 1979; “CONCEX passará para a Fazenda dentro de 1 mês”. *O Estado de São Paulo*. 19 de junho de 1979; “CONCEX será transferido para Fazenda”. *Jornal de Brasília*. 19 de junho 1979.

queria mais tempo para refletir as conseqüências do que se estava definindo.³⁷² A preocupação traduzida por Guerreiro era a de que a transferência do CONCEX do MIC para a Fazenda não deveria redundar “uma tentativa de ressurreição dos antigos projetos da CACEX”, retirando as competências do Itamaraty.³⁷³ Enquanto lutava para engavetar o projeto de mudança, Guerreiro reclamava na imprensa que não estava sendo ouvido na reforma de coordenação comercial.³⁷⁴ Com essa atitude, o Itamaraty buscava ganhar tempo, “a fim de se impor mais fortemente dentro do órgão.”³⁷⁵

A estratégia dilatória do Itamaraty acabou dando certo. Depois que Simonsen saiu do Ministério do Planejamento e Delfim Neto entrou em seu lugar, no início do governo Figueiredo, a balança de forças alterou-se: Delfim passou a apresentar uma posição mais favorável ao Itamaraty, ao passo que Benedito Moreira foi, aos poucos, tendo que aceitar que o Itamaraty também deveria ter uma participação importante na administração de certas competências do comércio externo brasileiro.³⁷⁶ No projeto final, assinado pelo Presidente Figueiredo, em agosto de 1979, o CONCEX inovou ao incluir três representantes da iniciativa privada no órgão com direito a voto.³⁷⁷ Foi acertada uma divisão de tarefas entre o Itamaraty e a CACEX: enquanto o primeiro cuidaria do fronte externo, o segundo ficaria responsável com o interno. Esse arranjo foi muito difícil de ser articulado, já que Moreira em repetidos estudos defendia “o alijamento do Itamaraty no front externo”; a posição dele era defendida por vários funcionários da Fazenda, chegando-se a comentar neste ministério que “diplomata só sabe preparar solenidade.”³⁷⁸ Mesmo após o fim da batalha, a animosidade ainda subsistia.

Nos meses posteriores, a implementação da reforma do CONCEX acabou demonstrando o papel da inércia institucional na administração de competências do comércio exterior brasileiro. O Itamaraty teve toda sua autoridade preservada, assim como a maioria dos órgãos. Nas primeiras reuniões, cada membro do CONCEX externava a busca pela completa independência decisória, o que dificultava qualquer exercício de mudança e ajuste institucional mais profundo – para um observador da

³⁷² “CONCEX busca pela segunda vez obter consenso para ação”. *Jornal do Brasil*. 20 de agosto de 1979.

³⁷³ “CONCEX: as justificativas para o impasse”. *Gazeta Mercantil*. 20 de agosto de 1979.

³⁷⁴ “Itamaraty quer ser ouvido”. 3/4/79. *Jornal do Brasil*

³⁷⁵ “Sabe-se que o Itamaraty se empenhou numa luta hábil e silenciosa, para preservar as funções que vinha desempenhando (...) no âmbito do comércio externo.” Rischbieter e Guerreiro divergem sobre o CONCEX”. *O Globo*. 21 de agosto de 1979.

³⁷⁶ “Rischbieter e Guerreiro divergem sobre o CONCEX”. *O Globo*. 21 de agosto de 1979.

³⁷⁷ “Governo muda CONCEX para incluir setor privado”. *O Globo*. 29 de agosto de 1979.

³⁷⁸ “À espera do CONCEX”. Veja, 29 de agosto, 1979. Pág: 93-94

época, tratava-se “de uma partitura tocada em desarmonia por instrumentistas que desejam eles próprios terem audiência preferencial para o som de instrumento que cada um toca.”³⁷⁹ O órgão acabou tendo, portanto, até meados do governo Sarney, uma natureza meramente decorativa, sem grande impacto na autoridade do Itamaraty de coordenar as negociações econômicas comerciais. A grande batalha de Benedito para modificar o panorama decisório na área de comércio exterior falhara.

3.4 Conclusão

A atividade de promoção comercial em um contexto de diversificação de exportações não dependeu somente da criatividade solerte dos diplomatas brasileiros. Ela era apoiada por um complexo sistema de suportes financeiros e institucionais que se alastraram a partir da década de 1960, além da investida de outros setores do governo na arena internacional. Esse novo marco institucional sustentou o ajuste da estratégia de desenvolvimento, principalmente a partir de 1973, quando há a necessidade crescente do país voltar-se para o exterior para balancear suas contas.

Mas os instrumentos utilizados foram questionados no plano bilateral pelos EUA e no plano multilateral pelas negociações multilaterais da Rodada Tóquio do GATT. Era um desafio para a sustentação das políticas domésticas, e a resposta nos dois planos pelo Brasil era formulada por uma complexa interação entre o Itamaraty e o Ministério da Fazenda. No início, a estratégia do Itamaraty parecia guiar a posição brasileira; no entanto, com o passar do tempo, a Fazenda controlou os rumos da negociação, tanto com os americanos como no GATT.

A vitória da Fazenda, definindo os limites da promoção comercial, pode ser explicada principalmente pelo controle que tinha sobre as políticas domésticas de desembolso e pelo apoio americano ao órgão brasileiro. Contudo, a forma pela qual atuou acabou prejudicando o capital de barganha do Brasil no plano multilateral. Enquanto o Itamaraty lutava para aprovar o direito dos países em desenvolvimento de subsidiar suas exportações, o que diminuiria a urgência de acabar com as medidas domésticas, Simonsen fazia declarações públicas informando que o Brasil iria retirar os incentivos de qualquer forma, enfraquecendo a posição do país no GATT.³⁸⁰ O caso demonstra bem como, mesmo o Itamaraty tendo o papel de coordenação da posição brasileira na Rodada Tóquio, ele não conseguiu impor seus desejos no processo de

³⁷⁹ Frota Neto. “Será que o CONCEX engrena?”. *Correio Braziliense*. 17 de dezembro de 1979.

³⁸⁰ “Uma velha tese”. Folha de São Paulo. 25 de setembro de 1978; “Criação da Concex gera conflitos”. *Gazeta Mercantil*. 9 de abril de 1979.

decisório. O conflito entre os órgãos para a determinação da posição externa também não ficou circunscrito ao tópico dos subsídios.

A vinculação entre as negociações internacionais e política comercial, associada à complexidade decisória do aparato administrativo da década de 1970, demonstrou uma clara necessidade de se repensar todo o sistema administrativo que governava o funcionamento do Estado brasileiro na área de comércio exterior em negociações comerciais.³⁸¹ Esse processo de reforma foi estudado por Benedito Moreira, diretor da CACEX, com o ativo apoio do Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen. Com as dificuldades e rivalidades que esses dois órgãos tiveram ao longo da década de 1970 com o Itamaraty – principalmente no contencioso dos subsídios –, as competências do órgão foram particularmente visadas no projeto de reestruturação de Moreira.

Buscou-se de toda forma retirar do Itamaraty a autonomia que gozava tanto na promoção comercial como na competência de ser o interlocutor privilegiado do Brasil no exterior. Depois da planejada reforma, ele seria nada mais que um mero executor das determinações dos órgãos domésticos. Ao saber desses planos, o Itamaraty, já na chefia de Saraiva Guerreiro, mobilizou-se para defender suas competências. Buscou aliados, mobilizou a imprensa, utilizou estratégias dilatórias, tudo para a proteção de seu nicho ameaçado pela sanha centralizadora de Moreira e Simonsen. Conseguiu obter sucesso. A reforma protelou-se, e, carcomida pelas dezenas de modificações, pouco ajustou a distribuição de competências entre as burocracias domésticas na área de comércio exterior. Se o Itamaraty não conseguiu determinar a posição brasileira no contencioso bilateral e no Código de Subsídios, pelo menos manteve sua autoridade intacta.

³⁸¹ “Freire diz que lei dos EUA fere regulamentos do GATT”. *Jornal do Brasil*. 21 de abril de 1978.

Capítulo 4: o Brasil e as negociações agrícolas da Rodada Uruguai

Este capítulo analisará a atuação brasileira nas negociações agrícolas nos primeiros anos da Rodada Uruguai, dando especial atenção à participação do país no Grupo de Cairns. Dentro dos objetivos da dissertação, buscar-se-á entender como a mudança da posição brasileira foi protelada pela demora de outros atores fora do Itamaraty em avaliar os benefícios de uma maior posição de vanguarda do país na liberalização comercial agrícola. A causa dessa demora estava no contexto conturbado de mudança e crise na agricultura brasileira na qual os atores governamentais tinham que atuar.

Primeiro, será apresentada a evolução da posição brasileira em agricultura do início da Rodada Uruguai, de setembro de 1986 até o final de 1990. Em um momento preliminar, a posição brasileira foi predominantemente estratégica, subordinando o tema à questão de serviços – inicialmente por uma aliança com os europeus e depois pela utilização tática do *single undertaking*. Essa posição gerou a paradoxal situação na qual o Brasil atuava contra o desenvolvimento da agenda agrícola. Depois, houve um processo de mudança, resultando em uma posição inversa: o país transformou-se em um ativo participante das negociações do tema.

As partes seguintes do texto serão divididas de acordo com eixos explicativos. Esses eixos estão agrupados em duas modalidades. A primeira agrega as variáveis geralmente apresentadas pela literatura, utilizando o Itamaraty como unidade decisória: as idéias, os antecedentes, a ação do país em coalizões e a atuação do chefe do posto da Missão Brasileira em Genebra. Todos esses fatores são importantes, mas estão longe de constituírem-se em causas suficientes para explicar a mudança da posição brasileira. A razão está no simples fato de o Itamaraty ter partilhado o poder decisório com outros órgãos do governo, principalmente o Ministério da Agricultura. Dessa maneira, quando o Itamaraty acreditou que o Brasil deveria mudar sua posição em agricultura na Rodada Uruguai, não conseguiu redefini-la nesse sentido por não ter o monopólio do processo decisório – tanto o Ministério da Agricultura como os próprios agricultores operaram para o adiamento desse ajuste. Mas por que estes dois eram forças recalcitrantes; por que ao invés de batalhar por uma inserção mais afinada com a liberalização internacional do mercado agrícola pareciam desejar o oposto? É aqui que entrará a segunda modalidade explicativa, constituída por uma ampla gama de forças contextuais contingenciais que impactaram o processo decisório intragovernamental: o modelo de

desenvolvimento econômico brasileiro, a crise de abastecimento do período, as políticas agrícolas brasileiras, as mudanças institucionais do aparelho estatal e a mentalidade dos agricultores. Nenhum desses eixos consegue explicar isoladamente a mudança da posição brasileira, mas, por sua vez, nenhuma explicação poderia ser viável sem que se examinasse o impacto de cada uma dessas variáveis.

4.1 A evolução da posição brasileira em agricultura

O Brasil enfrentou um grande problema na Rodada Uruguaí: a pressão americana para expandir a agenda do GATT em temas como serviços, propriedade intelectual, investimentos e maiores obrigações para países em desenvolvimento (Dryden: 1995, 283). Essa estratégia veio acoplada a diversos instrumentos de pressão bilateral para que o Brasil aceitasse essa nova agenda (Destler: 1995, 154, 209).³⁸² Ao refletir sobre esse contexto, pode-se articular a hipótese de que a posição brasileira em agricultura e no grupo de Cairns foi subordinada à tentativa de barrar os objetivos americanos, em uma estratégia definida pelo Itamaraty.

A literatura consegue identificar essa hipótese. Para Flávia de Campos Mello, por exemplo, a reticência inicial do país no grupo de Cairns poderia ser fundamentada “no interesse em explorar as diferenças entre os países desenvolvidos com relação aos novos temas” (Mello: 1992, 106). Marcelo de Paiva Abreu também identifica, muito apropriadamente, que a motivação inicial do Brasil em entrar no Grupo de Cairns foi política (Abreu: 1993, 145-6). Ann Capling, por seu turno, afirma que a posição relutante inicial do Brasil na coalizão é parcialmente explicada pelo fato de o país focalizar mais a questão de serviços (Capling: 2001, 119).

Com efeito, é possível identificar dentro do Itamaraty, desde o início da década de 1980, o desejo de circunscrever as discussões de qualquer negociação do GATT à clássica agenda da instituição multilateral, direcionando os debates para a contenção das ações unilaterais dos países desenvolvidos, notadamente os Estados Unidos. Esse desejo era visto com bastante realismo. O Itamaraty não achava possível que o Brasil fosse conseguir mudar posições de princípio do governo Reagan. A estratégia, então, estava voltada para dois cursos de ação. O primeiro era “aguardar com paciência a provável suavização no médio prazo” das tendências americanas, procurando uma acomodação

³⁸² O Brasil foi o que mais sofreu processos de medidas compensatórias entre 1980 e 1986 (Batista: 1991, 3). O mesmo autor também demonstra que, entre 1975 e 1989, o Brasil sofreu 5 das 29 investigações sob a Seção 301.

que trouxesse menos danos ao país.³⁸³ O segundo poderia ser chamado de “inconformismo disciplinado”. Partia, também, da premissa que o Brasil tinha capacidade limitada para, isoladamente, ou mesmo em conjunto com outros países de porte semelhante, influir decisivamente nos rumos das negociações da arquitetura de regras do GATT.³⁸⁴ A única solução, assim, era sempre atuar para minar a sedimentação de um núcleo que marginalizasse o Brasil do processo decisório multilateral

Esses dois cursos de ação implicavam a articulação de uma estratégia flexível e adaptável aos mais diversos contextos de pressão que o país sofreria. Essa definição também não poderia ser puramente obstructionista, pois isso marginalizaria o país nas negociações, diminuindo sua credibilidade e fortalecendo a estratégia americana de dividir os países em desenvolvimento. Era necessário, portanto, um rol de táticas que utilizasse um marco propositivo que pudesse contrabalançar a posição americana. Ao longo da Rodada Uruguai, uma das principais táticas do Brasil para alcançar tal intento era a utilização de coalizões e alianças. Três são especialmente relevantes para o desenvolvimento argumentativo do capítulo: o grupo informal dos países em desenvolvimento, a aliança tática com os europeus e o Grupo de Cairns.

A coalizão informal de países em desenvolvimento funcionava no GATT desde a década de 1960, mas foi sendo dominada, aos poucos, pelos “5 grandes” – Argentina, Brasil, Egito, Índia e Iugoslávia. No início da década de 1980, vários países começaram a questionar a autoridade que esses tinham para falar em nome de todas os países em desenvolvimento (Kumar: 1993, 213; Narlikar: 2003, 54-79). O grupo, naturalmente, perdeu forças. No entanto, com sua fragmentação, seus elementos mais ativos criaram o G-10, como uma clara resposta à tentativa americana de introduzir o tema de serviços na agenda do GATT. Durante longo período, a utilização dessa instância proporcionou a realização dos objetivos brasileiros na preparação da Rodada Uruguai. No entanto, pouco antes de Punta del Este, com a saída Argentina do G-10³⁸⁵, o Brasil não poderia

³⁸³ Brasil-EUA. [Sem autor e data]. PNB ONU G II 1983.03.00. Pasta III.

³⁸⁴ A tese do “inconformismo disciplinado” vinha da década de 1960, e é observável nos pronunciamentos e documentos do Itamaraty. Um exemplo pode ser visto nas instruções a Azeredo da Silveira quando este esteve em Genebra: “o ressentimento anárquico é sempre destrutivo; o inconformismo disciplinado, por outro lado, pode ser um elemento de equilíbrio nas relações internacionais, impedindo a sedimentação de hegemonias e o congelamento de um *status quo* inconveniente aos interesses dos países subdesenvolvidos” Divisão de Política Comercial. Instruções sobre Matéria econômica para o Embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira, Chefe da Delegação em Genebra. 23.5.1966. AAS.1966.04.13. Pasta I.

³⁸⁵ “AL quer vincular a dívida às exportações”. Jornal de Brasília. 13 de setembro de 1986. No primeiro dia da Conferência, jornalistas indagaram Ruy Nogueira, porta voz do Itamaraty, se o ministério considerava uma “defecção” o novo posicionamento da Argentina. O porta voz afirmaria que respeitava-

contar com a coalizão para ancorar sua estratégia. É visível, já antes da Rodada Uruguai, que o Brasil não possuía um núcleo tático de alianças com países em desenvolvimento para reverberar com sucesso sua posição dentro das negociações. A partir daqui, portanto, aumentou a potencialidade na atividade de “explorar as divisões dentro do grupo dos países desenvolvidos, fazendo alianças táticas com a Comunidade Econômica Européia (CEE) e com os países médios (Canadá, Austrália).”³⁸⁶

A aliança com a CEE, particularmente com os franceses, foi produtiva nos dois primeiros anos da Rodada Uruguai. A aproximação tinha lógica, pois os europeus tinham várias semelhanças com o Brasil. Primeiro, ambos vinham de um período no qual se especializaram em aproveitar as vantagens do sistema multilateral de comércio sem oferecer contribuições substantivas. Segundo, tanto o Brasil como a CEE sofriam grandes pressões em uma ampla gama de contenciosos bilaterais com os EUA. Terceiro, e mais importante, a agenda do GATT colocava uma ameaça a dois setores tidos como cruciais – serviços para o Brasil e agricultura para a CEE.

Essa situação criou uma janela de oportunidade para que pudessem ajudar-se em impedir o avanço nas duas áreas. Para o Brasil, isso significaria a subordinação do tema agricultura à aliança com os europeus.³⁸⁷ A tática dependia de os europeus continuarem a opor-se ao tema agricultura mais do que apoiar avanços no tema de serviços; e, também, da demonstração de capacidade dos diplomatas brasileiros em influenciar a agenda em agricultura e não fazê-la avançar. Quanto ao primeiro ponto, no início de 1986, estava tudo caminhando segundo os interesses brasileiros, pois a CEE era clara no objetivo de vincular “o progresso em agricultura ao andamento das discussões em outras áreas”. Assim, era conveniente à CEE manter o processo negociador em serviços em ritmo lento, com o que asseguraria igual lentidão nas conversações sobre agricultura.³⁸⁸

se a posição argentina, mas era algo que o Brasil não poderia concordar. “Brasil fica no GATT mesmo que serviços sejam regulamentados”. *Gazeta Mercantil*. 16 de setembro de 1986. No segundo dia da Reunião, já haviam rumores de que “o Grupo dos 10 estaria cindindo-se”. “Surgem duas novas propostas para pôr fim ao impasse sobre serviços”. *Gazeta Mercantil*. 17 de setembro de 1986. Há documentos secretos de agosto e setembro no acervo do Itamaraty em que o Brasil é comunicado da saída da Argentina do bloco.

³⁸⁶ O Brasil e o GATT. Papel de trabalho da Divisão de Política Comercial (abril de 1985). PNB ONU g II 1983.03.00. Pasta 8.

³⁸⁷ Tel 1472. De Delbragen. GATT. Negociações comerciais. Reunião em Punta del Este. Subsídios. Informação ao Senhor Presidente da República. Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1988-1990.

³⁸⁸ Tel 1983. De Delbragen para Exteriores em 04.12.84 (confidencial). GATT. 40ª sessão das Partes Contratantes. Serviços. Avaliação. PNB ONU g 1983.03.00. Pasta IV.

Quanto ao segundo, para demonstrar sua capacidade em influenciar a agenda agrícola, o Brasil iria utilizar sua aliança com diversos países que batalhavam no avanço do fim dos subsídios e das restrições ao comércio internacional em agricultura. Isso é visível já no final de abril de 1986, em uma reunião em Montevideu de vários países do hemisfério sul exportadores de produtos agrícolas. A reunião serviu para aproximar os países latino-americanos, notadamente Uruguai e Argentina, da Austrália e Nova-Zelândia, para articular uma posição a favor do avanço do tema da agricultura dentro do GATT. O Brasil travou um debate intenso com os australianos na reunião. A análise dessa tensão entre os dois países é importante, pois ilustra o grau de contaminação que o tema de serviços trazia na definição da posição brasileira na área agrícola. Os australianos acreditavam que no comunicado final da reunião deveria haver uma recomendação para que no encontro ministerial do GATT fossem estabelecidos objetivos e compromissos concretos para agricultura. Os diplomatas que representavam o Brasil, por seu turno, acreditavam ser prematura tal indicação, pois, para o país, não havia sequer indicação de que uma rodada de negociações seria lançada. Ademais, o Brasil ainda se preocupava com o possível precedente que uma declaração em tais termos poderia trazer em outras áreas temáticas – um avanço em agricultura poderia justificar um avanço concomitante nos novos temas.³⁸⁹ A preocupação com o “equilíbrio das negociações” seria um ponto central para que o Brasil evitasse o avanço dos novos temas durante a Rodada.

As conversações prosseguiram, em julho do mesmo ano, no Encontro dos Países Exportadores de Produtos Agrícolas Não-Subsidiados, em Pattaya, Tailândia. A reunião foi oportuna por agregar vários países asiáticos ao grupo – Indonésia, Filipinas e Tailândia. Aqui, há outra importante visão da posição brasileira: a prioridade em agricultura era um elemento tático de reforço do sistema GATT como arcabouço que lida somente com o comércio de bens. Esse elemento tático é nítido quando o Brasil rejeitou a tese australiana de se buscar apresentar uma “aliança” com os EUA como um caminho para o grupo viabilizar os interesses de liberalização agrícola.³⁹⁰

Em agosto de 1986, ocorre a reunião de lançamento do Grupo de Cairns na Austrália. Concomitantemente, há um “desalinhamento comunitário em função de

³⁸⁹ Desptel sem numero. Reunião de países do Hemisfério Sul exportadores de produtos agrícolas da zona temperada. 7 de maio de 1986. CDO (Bsb). Camberra. Ofícios Expedidos. 1986. Ostensivo.

³⁹⁰ Tel 151. De Brasemb Bangcoc. Agricultura. GATT. Reunião. Relatório. 29 de julho de 1986. Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1986-1987.

objeções francesas ao tratamento da questão dos subsídios agrícolas”³⁹¹, que abre um exercício de consultas com a Índia e o Brasil para tentar criar pontos de convergência – inclusive a separação das negociações entre bens e serviços.³⁹² Com esses dois tabuleiros operantes, cria-se a estratégia brasileira para a Rodada, vinculando-os de forma tática:

Em termos globais nosso principal aliado no grupo desenvolvido deverá ser a CEE e, dentro dela[,] a França. Para obter o apoio da CEE é necessário manter a incerteza sobre a área agrícola e aí o Brasil poderá seguir com sua aliança tática com os EUA e o G-14 [Grupo de Cairns]. Tal postura, contudo, não deve ser excessivamente combativa, tanto porque nossos interesses em agricultura são mais qualificados, como porque uma negociação agrícola depende de acertos CEE-EUA. Nesse sentido, deve ser exercida pressão sobre os EUA também na área agrícola para que mantenha o seu apoio ao G-14. (...) O Brasil deve apoiar as teses comunitárias sobre desequilíbrio de balanças comerciais a fim de deslocar os países sobre acesso para o Japão e evitar que as negociações sobre acesso se convertam numa negociação Norte-Sul. Além disso, tal postura forçará os EUA a também exercerem pressão sobre o Japão o que poderá levar este país a abandonar sua atual posição de total alinhamento às teses americanas.³⁹³

Observa-se, portanto, que o tema da agricultura estava subordinado à estratégia geral brasileira nas negociações. Foi com base nessa estratégia que Abreu Sodré e a delegação brasileira atuaram em Punta – subordinando a atuação em agricultura à estratégia de obstrução aos novos temas.³⁹⁴ O USTR Clayton Yeutter tentou impedir a operação dessa dinâmica, tendo até enviado carta para o Comissário europeu Willy de Clercq para que este tentasse impedir o embaixador comunitário de realizar qualquer harmonização com o Brasil e Índia.³⁹⁵

Será em um dos apartamentos da delegação brasileira no Hotel La Capilla, situado a pouco mais de 100 metros do Hotel San Rafael, sede da Conferência em Punta, que identificaremos um dos momentos mais importantes da aliança entre

³⁹¹ Desptel 3170. EUA. GATT. NCMs. Tendências do Congresso e empresariado. De exteriores para Delbragen. 14.8.86. PNB ONU g II 1983.03.00. Pasta XVIII.

³⁹² Tel 1454. GATT. Reunião de Punta del Este. Entendimentos com a CEE sobre serviços. Participação da África do Sul e da URSS na nova rodada. De Delbragen para Exteriores em 27.8.86 (segredo). PNB ONU g II 1983.03.00. Pasta XVIII. O representante europeu Tran van Dinh tinha um grande trânsito com Paulo Nogueira Batista e Shukla, representantes, respectivamente, de Brasil e Índia. (Messerlin: 1996).

³⁹³ DPC. Estratégia geral de negociação. First Draft. 1/10/1986. PNB ONU g II 1983.03.00. Pasta XIX.

³⁹⁴ Informação para o Senhor Presidente da República do Ministro interino Paulo Tarso Flecha de Lima. GATT. Reunião das Partes Contratantes e reunião ministerial de Punta del Este. 22 de setembro de 1986. PNB ONU g II 1983.03.00. Pasta XVIII.

³⁹⁵ Carta de Clayton Yeutter para Willy de Clercq. 20 de agosto de 1986. PNB ONU g II 1983.03.00. Pasta XVIII.

brasileiros e europeus na Rodada Uruguai³⁹⁶: um encontro de trabalho entre o ministro da agricultura da França, François Guillaume, que tinha chegado mais tarde em Punta³⁹⁷, e o ministro do comércio exterior francês, Michel Noir,³⁹⁸ com Abreu Sodré, ministro das relações exteriores brasileiro, na noite do dia 18 de setembro de 1986. No dia seguinte, por um jornal, foi relatado que a longa conversa era o acerto de “uma barganha segundo a qual a França passaria a apoiar mais enfaticamente a posição brasileira sobre serviços em troca do apoio do Brasil à proposta francesa sobre a agricultura”. O jornalista, contudo, parecia estar um pouco perplexo, pois, para ele, não seria fácil fazer esse acordo, “porque o Brasil faz parte do Grupo dos 14[Grupo de Cairns]”.³⁹⁹

A aliança não era nova. De acordo com um documento do Itamaraty do ano seguinte, foi às vésperas de Punta que ocorreu uma “aproximação de posições (...) entre a CEE e o Brasil no tratamento dos “novos temas.”⁴⁰⁰ Mas no que consistia essa “aproximação”? Não há melhor forma de apresentá-la do que ler as próprias palavras de Abreu Sodré sobre a reunião com os europeus:

Procuraram-me, hoje os ministros do comércio exterior e da agricultura da França, senhores Michel Noir e François Guillaume, (...), para uma avaliação conjunta do andamento da presente Reunião Ministerial do GATT. Indagado sobre o estágio das negociações sobre o setor agrícola, os ministros franceses afirmaram que mantinham sua posição de não aceitar ingerências na formulação da política agrícola comum, dispondo-se apenas a discutir no âmbito da Reunião eventuais conseqüências dessa política. O ministro Noir observou a respeito que a França guardava seu direito de veto no âmbito da Comunidade e que não hesitaria em usá-lo, caso fosse necessário.

De minha parte, salientei que a posição brasileira na questão de serviços era bastante semelhante àquela seguida pela França no setor da agricultura. Com efeito, dispúnhamos a considerar eventuais conseqüências de nossa política sobre o comércio, mas não aceitamos igualmente uma interferência em nosso direito de formulá-la de acordo com nossos interesses. Sobre a questão de serviços o Ministro Noir afirmou que a França tinha interesses

³⁹⁶ “Abreu Sodré chefiará delegação de 40 pessoas”. O Globo 17 de agosto de 1986; “Conversa reatada”. Veja, 24 de setembro de 1986. Pág: 129.

³⁹⁷ “Yeutter, mais otimista, espera que divergências sejam superadas”. Gazeta Mercantil. 18 de setembro de 1986.

³⁹⁸ “Acordo com EUA começa com redação de documento único”. O Globo. 19 de setembro de 1986.

³⁹⁹ “GATT já tem o esboço de acordo provisório”. O Estado de São Paulo. 19 de setembro de 1986; ver também “Europa vai dar apoio ao Brasil no GATT: em compensação, quer fim de pressões contra subsídios da CEE a produtos agrícolas” Correio Braziliense. 19 de setembro de 1986.

⁴⁰⁰ Desptel 256. Para Delbragen. GATT. Agricultura. Grupo dos 14. Reunião informal em Bruxelas. Convite australiano. 9 de abril de 1987. Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1986-1987. (obs: esse telegrama foi repetido diversas vezes e serviu para guiar a posição brasileira em reuniões no primeiro semestre de 1987).

numa regulamentação internacional, mas não aceitaria aprovar decisões que não fossem tomadas por consenso também no caso de serviços.

(...) Referi-me a seguir ao nosso desejo de que a CEE pudesse enfatizar de maneira explícita no atual momento da Reunião Ministerial seu apoio a plataforma comum na linha dos entendimentos que havíamos mantido sobre o assunto em Genebra. Sobre a questão agrícola, disse aos ministros franceses que era necessário ter em conta também a necessidade da Argentina e do país anfitrião do encontro, Uruguai, de obter algum resultado palpável nas negociações sobre esse assunto. O ministro Noir indicou-nos então seu desejo de que pudesse o Brasil de alguma forma no âmbito do Grupo dos 14 [Grupo de Cairns] buscar uma aproximação da posição desse grupo com a linha seguida pela França e sobre a qual se tinha já referido.

A visita dos ministros franceses parece-me ter significado a renovação de um entendimento com o Brasil, no sentido de nós ajudarmos a França e a CEE na questão agrícola e recebermos destas apoio na questão de serviços.⁴⁰¹

Havia, portanto, entre a França e o Brasil, uma aliança na qual o país europeu buscava flexibilizar a posição europeia no tema de serviços e o Brasil, por sua vez, trabalharia como um Cavalo de Tróia dentro do Grupo de Cairns. Essa aliança pode ser observada em relatórios posteriores, quando é afirmado que a posição do Brasil nas discussões tinha sido “deliberadamente discreta” na questão agrícola devido ao fato de que o país “viu-se compelido, por razões óbvias, a concentrar seu esforço negociador em outras áreas durante a Reunião Ministerial”.⁴⁰² Em um documento posterior à Conferência, afirmava-se que não pareceu “conveniente à delegação brasileira emprestar maior força ao Grupo dos 14 durante as negociações realizadas no Uruguai”⁴⁰³, mesmo sabendo que o mandato agrícola prejudicaria o Brasil.⁴⁰⁴

Esses relatos são um pouco chocantes, pois várias fontes apresentam posição oposta. Para Diane Tussie, por exemplo, o Brasil teve um papel "crucial" em Punta como ponte entre o Grupo de Cairns e G-10.⁴⁰⁵ Já João Magalhães afirma que o Brasil estava no grupo intermediário que comportava os membros do Grupo de Cairns, entre Estados Unidos e Europa (Magalhães: 1994, 307). Mas a ação brasileira estava muito

⁴⁰¹ Desptel 1110. GATT. Reunião Ministerial. Entrevista com os Ministros do Comércio Exterior e da Agricultura da França. 19 de junho de 1986 (retransmissão do telegrama recebido da Série Chanceler Punta del Este de 18 de setembro de 1986). Rolo 2322. Confidencial. Despachos telegráficos de 1986 para Delbragen.

⁴⁰² Desptel sem número. Agricultura. GATT. Nova Rodada. Resultados. 29 de outubro de 1986. CDO (Bsb). Camberra. Ofícios Expedidos. 1986. Ostensivo

⁴⁰³ Desptel 256. Para Delbragen. GATT. Agricultura. Grupo dos 14. Reunião informal em Bruxelas. Convite australiano. 9 de abril de 1987. Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1986-1987. (obs: esse telegrama foi repetido diversas vezes e serviu para guiar a posição brasileira em reuniões no primeiro semestre de 1987).

⁴⁰⁴ “Vitória brasileira na reunião do GATT”. Jornal da Tarde. 22 de setembro de 1986.

⁴⁰⁵ “Brazil, as a member of both G10 and the Group o Cairns, played a key role” (Tussie: 1993, 194).

longe de ser uma ponte entre as duas coalizões ou estar no grupo intermediário entre EUA e Europa: o país não só deu pouca relevância para a coalizão agrícola como encetou ações que prejudicavam os objetivos do grupo.

Essa perspectiva não é desconhecida. A revista *Veja*, ao relatar o episódio, afirmaria que o Brasil “colaborou discretamente para esse acerto de bastidores”, que, “na prática, levaram vantagem apenas os países europeus”.⁴⁰⁶ O negociador chefe americano, Clayton Yeutter, afirmou que os Estados Unidos tinham “fontes de inteligência” que indicavam uma *unholy conspiracy* entre Brasil, Índia e Comunidades Europeias para frustrar os desejos americanos em Punta – os europeus teriam concordado em ajudar as preocupações brasileiras em serviços em troca de ajuda no tópico da agricultura (Dryden: 1995, 323). Paulo Nogueira Batista, na época representante brasileiro em Genebra, é igualmente claro sobre como o sucesso da delegação brasileira em Punta não se deveu a qualquer articulação terceiro-mundista no âmbito do GATT (Tachinardi: 1993, 240). Foi resultado, pelo contrário, da aliança tática estabelecida com os europeus, em particular com a França e a República Federal da Alemanha (Kumar: 1993, 208 . Ver nota de rodapé na página 220). Já Marcelo de Paiva Abreu comenta que a CEE tentou mobilizar o apoio do Brasil “para uma posição de comedimento quanto ao desmantelamento do protecionismo agrícola, enquanto, por outro lado, acenavam com a adoção de uma posição que refreasse o entusiasmo dos EUA quanto à discussão dos novos temas” (Abreu: 1996, 209).

O grande problema da literatura é identificar o fim dessa aliança. Flávia de Campos Mello, por exemplo, indica que a aliança entre a CEE de um lado, e Brasil e Índia de outro era “momentânea” e que a coalizão adquiriu “importância crescente na evolução da rodada” para o Brasil, mas sem indicar uma data mais precisa para essa mudança, muito menos fontes primárias adequadas que amparem a asserção (Mello: 1992, 71-2 e 105). Já Marcelo de Paiva Abreu, por sua vez, indica que a aproximação não teria prosperado após a Reunião de Punta del Este (Abreu: 1996, 209). Por fim, Alan Oxley, representante australiano em Genebra no período, indica que o ativismo brasileiro na coalizão já pode ser visto 1987 (Oxley: 1990, 111-2).

Esta percepção, no entanto, não é bastante acertada em vista da documentação primária hoje disponível. Em fevereiro de 1987, por exemplo, na reunião do Grupo de Cairns na Tailândia, o Itamaraty afirmava que, para o Brasil, não seria conveniente uma

⁴⁰⁶ “Conversa reatada”. *Veja*, 24 de setembro de 1986.

“posição frontal contra a CEE”, pois esse bloco tinha sido, em várias ocasiões, “o parceiro do Brasil”.⁴⁰⁷ Em abril de 1987, a posição do Brasil continuava a mesma, pois, não se deveria “hostilizar em demasia a política agrícola comum, num momento em que ter[iam] sido úteis os sinais de compreensão recebidos da CEE na discussão dos “novos temas.”⁴⁰⁸ A atuação tática do país na coalizão agrícola, portanto, foi seguir a diretriz de sempre depurar dos textos do grupo os termos que “pudessem realisticamente indispor o Brasil com a Comunidade [Econômica Européia].”⁴⁰⁹ Portanto, a afirmativa de que em Punta ou logo após Punta o Brasil teria mudado de posição deve ser reparada diante dessas evidências documentais.

O esgotamento da aliança com os europeus só é visível no final do primeiro semestre de 1987; mas isso não significou o fim da vinculação do tema da agricultura à estratégia de barrar as negociações em serviços. O que ocorre é uma mudança tática. Isso fica nítido se entendermos que, até então, a estratégia brasileira era de *strongpoint defense*, tendo todos os temas vinculados estrategicamente à posição brasileira em serviços e, no caso da agricultura, taticamente à aliança com os europeus. Com o fracasso da aliança com os europeus, é observável uma proteção por perímetro, na qual a defesa do tema de serviços dá espaço à articulação de outros interesses de forma mais independente, mas ainda assim vinculados a uma estratégia defensiva – ou seja, a agricultura ainda não tinha um mérito independente dentro da posição brasileira na Rodada Uruguai.⁴¹⁰

Com o esgotamento da aliança com a CEE, o país teria que apoiar-se cada vez mais na idéia de que o avanço da discussão dos novos temas estava desrespeitando o *single undertaking*. Para o Brasil, nessa nova situação, as negociações agrícolas serviriam como arma tática: não deveriam avançar de forma a dar guarida a um avanço concomitante nos novos temas. Essa posição é visível no final de setembro de 1988, nas discussões sobre questões sanitárias em agricultura. Quando surgiu a possibilidade de

⁴⁰⁷ Desptel 027. De Exteriores para Brasemb Bangkok. Reunião do Grupo de Cairns. Instruções. 6 de fevereiro de 1987. Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1986-1987.

⁴⁰⁸ Desptel 256. Para Delbragen. GATT. Agricultura. Grupo dos 14. Reunião informal em Bruxelas. Convite australiano. 9 de abril de 1987. Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1986-1987.

⁴⁰⁹ Desptel 511. Para Delbragen. NCM's. Agricultura. Grupo de Cairns. Documento sobre princípios do comércio agrícola. 24 de abril de 1987. Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1986-1987.

⁴¹⁰ Utilizo essa diferenciação levando em conta o clássico texto de Gaddis (Gaddis: 1982, 59-61)

fazer uma pressão para ampliar o mandato de Punta em agricultura, o Itamaraty preferiu manter uma “coerência negociadora”, pois não seria conveniente, por um lado,

argumentar que os países desenvolvidos tentam extrapolar o mandato de Punta del Este em Grupos tais como, por exemplo, os de Investimento, Propriedade Intelectual e Funcionamento do GATT e, por outro lado, apoiar ou deixar passar (...) que esse mandato seja ‘reorientado’ no Grupo de Agricultura.⁴¹¹

A posição de recalcitrância, abstenção e negação a uma agenda mais ampla em agricultura não ficava circunscrita às reuniões da coalizão. Dentro do próprio GATT, nas reuniões do Grupo de Negociação em Agricultura de 1988, o país manteve uma visível abstenção nos debates. Nas reuniões de setembro, outubro e novembro de 1988, o país não teve participação alguma.⁴¹² De acordo com a listagem de Rubens Ricupero, até novembro de 1988, o Brasil já havia proposto arranjos na área de tarifas, subsídios, solução de controvérsias, produtos tropicais, salvaguardas, novas áreas (serviços e propriedade intelectual) e *standstill e rollback*: só não em agricultura.⁴¹³ Em outubro de 1988, dois meses antes da Conferência de Montreal, ainda não há sinal de uma ação brasileira em agricultura mais independente, muito menos mudanças na posição em serviços. Pelo contrário: em 17 de outubro o país circula um comunicado de 9 páginas sobre os elementos de um possível arranjo na área de comércio em serviços. É uma visão menos radical, sim, mas ainda é um exercício de crítica – não havendo, portanto, uma mudança de posição.⁴¹⁴

A posição brasileira era favorecida tanto pela dinâmica das negociações agrícolas, que naturalmente não avançava, como pela iniciativa de se fazer uma “colheita antecipada” na Reunião Ministerial de Montreal. Essa iniciativa significava uma ruptura do *single undertaking*, pois se pretendia implementar os diversos acordos em estágio avançado de negociação – inclusive alguns dos novos temas. A idéia foi

⁴¹¹ Desptel 1126. Para Delbragen. GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Grupo de trabalho sobre medidas sanitárias e fitosanitárias. 26 de setembro de 1988. Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1988-1990.

⁴¹² Summary of main points raised at the tenth meeting of the negotiating group on agriculture. MTN.GNG/NG5/W/79. 12-13 September 1988; Tenth meeting of the negotiating group on agriculture. Note by the chairman. MTN.GNG/NG5/10 . 14 September 1988; Summary of main points raised at the eleventh meeting of the negotiating group on agriculture. 13-14 October 1988. MTN.GNG/NG5/W/86; Twelfth meeting of the negotiating group on agriculture. Note by the Chairman. MTN.GNG/NG5/12. 15 November 1988.

⁴¹³ “Brazil: statement by H.E. Mr. Rubens Ricupero. Ambassador, Permanent Representative”. 23 November 1988. SR.44/ST/11

⁴¹⁴ “Communication from Brazil: elements for a possible framework agreement on trade in services”. 19 October 1988. MTN.GNS/W/48.

acordada entre os membros do G-7 no início de 1988⁴¹⁵, e seria avançada por diversos países ao longo do ano, inclusive EUA e Alemanha Ocidental.⁴¹⁶

O Brasil, antes da reunião, já avisava que era necessário preservar o caráter global das negociações e assegurar um resultado equilibrado para todos os participantes.⁴¹⁷ Paulo Tarso Flecha de Lima, em Montreal, utilizou bem essa tática em um discurso agudo de acusação contra os países desenvolvidos, que não teriam cumprido os compromissos de equilíbrio das negociações.⁴¹⁸ Durante a Reunião Ministerial, estava claro que algumas esferas avançavam em ritmo mais acelerado que a área agrícola. Percebendo esse descompasso, diversos países latino-americanos tomaram a decisão de não facultar o consenso para que os temas mais avançados do encontro pudessem entrar em uma “colheita antecipada”⁴¹⁹. É muito confuso, ainda, entender o grau de liderança e participação do Brasil no bloqueio da Rodada em Montreal, principalmente pelos registros contraditórios. Mas uma coisa é clara: a estratégia brasileira de negociação não implicava um ativismo no tema agrícola. Para o Brasil, a utilização do tema ainda tinha um propósito claro de barrar o avanço de áreas sensíveis, notadamente as reformas do GATT e o tópico de serviços.⁴²⁰

A falta de uma posição propositiva em agricultura também é vista em eventos posteriores à reunião de Montreal. Em setembro de 1989, o Brasil apresentou no grupo negociador agrícola uma proposta. Parece, em um primeiro momento, uma mudança na posição do país de pura abstenção tática para uma mais propositiva. Ledo engano. O documento foca somente a questão defensiva do tratamento especial e diferenciado. Em vez de propor disciplinas de acesso a mercado, procura avançar o princípio de que os compromissos da rodada devem agregar um balanço entre a liberalização dos mercados agrícolas e a “aplicação das flexibilidades indispensáveis” aos países em desenvolvimento.⁴²¹

⁴¹⁵ A bitter harvest from the farmers' friends. *The Globe and Mail*. 18 February 1988.

⁴¹⁶ Trade Ministers Fail To Make Progress On Agriculture 20 March 1988 *The Associated Press*; Trading blocs seen divided on key issues after Vancouver talks. *Reuters News*. 18 April 1988.

⁴¹⁷ “Brazil: statement by H.E. Mr. Rubens Ricupero, Ambassador, Permanent Representative”. 23 November 1988. SR.44/ST/11

⁴¹⁸ “Brasil acusa os ricos no GATT”. *Jornal de Brasília*. 7 de dezembro de 1988.

⁴¹⁹ “Trade delegates come to grief on the hard parts”. *The Toronto Star*. 10 December 1988.

⁴²⁰ O discurso brasileiro sobre o tema nos dias e semanas posteriores à Conferência, no entanto, mascaram uma posição brasileira de liderança e interesse genuíno no tema agrícola – o que talvez explique as teses da literatura. “Liderança do Brasil é vitoriosa no GATT”. *Jornal do Brasil*. 19 de dezembro de 1988; “Impasse no GATT sobre agricultura”. *Gazeta Mercantil*. 7 de dezembro de 1988; “Brasil já ameaça bloquear GATT”. *Jornal de Brasília*. 9 de dezembro de 1988.

⁴²¹ Negotiating Group on Agriculture (25-26 September 1989). Statement by Brazil. Special and differential treatment. 2 de outubro de 1989. MTN.GNG/NG5/W/108.

Em novembro do mesmo ano, o país, em co-autoria com a Colômbia, apresentou outro documento sobre a questão, muito mais sofisticado, mas com os mesmos princípios.⁴²² É chocante para os olhos contemporâneos observar a defesa da assistência governamental para o desenvolvimento da agricultura, algo não tão longe das declarações europeias sobre o assunto. Não há preocupação em avançar os interesses exportadores brasileiros; há somente o contundente desejo de que as disciplinas negociadas na Rodada Uruguai não atingissem as políticas de suporte implementadas pelo país na área agrícola.⁴²³ O documento é uma mera tentativa de defender a arquitetura multilateral que legitimava as políticas brasileiras em agricultura em um contexto de cerco americano sobre o Brasil – em outubro de 1989, por exemplo, os EUA pediram consultas ao Brasil para discutir as restrições a importação de produtos agrícolas e industriais.⁴²⁴ Essa posição defensiva do país foi repetida na reunião da Tailândia do Grupo de Cairns, no final de 1989.⁴²⁵ A mudança de posição do país ainda não é visível nos meses iniciais de 1990. Prova disso são as percepções de outros governos sobre a participação brasileira nas negociações agrícolas, em janeiro. De acordo com fontes diplomáticas em Genebra, o Brasil iria ser substituído no importante Grupo dos Morges.⁴²⁶ O afastamento do Brasil, de acordo com informações de um diplomata neozelandês, se devia, sobretudo, à falta de uma participação “em nível adequado” do país nos encontros do grupo.⁴²⁷

Somente em meados de 1990 é que o Brasil realmente parece disposto a ter uma ação propositiva no tema de maneira mais sistemática – menos articulada no tratamento especial e diferenciado e mais voltada para a liberalização e para o fim dos subsídios agrícolas. O Brasil, portanto, evoluiu de uma posição contrária às negociações agrícolas, em 1986, para uma receptiva e participativa, em 1990. Observando certas informações, essa posição parece paradoxal. Primeiro, o desempenho da agricultura brasileira parecia

⁴²² “Proposal on special, differential and more favourable treatment for developing countries. Communication from Brazil and Colômbia.” 28 November 1989. MTN.GNG/NG5/W/132.

⁴²³ “Negotiating group on agriculture (25-26 September 1989). Statement by Brazil. Special and differential treatment.” 2 October 1989. MTN.GNG/NG5/W/108.

⁴²⁴ “Brazil: restrictions on imports of certain agricultural and manufactured products. Request for consultations under Article XXIII:1 by the United States.” 11 October 1989. DS8/1.

⁴²⁵ “Grupo de Cairns chega a acordo sobre o comércio de produtos agrícolas”. *Gazeta Mercantil*. 23 de novembro de 1989.

⁴²⁶ O Grupo dos Morges foi criado no contexto das negociações do GATT em 1982 como uma instância informal para ajudar a remover obstáculos na formulação de propostas em agricultura. O Grupo incluía, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, CEE, Finlândia (pelos nórdicos), Índia, Japão, Nova Zelândia e Estados Unidos.

⁴²⁷ Tel 34 (confidencial). GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Grupo de Morges. 22 de janeiro de 1990. Telegramas recebidos de Delbragen do número 001 até 1000 do ano 1990. Caixa sem número.

vir de um ritmo acelerado de crescimento. Entre 1980 e 1985, por exemplo, a participação das exportações líquidas no mercado de carne bovina passou de 5% para 22% (Rezende: 2003, 23). Em 1973, o Brasil ocupava somente 17% do importante mercado internacional de exportação de soja e derivados, enquanto em 1985 as exportações cresceram para ocupar 40%, sendo que o mercado tinha triplicado em volume (Faminow e Hillman: 1987, 351). O mesmo pode ser dito do período precedente: de 1966 a 1977, a produção de soja ampliou-se a uma taxa anual de 37,6%, enquanto os produtores de laranja passaram à exportação em larga escala de suco concentrado – a produção aumentou a uma taxa anual média de 12,1% durante o mesmo período (Baer: 2002, 377). Em um período de grande necessidade de saldos comerciais crescentes para servir sua dívida (Higgott e Cooper: 1990, 609), por que o país demorou tanto a reconhecer o papel da agricultura nas negociações no GATT?

Além de seu papel nas exportações, a agricultura já tinha um grande papel no controle inflacionário. Em 1977, por exemplo, a agricultura cresceu 12,1%, tendo ajudado a diminuir em quase um terço a inflação dos produtos alimentícios (Carneiro: 1990, 308), o mesmo tendo ocorrido em 1981, quando a queda da taxa de inflação foi diretamente relacionada à contribuição da agricultura (Rezende: 2003, 95). Após o início da Rodada Uruguai, as safras recordes de 1986 a 1988 ajudariam não só no controle inflacionário como no próprio crescimento e na recuperação da economia brasileira (Rezende e Goldin: 1993, 6). Mas, mesmo assim, durante todo esse período, o Brasil manteve uma posição contrária ou negligente ao setor nas negociações do GATT. Qual a razão da manutenção dessa posição? Que fatores influíram em sua inércia e modificação?

Uma forma mais ortodoxa de analisar as origens da posição brasileira está em fatores ligados direta ou indiretamente ao Itamaraty. Nas próximas seções serão analisadas quatro dimensões específicas.

4.1.1 Idéias institucionalizadas no Itamaraty

Não raro instituições têm um conjunto de idéias sobre o conteúdo das políticas com que lidam. A força dessas idéias pode ser identificada pela análise dos diversos mecanismos de socialização – no caso do Itamaraty, poderíamos citar o papel do precedente em uma instituição hierárquica e um sistema rigoroso de promoção e remoções voltado para a perpetuação dos agentes ligados ao conjunto de idéias dominantes. Há vários autores que identificam em um conjunto de idéias a fonte de

explicação para a recalcitrância do Brasil em atuar ativamente em agricultura na Rodada Uruguai. Duas idéias são de especial relevância. A primeira é a que define a política externa como um exercício de derrubar constrangimentos externos às políticas domésticas voltadas para o desenvolvimento – vinculada principalmente a uma mentalidade desenvolvimentista e a um tratamento político de temas econômicos. A segunda é uma visão pessimista da capacidade brasileira de conseguir abrir os mercados e dos possíveis benefícios brasileiros em agricultura.

A tese do primeiro ponto é observada nos pronunciamentos dos líderes do órgão. Araújo Castro, por exemplo, afirmava que o “Brasil não pode aceitar peias e entraves na livre arrancada para o seu pleno desenvolvimento econômico” (Castro: 1972, 22). Assim, o objetivo da ação brasileira no mundo deveria ser “(...) remover quaisquer obstáculos que possam oferecer-se contra o seu pleno desenvolvimento econômico, tecnológico e científico (...)” (Castro: 1972, 2). Azeredo da Silveira expressava opinião semelhante ao afirmar que o Brasil deveria almejar ser uma potência para ter a capacidade de “prescindir de outras nações líderes naquilo que for essencial à consolidação de seu desenvolvimento”.⁴²⁸

O legado desse pensamento na instituição é claramente observável durante a Rodada Uruguai. De acordo com um observador da época, no período “(...) o espírito do ex-chanceler [Araújo Castro] perambula[va] pelas salas do Itamaraty e inspira[va] os discursos nela elaborados inclusive para serem pronunciados pelo Presidente da República”.⁴²⁹ Para outro analista, esse legado influenciava a política formulada pelo Itamaraty, “marcada por atitudes com características nitidamente defensivas, cautelosas, para evitar algum comprometimento (...)”.⁴³⁰

Os contornos desse pensamento na área de comércio internacional estão expressos pelo diplomata Oswaldo Lobo, quando afirma que “[a] melhor maneira de se ter uma visão panorâmica da dinâmica do comércio internacional é partir do modelo delineado por Raul Prebisch” (Lobo: 1971, 57). A influência desse modelo, quando se analisam os documentos primários, mesmo se considerarmos a forma peculiar na qual foi recepcionado, é bastante instrutivo na explicação da posição definida para a Rodada Uruguai. Percebe-se que o pensamento desenvolvimentista, se, por um lado, era extremamente cioso e defensivo da autonomia brasileira em implementar seu projeto de

⁴²⁸ “Silveira: potência em 20 anos”. O Estado de São Paulo. 18 de julho de 1976.

⁴²⁹ “O Itamaraty, como Carolina, não viu o tempo passar”. Jornal da Tarde. 26 de junho de 1988.

⁴³⁰ “Brasil está despreparado para comércio internacional”. Jornal do Brasil. 12 de abril de 1988.

desenvolvimento econômico, por outro, trazia uma excessiva timidez em buscar o acesso a mercados externos e até em se discutir a abertura do mercado agrícola brasileiro.⁴³¹

Na estratégia geral da Rodada Uruguaí, dos oito objetivos negociadores que o Brasil tinha, cinco relacionavam-se à preservação e garantia da liberdade e defesa do mercado interno, na mesma linha de consideração desenvolvimentista que Lobo indica; outros dois eram relacionados ao fortalecimento e preservação do sistema multilateral de comércio, somente o penúltimo compromisso o país tinha qualquer aporte ofensivo – esses objetivos estavam em ordem de prioridade. Era explícita a posição do país: “os interesses prioritários brasileiros são, em grande medida, defensivos.”⁴³²

A segunda idéia relevante que explicaria a ação brasileira em agricultura era o pessimismo sobre a capacidade de o país aproveitar as oportunidades da liberalização comercial agrícola. Martone e Braga, após entrevistarem alguns diplomatas, demonstraram admiração de como, mesmo havendo visíveis ganhos, era “(...) possível detectar um certo ceticismo entre os diplomatas brasileiros com respeito aos benefícios, para o Brasil, da proposta do Grupo de Cairns” (Martone e Braga: 1994, 55). Além desse ceticismo, os autores identificaram que “(...) os técnicos do Itamaraty parec[iam] também duvidar de que o Brasil manteria sua posição de exportador líquido de produtos agrícolas, caso ocorr[esse] a liberalização” (Martone e Braga: 1994, 55-6).

Ao sentimento de dúvida quanto aos possíveis ganhos em agricultura no início da Rodada, soma-se o ceticismo sobre a capacidade negociadora brasileira de, articulando-se com outros países, conseguir reverter o poderoso protecionismo dos países desenvolvidos. Isso é visto por alguns documentos no acervo Paulo Nogueira Batista. O histórico das negociações em agricultura no GATT demonstrava que sempre eram os Estados Unidos e a CEE que dominavam as discussões do tema, e, em todo o

⁴³¹ O objetivo das negociações era “não afetar a consolidação de sua produção agrícola e industrial por uma abertura indiscriminada da economia”. DPC. Estratégia geral de negociação. First Draft. 1/10/1986. PNB ONU g II 1983.03.00. Pasta XIX.

⁴³² “O Brasil tem os seguintes objetivos negociadores, em ordem de prioridade: a) preservar sua liberdade de regulamentação nas áreas de serviços, propriedade intelectual e investimentos; b) garantir a defesa de seu mercado interno nas áreas para onde se deslocar o perfil industrial (alta tecnologia); c) não afetar a consolidação de sua produção agrícola e industrial por uma abertura indiscriminada da economia; d) preservar o sistema multilateral de comércio com suas características e princípios atuais, em especial a cláusula da nação mais favorecida; e) preservar o acesso de que já dispõe nos principais mercados desenvolvidos; f) obter o cumprimento do compromisso de roll-back; g) obter acesso adicional aos mercados desenvolvidos através de um aprofundamento do processo de liberalização nas áreas tarifária e não tarifária; h) fortalecer o sistema multilateral de comércio através de um aprimoramento de suas disciplinas em especial em áreas que garantam o acervo de concessões (salvaguardas) e permitam a liberalização de novas áreas (agricultura).” DPC. Estratégia geral de negociação. First Draft. 1/10/1986. PNB ONU g II 1983.03.00. Pasta XIX.

período, a capacidade de países como Brasil, Austrália ou mesmo Canadá de influir sobre os rumos era muito reduzida. Não haveria razão, portanto, para o país despender fôlego em uma área que, além de ganhos duvidosos para o país, tivesse pouca probabilidade de ser bem sucedido.⁴³³ Esse pessimismo era cíclico, mas é possível identificá-lo até no ano de 1991, quando o Brasil já está em uma posição de transição no tema.⁴³⁴

As idéias, portanto, tiveram grande impacto na definição da posição brasileira em agricultura. Foram lentes que definiram as predisposições dos negociadores brasileiros, atribuindo valores, constrangimentos, seletividade às informações e estímulos nas interações com outros agentes.

4.1.2 Coalizões e relacionamentos bilaterais

Uma forma de entender os traços da evolução brasileira em agricultura no período é ver sua estratégia de coalizões e relacionamento com países específicos do Grupo de Cairns. Considerando que a Austrália é que tinha a responsabilidade de liderar a coalizão, vem uma pergunta: o Brasil aceita ser liderado? Em outro contexto, Olga Nazário afirma que o Brasil não segue nenhum outro líder que não seja ele próprio, pela própria forma independente pela qual o país julga seus objetivos e conduta.⁴³⁵ Isso é interessante questão que ajuda a entender melhor a ação do país em coalizões.

O grande mote da política externa na segunda metade do século XX implicava uma posição de independência com relação tanto aos aliados tradicionais quanto a considerações ideológicas rígidas. O Brasil não deveria vincular-se demais a uma disciplina coletiva que poderia levar o país a fazer concessões indesejáveis. A institucionalização em alianças e coalizões, portanto, poderia “entorpecer a liberdade de ação do Brasil”, sendo desejável para o país somente para propósitos políticos

⁴³³ [Sem autor]. Eventuais negociações no GATT. Posição dos EUA. Repercussões sobre os interesses brasileiros. Setembro de 1985. PNB ONU g II 1983.03.00. Pasta XII

⁴³⁴ Ofício do Embaixador Clodoaldo Hugueneu Filho (Departamento Econômico) para Embaixador Rubens Ricupero (Embaixada em Washington). Dec/206. 07/11/91. Fac-símile. MMM mefp 1991.06.14.

⁴³⁵ “*The fact that Brazil follows no leader other than itself in determining its international conduct enhances its own perception as an emerging power. The independence of the present foreign policy constitutes a far cry from the beginning of military rule. (...) Geisel's foreign policy is distinctive within the military regime in that it refused to be bound by loyalty to traditional allies or to ideological considerations that could limit Brazil's access to needed resources and its maneuverability in the international stage. Geisel defined his foreign policy as "pragmatic," implying that it would be based on a concept of practicality rather than on preconceived ideological guidelines. Geisel's foreign policy was flexible enough to allow for the choices and realignments necessary to satisfy Brazil's interests. Moving away from the regional limitations imposed by the previous ideological dictates, Geisel also announced that his pragmatic foreign policy was conceived under an "ecumenical" perspective. This rather unusual term was used to define a universal, worldwide foreign policy that would look to every corner of the globe to expand Brazil's international relations*” (Nazario: 1983, 25).

flexíveis.⁴³⁶ Essa flexibilidade dava uma latitude muito grande à ação brasileira – o que explica como o Brasil conseguia atuar com a CEE e com o Grupo de Cairns ao mesmo tempo, por exemplo.

Quando se trata de negociações multilaterais, a diplomacia brasileira era extremamente cuidadosa em visar à liderança política que permitiria as iniciativas necessárias para orientar os trabalhos multilaterais no sentido de seus interesses básicos. Essa concepção traduz a tese de que o poder de barganha do país não se vinculava diretamente à sua base material. O poder seria condicionado pela sua capacidade de atuação e pela influência parlamentar constante em todas as fases deliberativas do processo multilateral.⁴³⁷ Observando o peso que a autonomia e a liderança tinham nessa concepção, é nítido o porquê da condenação à hipótese de o país subordinar a definição de suas posições externas às de outros países. As palavras de Azeredo da Silveira trazem exatamente essa lição:

como potência comercial emergente, o Brasil não mais se conforma em permanecer à margem do processo decisório, elitista, que vem fixando as regras do comércio internacional, simplesmente porque, em última análise, somos afetados por tais decisões.⁴³⁸

Nessa perspectiva, a posição brasileira era de não trabalhar em dinâmicas em que não tivesse a capacidade de governar seus interesses com absoluta autonomia. Dessa forma, o Brasil não desejaria mais ser “um mero ator coadjuvante em qualquer equação internacional”, como afirmou o chanceler Saraiva Guerreiro, em outro contexto. Isso implicava a decisão de tomar toda precaução para não se ver transformado, na cena internacional, “numa parcela de um esquema contábil de forças”, “como se não tivesse vontades e necessidades”⁴³⁹.

Durante a Rodada Uruguai, esse fator teve grande impacto na posição do país em coalizões. É dentro dessa perspectiva que se explica, por exemplo, a posição brasileira de sempre demandar que o Grupo de Cairns mantivesse o seu caráter informal e consultivo, além de não “inibir a formulação de posições individuais dos países que o constituem”.⁴⁴⁰ Uma outra dimensão dessa posição eram as manifestações contrárias à prática de se indicarem “porta-vozes” do grupo não só para atuar dentro do GATT,

⁴³⁶ Sem autor. Sem data. O Brasil e o Terceiro Mundo. AAS 1968.10.14. Pasta II.

⁴³⁷ Sem data e autor. Política econômica multilateral. AAS 1968.10.14 del. Pasta I.

⁴³⁸ “Silveira condena protecionismo dos industrializados”. O Estado de São Paulo. 18 de outubro de 1978.

⁴³⁹ “Coadjuvante, um papel que agora é rejeitado”. O Estado de São Paulo. 23 de agosto de 1981.

⁴⁴⁰ Desptel 429. GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Grupo de Cairns. Reunião de Chouilly. 15 de abril de 1988. Rolo 2615. Confidencial. Despachos telegráficos do primeiro semestre de 1988 para Delbragen.

como também na OCDE e G-7.⁴⁴¹ Essa posição era tão arraigada que subsistiu até depois da Reunião Ministerial em Bruxelas, quando o Brasil já era um membro menos recalcitrante do bloco. Em uma ocasião, já em 1991, de acordo com um relato de uma conversa entre Francisco Rezek, Ministro das Relações Exteriores brasileiro, e Arthur Dunkel, Diretor Geral do GATT, o ministro afirma que os negociadores brasileiros não iriam se

conformar em não participar de discussões em que poderiam estar sendo tomadas decisões importantes que afetassem a nossa participação no comércio agrícola internacional, mesmo que em tais discussões estivessem presentes representantes de outros países membros do Grupo de Cairns.⁴⁴²

Um outro aspecto importante salientado pela literatura é a forma pela qual a relação do Brasil com os seus vizinhos afetou sua posição no Grupo de Cairns. Para Ann Capling, por exemplo, a decisão brasileira de participar e manter-se no grupo é parcialmente explicada pelo desejo de promover a solidariedade latino americana (Capling: 2001, 119). Essa tese é semelhante a de Alan Oxley (Oxley: 1990, 111). Já Flávia de Campos Mello afirma que “[a] participação do Brasil no Grupo [de] Cairns” foi motivada “por fatores políticos importantes à época”, como o estreitamento no relacionamento com a Argentina e o possível isolamento que o país evitaria nas negociações (Mello: 1992, 70-1). Maria Helena Tachinardi, por sua vez, afirma que a mudança de posição do Brasil na coalizão teria sido influenciada pelo estreitamento das relações com a Argentina (Tachinardi: 1993, 244).

A análise da documentação demonstra com nitidez o acerto desses trabalhos. As relações com os vizinhos sempre foram muito importantes na definição da posição brasileira relacionada ao Grupo de Cairns. Como já foi apresentado, na própria atuação de Abreu Sodré em Punta del Este essa preocupação é externada. O papel dessa variável foi mais visível em abril de 1987, quando o interesse político do país de se manter “ao lado dos vizinhos dentro do grupo” determinou a continuidade da participação na coalizão. No entanto, o fator que mais influenciou essa dimensão talvez tenha sido o projeto de integração regional. Para conseguir o apoio argentino nessa dinâmica, era entendido que o Brasil deveria ajudar a Argentina nas negociações do Grupo de

⁴⁴¹ Desptel 429. GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Grupo de Cairns. Reunião de Chouilly. 15 de abril de 1988. Rolo 2615. Confidencial. Despachos telegráficos do primeiro semestre de 1988 para Delbragen.

⁴⁴² Telegrama do Ministro das Relações Exteriores Francisco Rezek para o Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento Marcílio Marques Moreira. 14/12/1991. Número 442. MMM mefp 1991.06.14.

Cairns.⁴⁴³ Dessa forma, portanto, havia uma preocupação para que, mesmo com uma tática de obstrução, o Brasil não radicalizasse seu discurso de forma a se distanciar de seus vizinhos na coalizão.⁴⁴⁴

4.1.3 Antecedentes: agricultura em negociações anteriores

Há um forte papel do passado institucional e do histórico decisório na definição dos rumos das posições externas do país.⁴⁴⁵ Isso é derivado da própria cultura organizacional do Itamaraty: antes de qualquer decisão importante no órgão, geralmente há uma consulta para se examinar como problemas semelhantes no passado foram administrados – em sua estrutura há até uma seção de antecedentes que dá suporte à atividade. Muitas vezes, esse é um exercício tão mecânico que os diplomatas utilizam certos "mapas cognitivos" da mitologia institucional, sem necessidade de revisitar o passado. Quando pensamos dessa forma, uma questão vem à tona: será que a atuação brasileira em agricultura na Rodada Uruguai sofreu influência da forma pela qual o país lidou com o tema em negociações anteriores?

Para responder a essa pergunta, devemos recuar no tempo. Voltando para a Rodada Kennedy, observamos que a posição do Brasil em agricultura não era muito ativa no GATT. Na verdade, o país teve uma participação bem maior na negociação dos Acordos Internacionais de Café, Açúcar, Trigo e Cacau, que trabalhavam na perspectiva de estabilização de preços e controle de oferta; fora, portanto, das premissas do liberalismo comercial. No GATT, a posição do país centrava-se muito na atividade de denunciar os problemas derivados da política agrícola praticada pelos países membros do Mercado Comum Europeu e, principalmente, o regime de associação desses com suas ex-colônias.

O Brasil, assim, queria “mercados organizados” na área agrícola, desejando que o espaço multilateral fosse a instância reguladora. Para o país, “os preços dos produtos primários não podiam ficar ao sabor das forças incontroladas do mercado internacional”. O discurso liberalizante agrícola não fazia parte do léxico dos negociadores brasileiros, que se preocupavam com “preços mínimos para o produto,

⁴⁴³ Desptel 256. Para Delbragen. GATT. Agricultura. Grupo dos 14. Reunião informal em Bruxelas. Convite australiano. 9 de abril de 1987. Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1986-1987.

⁴⁴⁴ Desptel 027. De Exteriores para Brasemb Bangkok. Reunião do Grupo de Cairns. Instruções. 6 de fevereiro de 1987. Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1986-1987.

⁴⁴⁵ De acordo com um estudo recente que utiliza o caso do Ministério das Relações Exteriores norueguês, a socialização dos diplomatas os levam a focar em questões cotidianas e a seguir rotinas pré-estabelecidas para a ação (Neumann: 2005).

defesa da receita cambial dos países exportadores, mecanismos de financiamento de apoio aos sistemas de quotas e de controle de oferta (...).” A posição brasileira, portanto, se vinculava muito mais a convênios, financiamento compensatório e organização de mercados do que a tradicional derrubada de barreiras pelo GATT por acesso a mercados.⁴⁴⁶

Aparentemente, essa nem sempre foi a posição brasileira. Antes, o país era mais ativo na busca do livre acesso dos produtos primários aos mercados dos países industrializados. Foi exatamente em meados da década de 1960 que se começou a se reavaliar essa posição. A justificativa estava na crença de que não era mais realista “fundar toda uma política na expectativa de uma liberalização que [era] politicamente, e talvez estruturalmente, de concretização quase impossível.” Além disso, mesmo que existisse uma derrubada de tarifas, era “duvidoso que a demanda [por produtos agrícolas] crescesse em ritmo espetacular”, o que demonstra as claras limitações de ganho substantivo dos países subdesenvolvidos. Na época, acreditava-se, também, que “[n]ão seria realista basear toda uma política na expectativa de que os países industrializados vão dismantelar suas estruturas tarifárias a fim de atender aos apelos dos países subdesenvolvidos”. E mesmo “que o acesso fosse inteiramente liberalizado, os resultados seriam relativamente inexpressivos”.⁴⁴⁷ O Itamaraty nutria, destarte, um grande ceticismo sobre as possibilidades de ganhos da liberalização dos mercados agrícolas dos países desenvolvidos. Dessas conclusões, tira-se a estratégia brasileira nas instituições multilaterais – a escassa atividade no âmbito do GATT e as ações estratégicas na busca pelos acordos de produtos de base na UNCTAD.

Na Rodada Tóquio, a posição brasileira era pautada por uma cautela, dentro da premissa do tratamento especial e diferenciado.⁴⁴⁸ A relutância em considerar qualquer negociação substantiva em agricultura era influenciada também pela consideração negativa das listas de ofertas dos países desenvolvidos, consideradas inadequadas.⁴⁴⁹ De acordo com o relato da época, apesar de ter havido uma postura mais liberal no tópico da carne bovina, nas negociações de produtos lácteos, a posição era de “mero

⁴⁴⁶ Divisão de Política Comercial. Instruções sobre Matéria econômica para o Embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira, Chefe da Delegação em Genebra. 23.5.1966. AAS.1966.04.13. Pasta I.

⁴⁴⁷ Divisão de Política Comercial. Instruções sobre Matéria econômica para o Embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira, Chefe da Delegação em Genebra. 23.5.1966. AAS.1966.04.13. Pasta I

⁴⁴⁸ Desptel 1208. GATT. NCM's. Grupo de Agricultura. Reunião de 22 de setembro. Instruções. 19 de setembro de 1975. Rolo 2105. Confidencial. Telegramas expedidos em 1975 para Delbragen.

⁴⁴⁹ Desptel 728. GATT. NCM's. Grupo de Agricultura e de Produtos Tropicais da Unidade de Negociação. VI Reunião. Avaliação das ofertas dos EUA, CEE e sobre Produtos Tropicais. Posições de princípio. 18 de junho de 1976. Rolo 2112. Confidencial. Telegramas expedidos em 1976 para Delbragen.

acompanhamento passivo e abstenção”, pois o país estava em “busca de auto-suficiência no setor e conseqüente desestímulo às importações, em defesa do produto nacional”.⁴⁵⁰

Os antecedentes que informavam os decisores brasileiros, portanto, dão grande suporte à posição de timidez e ceticismo com relação ao tema agrícola na Rodada Uruguai – mas, como será analisado, não conseguem explicar a evolução do país nas negociações.

4.1.4 O papel da Missão Brasileira em Genebra

Uma forma de compreender a posição brasileira em agricultura na Rodada Uruguai é considerar que a representação brasileira em Genebra teve grande papel na definição da posição do país, e que foram as mudanças nesse posto que engendraram a evolução da posição em agricultura durante a Rodada. Essa é a tese de Ricardo Caldas. Para o autor, um dos fatores que justifica a timidez do Brasil no Grupo de Cairns foram os constrangimentos ideológicos de Paulo Nogueira Batista. O autor adota a idéia de “instruções reversas”, na qual o representante brasileiro em Genebra é que tem o papel central na formulação da posição do Brasil nas negociações; somente em 1987, quando Batista sai do posto, é que a posição brasileira poderia mudar (Caldas: 1998, 89).

Essa tese é bastante difundida, inclusive pelo próprio diplomata. Para ele, a partir da reunião ministerial em Montreal, em 1988, “a posição brasileira começaria a mudar na substância”, tendo o estilo já mudado em Genebra, “depois da chegada de novo embaixador, mais aberto às teses norte-americanas e menos confiante na nossa capacidade de poder enfrentá-las com sucesso” (Tachinardi: 1993, 241). Vários fatores explicam a recalcitrância de Batista no tema agrícola. Primeiro, ele via o Brasil como país “que tem forte vocação industrial” (Batista: 1991, 12). Segundo, acreditava que o Brasil não deveria ter uma “posição exacerbada” em matéria agrícola na rodada por vincular a questão ao tratamento mais favorável que credores europeus poderiam dar ao tratamento da dívida brasileira.⁴⁵¹ Terceiro, o diplomata era extremamente sensível ao andamento dos novos temas – afirmava, por exemplo, que o “Brasil não abre mão de legislar, a nível nacional, sobre o setor de serviços, nele incluída a informática.”⁴⁵²

⁴⁵⁰ Desptel 37. GATT. NCMs. Reunião da Unidade de Negociação. Barreiras ao comércio. Lácteos. Carnes. 11 de janeiro de 1978. Rolo 2015. Confidencial. Telegramas expedidos em 1978 para Delbragen (002 a 1642).

⁴⁵¹ “(...) uma posição exacerbada em matéria tão sensível politicamente na Europa quanto é a agricultura pode até dificultar que os credores europeus, no momento em melhores condições do que os EUA, possam ser mais cooperativos na re-negociação da dívida externa” (Batista: 1991, 12).

⁴⁵² “Embaixador quer setor sob controle e fora do GATT”. Folha de São Paulo. 15 de fevereiro de 1986.

É realmente correta a colocação da atuação de Batista como um dos elementos centrais que ajudaram a moldar a posição brasileira em agricultura, principalmente em um contexto de pré-negociação e definição de agenda no qual o tema foi “matizado pela importância” atribuída “às novas áreas.”⁴⁵³ O impacto da Delegação brasileira em Genebra pode ser visto também pela mudança da chefia do posto, em 1987, quando a atuação do Brasil ficou muito desmobilizada no GATT devido à saída de Batista do posto. Batista iria para a Missão Brasileira na ONU, mas, por não ter sua indicação aprovada pelo Congresso, seu sucessor, Rubens Ricupero, não pode assumir o cargo em Genebra – ficando o Brasil durante um tempo com uma participação pouco ativa nas negociações.⁴⁵⁴

Mas, após a resolução desse problema, percebe-se um início de tentativa de mudança da posição brasileira. Ricupero, menos atrelado às pré-disposições cognitivas de Batista, enxergava as negociações em agricultura como uma oportunidade para o Brasil exercitar sua liderança e aumentar seu perfil participativo na interação com países desenvolvidos. O diplomata, portanto, tentava alterar o curso da posição brasileira, notadamente em 1988. Em um “longo telegrama”, Ricupero simbolizou a identificação da participação brasileira no Grupo de Cairns como estratégica e central para a posição brasileira na Rodada Uruguai, além de demandar as mudanças da política agrícola brasileira para que o país pudesse participar ativamente das negociações.⁴⁵⁵ Sua presença em Genebra, portanto, foi instrumental para o andamento da modificação da posição brasileira.

4.1.5 Itamaraty e unidades decisórias no tema agrícola

Todos os fatores apontados nos sub-tópicos acima conseguem explicar diversos contornos da posição brasileira em agricultura entre 1986 e 1990, mas há sensíveis lacunas. A mais importante concentra-se na fonte de agência da posição brasileira: o Itamaraty não foi a unidade decisória que definiu e executou a posição do país em todas as etapas de negociação.

Isso não é novidade. Durante grande parte da Rodada Tóquio, a posição brasileira no tópico era definida pelo Grupo de Trabalho sobre Agricultura da Unidade

⁴⁵³ O Brasil e a Rodada Uruguai. Divisão de Política Comercial (Itamaraty). 19 de novembro de 1987. PNB de 1983.00. Pasta XXVI.

⁴⁵⁴ “Itamarati abalado com rejeição de Nogueira”. Correio Braziliense. 1 de julho de 1987; “Itamarati pode desistir de Nogueira”. Correio Braziliense. 4 de julho de 1987.

⁴⁵⁵ Tel 1333. GATT. Rodada Uruguai. Reunião do TNC. Comentários. Agricultura. 19 de julho de 1988. Rolo 2683. Secreto. Telegramas recebidos do 2º semestre de 1988 de Delbragen.

de Negociação.⁴⁵⁶ Uma visão mais articulada dos antecedentes da posição brasileira na Rodada Tóquio, portanto, deveria considerar que a dificuldade do país em negociar produtos agrícolas relaciona-se, em grande medida, à relutância da CPA e da CACEX em participar do exercício de elaboração de uma lista de pedidos e ofertas adequada ao país. De acordo com relato do Itamaraty, não havia, nas reuniões do Grupo de Trabalho, “qualquer clima interno para a negociação de um ‘package’ limitado à área de produtos tropicais, mesmo que este pudesse incluir a oferta norte-americana sobre café solúvel e o atendimento aos pedidos brasileiros de melhoria de ofertas”.⁴⁵⁷

Ao analisar a Rodada Tóquio, também é visível como o chefe do posto em Genebra não tem a liberdade para formular a posição brasileira quando há constrangimentos no aparelho decisório em Brasília. Na época, George Maciel, representante do Brasil em Genebra, não compartilhava a posição da CPA e da CACEX. De acordo com o diplomata, a tese desses órgãos de que o Brasil só ponderaria a apresentação de pedidos específicos após a definição de medidas diferenciadas de tratamento especial levaria o Brasil a uma posição de isolamento, “pois os demais países [submeteriam] seus pedidos e [iniciariam] o processo de consultas entre si, independentemente da postura brasileira”. Além do mais, George Maciel entendia claramente como “o caráter bilateral e específico das negociações de agricultura e barreiras não-tarifárias particularmente não se presta a reivindicações de tratamento diferenciado de natureza global ou multilateral.”⁴⁵⁸ Mesmo tecendo essas considerações, o diplomata não conseguiu influir no processo decisório do GT de Agricultura, onde ocorria um nítido esvaziamento de perspectivas propositivas de acesso a mercados.

Se na Rodada Tóquio a posição brasileira em agricultura foi definida por um processo burocrático, com a participação de diversos órgãos, como foi, então, o processo decisório na Rodada Uruguai? Uma leitura atenta da documentação indica que não foi Paulo Nogueira Batista ou, muito menos, o Itamaraty que definiu exclusivamente a posição do Brasil em agricultura. A posição brasileira, na verdade, foi articulada ao longo das reuniões do Grupo Interministerial de Bens (GIB) e do Grupo

⁴⁵⁶ Desptel 1208. GATT. NCM's. Grupo de Agricultura. Reunião de 22 de setembro. Instruções. 19 de setembro de 1975. Rolo 2105. Confidencial. Telegramas expedidos em 1975 para Delbragen.

⁴⁵⁷ Desptel 751. GATT. NCM's. Grupo de Produtos Tropicais. Reunião de 30 de junho. Listas de ofertas dos EUA, CEE e Japão. Instruções. 24 de junho de 1976. Rolo 2112. Confidencial. Telegramas expedidos em 1976 para Delbragen. Meu grifo.

⁴⁵⁸ Tel 2097. GATT. NCMs. Unidade de Negociação. Agricultura e medidas não-tarifárias. 9 de setembro de 1977. Rolo 2033. Confidencial. Telegramas recebidos em 1977 de Delbragen (004 a 2.856).

Interministerial de Serviços (GIS), contando com a participação ativa da iniciativa privada.⁴⁵⁹

Já quando passamos para a análise da posição brasileira no Grupo de Cairns, fica mais claro que não podemos reputar ao Itamaraty ou aos seus agentes a total responsabilidade na definição da posição brasileira, pois geralmente o Brasil era representado nas reuniões da coalizão pelo Ministro da Agricultura. Esse foi o caso da própria reunião em Cairns, quando a delegação brasileira foi chefiada pelo Ministro da Agricultura Íris Rezende, e integrada pelo Coordenador de Assuntos Internacionais do mesmo Ministério, o diplomata Pedro Paulo Pinto Assumpção, e pelo assessor do Ministro, Paulo Ernani Ortegá. Além desses três, o chefe da Divisão dos Produtos de Base do Itamaraty, Conselheiro Valdemar Carneiro Leão, também integrava a delegação brasileira. Não dá para saber o peso relativo dos diplomatas da delegação na atuação de Íris Rezende, mas, pelo fato de não terem sido realizadas reuniões preparatórias formais ou informais a nível de assessores, “nem mesmo para a discussão preliminar dos textos”, a posição do ministro talvez tenha sido mais pessoal. Um outro fator que corrobora a tese é que, por não haver tradução para português e só ter sido facultado aos ministros a palavra, Íris teve mais peso na determinação da posição brasileira. Assim, a tentativa de Íris Rezende de desvincular-se das teses dos países mais militantes, tendo extremo cuidado ao lutar para retirar da redação da declaração final qualquer referência ao tema de serviços e a possível nova rodada não necessariamente partiu do Palácio dos Arcos.⁴⁶⁰

É verdade que o Itamaraty em algumas ocasiões teve papel central para fixar o papel do país na coalizão, como ocorreu no encontro do grupo na Tailândia, em 1987, definida, inclusive, com grande participação dos diplomatas lotados em Genebra.⁴⁶¹ No entanto, em momentos cruciais, percebemos Íris Rezende determinando o curso da posição brasileira na coalizão. Esse foi o caso III Reunião Ministerial do Grupo de

⁴⁵⁹ “Empresários brasileiros não querem os serviços no GATT”. *Gazeta Mercantil*. 12 de setembro de 1986; “Inclusão de serviços no GATT ameaça soberania, diz estudo”. *Folha de São Paulo*. 13 de setembro de 1986; “Por que o Brasil se opõe à inclusão de serviços no GATT”. *Gazeta Mercantil*. 15 de setembro de 1986.

⁴⁶⁰ Desptel 251. Para Brasemb Camberra. Agricultura. GATT. Reunião dos países exportadores de produtos agrícolas. Austrália. Resultado. 5 de setembro de 1986. Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1986-1987.

⁴⁶¹ Desptel 027. De Exteriores para Brasemb Bangkok. Reunião do Grupo de Cairns. Instruções. 6 de fevereiro de 1987. Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1986-1987.

Cairns, em Bariloche, em fevereiro de 1988, quando Íris representou o Brasil.⁴⁶² As teses do Ministério da Agricultura eram muito semelhantes às do Itamaraty: crítica ao protecionismo dos países ricos e demanda por tratamento especial e diferenciado.⁴⁶³ Nessa ocasião, Íris fez uma defesa estridente em torno dessas duas posições. Então, seria só uma coincidência, mera correlação, ou o Itamaraty estava informando o Ministro da Agricultura da posição brasileira? Pelas negociações durante 1988, percebe-se que, na verdade, a participação pessoal de Íris Rezende nos encontros do Grupo de Cairns é que guiava os contornos da posição brasileira em agricultura. Nos meses seguintes à participação de Íris na reunião de Bariloche, eram os elementos enunciados por ele que guiavam as instruções para os negociadores brasileiros em agricultura na Rodada Uruguai durante a maior parte de 1988.⁴⁶⁴

A dificuldade que o Itamaraty tinha em determinar a posição brasileira em agricultura fica maior na medida em que saímos da definição de agenda e caminhamos para a análise da posição do país no estágio de fórmulas. Nesse estágio, de acordo com Rubens Ricupero, o sucesso da posição do país dependeria “de um maior envolvimento dos órgãos internos, no sentido de fornecer subsídios técnicos aos negociadores brasileiros”. Ricupero identifica uma “ignorância factual” dos representantes do setor agrícola com relação às negociações do GATT e requisita um maior envolvimento do setor – tanto o produtivo quanto o acadêmico – “nas realidades das negociações.”⁴⁶⁵ A resposta do Itamaraty demonstra a concordância com a assertiva do diplomata. Observa-se aqui o aprofundamento do envolvimento do Ministério da Agricultura nas negociações.

No entanto, no momento em que se desejava avançar mais no tópico da agricultura, a delegação brasileira em Genebra era comunicada que qualquer compromisso assumido pelo Brasil deveria “ser submetido a um intenso processo de avaliação interna, entre órgãos do governo e setor privado”, não sendo possível discernir

⁴⁶² Desptel 291. GATT. Agricultura. Grupo de Cairns. Reunião Ministerial de Bariloche. Resultados. 15 de março de 1988. Rolo 2615. Confidencial. Despachos telegráficos do primeiro semestre de 1988 para Delbragen; “Íris faz crítica ao protecionismo” Correio Braziliense. 25 de fevereiro de 1988; “Íris condena ricos pelo protecionismo agrícola” Jornal de Brasília. 25 de fevereiro de 1988.

⁴⁶³ Em dezembro de 1987, quando De Zeeuw visita o Brasil, em uma entrevista no Ministério da Agricultura, escutaria as razões pelas quais o Brasil demandava tanto tratamento especial e diferenciado na agricultura. Desptel 1512. GATT. Agricultura. Visita do Presidente do Grupo Negociador. Entrevista. 2 de dezembro de 1987. Rolo 2523. Confidencial. Telegramas expedidos no ano de 1987 para Delbragen.

⁴⁶⁴ Desptel 726. GATT. Agricultura. Rodada Uruguai. Cairns. 10 de junho de 1988. Rolo 2615. Confidencial. Despachos telegráficos do primeiro semestre de 1988 para Delbragen.

⁴⁶⁵ Tel 1333. GATT. Rodada Uruguai. Reunião do TNC. Comentários. Agricultura. 19 de julho de 1988. Rolo 2683. Secreto. Telegramas recebidos do 2º semestre de 1988 de Delbragen.

qual o rumo da posição brasileira de antemão. A posição brasileira era coordenada pelo Itamaraty conjuntamente com o Ministério da Agricultura e outros órgãos, dentro do grupo de negociação de agricultura do GIB.⁴⁶⁶

Se, desde o início da Rodada Uruguai, outros órgãos e até setores organizados da sociedade ajudavam a definir participação brasileira nas negociações agrícolas internacionais, temos que enfrentar um problema analiticamente bem mais sofisticado: por que eles não se mobilizaram contra a estratégia de subordinação ao tema de serviços? O que se vê, durante a maior parte do período que vai de 1986 a 1990, é o silêncio dos agricultores e um grande temor do Ministério da Agricultura em tornar a agricultura um tema mais importante para o país nas negociações. Isso não se limita à atuação de Íris Rezende, porque, em muitas ocasiões, técnicos de nível hierárquico mais baixo de outros órgãos pronunciavam-se em termos bem mais defensivos que o próprio Itamaraty, tendo grande impacto na determinação da posição externa do país.⁴⁶⁷

O que causa mais perplexidade, no entanto, é o fato de agentes do Itamaraty terem feito grandes iniciativas para o Brasil mudar a posição em agricultura, enquanto outros setores governamentais, inclusive o Ministério da Agricultura, barravam essa mudança. A explicação desse importante problema será provida nas próximas seções, quando se buscará demonstrar que os decisores da época não tinham a mesma visão de competitividade da agricultura brasileira que temos hoje. Havia, também, um quadro de instabilidade do setor na época, gerando dificuldades no exame do impacto de variáveis que influíam externa e internamente na economia agrícola brasileira (Barreto: 1985). Esse quadro de instabilidade afetava o que o realismo neoclássico chama de “avaliação” (*assessment*) que os decisores fazem sobre as mudanças objetivas na realidade (Friedberg: 1988, 290-1). É somente quando se analisa a forma pela qual o perfil de imprevisibilidade da agricultura era avaliado pela ampla gama de indivíduos do governo e da sociedade, principalmente se eram vinculados à administração de problemas de curto prazo, que entendemos as forças que impactaram na mudança da posição

⁴⁶⁶ Desptel 785 (confidencial). GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Instruções. 12 de julho de 1990. Telegramas e despachos telegráficos (confidenciais e secretos) em 1990 para Delbragen. Caixa 32.

⁴⁶⁷ Veja, por exemplo, nas reuniões interministeriais de setembro de 1989. Nessa época, o Itamaraty estava em franca ofensiva para fazer com que o país fosse mais ativo em agricultura nas negociações. Enquanto isso, o Secretário de Abastecimento e Preços do Ministério da Fazenda, Edgar de Abreu Cardoso, determinava uma posição bastante defensiva em agricultura. Desptel 978. Para Delbragen. Agricultura. GATT. Rodada Uruguai. Tratamento especial e diferenciado. Proposta brasileira. 15 de setembro de 1989. Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1988-1990.

brasileira em agricultura na Rodada Uruguai.⁴⁶⁸ Nas próximas seções, serão analisadas mudanças cruciais do setor agrícola brasileiro e como as percepções de atores estratégicos de dentro e de fora do governo afetaram a transição da posição brasileira no tema agrícola da Rodada Uruguai.

4.2 Modelo de desenvolvimento econômico

Na estratégia brasileira para a Rodada Uruguai, havia uma posição muito ambígua sobre o tópico agrícola. De um lado, quer-se-ia que as negociações não afetassem “a consolidação de sua produção agrícola (...) por uma abertura indiscriminada da economia”. Por outro, desejava-se obter acesso aos mercados dos países desenvolvidos por uma liberalização da agricultura.⁴⁶⁹ Essa posição é observável na III reunião ministerial do grupo de Cairns, em 1988. Principalmente quando se falava em modificações das regras domésticas de subsídios, afirmava-se que qualquer retirada ou diminuição dos programas brasileiros de amparo ao setor levaria “a um quadro de dependência externa, com o agravamento da situação das populações [,] especialmente as mais carentes (...)”. Além dos aspectos de segurança alimentar e emprego, ainda ocorreriam “efeitos negativos sobre o balanço de pagamentos, dificultando ou até mesmo inviabilizando o entendimento de (...) compromissos com a comunidade econômica internacional.”⁴⁷⁰ Esse discurso é chocante – poderia, com alguns ajustes, ter sido proferido por vários países europeus. Mas a grande questão, aqui, é por que o país se preocupava com aspectos como “dependência externa”, “segurança alimentar” e “subsídios domésticos”, quando tinha um dos complexos agropecuários de maior potencial no mundo? Qual foi a unidade decisória que determinou esses objetivos? Qual a origem dessa ambivalência, principalmente o temor à abertura do mercado agrícola doméstico?

Quando partimos para responder essas questões, é nítido que não poderemos endereçá-las sem tocar no ponto crucial das características do setor agrícola dentro do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, analisando os impactos desse modelo nos atores domésticos, nas instituições, nas idéias, nas políticas públicas e na própria

⁴⁶⁸ “*Any rational politician would need at least to see his way clear beyond short-term survival to be willing to commit his government to a strategy whose benefit depends on a longer causal chain and more time for its realization*” (Odell: 1988, 297).

⁴⁶⁹ DPC. Estratégia geral de negociação. First Draft. 1/10/1986. PNB ONU g II 1983.03.00. Pasta XIX.

⁴⁷⁰ Desptel 291. GATT. Agricultura. Grupo de Cairns. Reunião Ministerial de Bariloche. Resultados. 15 de março de 1988. Rolo 2615. Confidencial. Despachos telegráficos do primeiro semestre de 1988 para Delbragen.

posição brasileira em negociações agrícolas internacionais – além da interação entre esses domínios.

Fazendo um retrospecto, é visível que, no início do século XX, as indústrias desenvolvidas no Brasil eram, na maioria, subsidiárias à agricultura de exportação e “dependente dessa economia quanto ao crescimento do mercado interno e quanto às importações de matérias-primas, combustíveis e maquinaria” (Suzigan: 1986, 117). Havia, então, uma complementaridade muito elevada entre a indústria e a agricultura, havendo, talvez, uma prevalência da última sobre a primeira na atenção devotada pelos atores governamentais. Em meados do mesmo século, no entanto, a introdução de políticas voltadas para a industrialização por substituição de importação (ISI) mudou todo o panorama das políticas públicas voltadas para a agricultura, além de ter moldado o desenho das instituições públicas e a mentalidade dos atores de dentro e fora do governo sobre o setor. A ISI, a partir da década de 1950, ofuscou o que ocorria no cenário da agricultura. A palavra de ordem, agora, era indústria; a consequência, para a agricultura, foi a negligência por parte dos políticos e a falta de atenção dos decisores públicos aos problemas do setor (Baer: 2002, 373).

Se os problemas fossem circunscritos à negligência de uma política específica para o setor, os impactos seriam poucos. A dificuldade foi bem maior, pois a ISI subordinou a agricultura à indústria. Mas isso não redundou em falta de importância da agricultura para as estratégias industriais do novo modelo econômico. Com efeito, a agricultura teria função central em carregar o pesado fardo do projeto de desenvolvimento nacional. De acordo com Paulo Castro e Roberto Moreira, eram três os fardos nesse modelo: a) suprimento de agrodólares para o financiamento das importações de bens de capitais necessários para a industrialização via substituição de importação; b) geração de ‘excedente econômico’ internamente para o abastecimento de uma população crescente nos pólos urbanos-industriais; e c) provimento de mão-de-obra emigrante da agricultura para os setores secundário e terciário da economia (Castro e Moreira: 1977, 179).

Para realizar esses objetivos, eram utilizados vários instrumentos de política econômica. O primeiro era o câmbio que, por ser excessivamente sobrevalorizado, penalizava as exportações agrícolas, em detrimento das importações de bens de capital. Outro instrumento era a proibição de exportações agrícolas quando se julgava que a oferta doméstica era insuficiente para abastecer o mercado interno (Faminow e Hillman:

1987, 356). Por fim, devem ser ressaltados os recorrentes controles de preços para regular o abastecimento doméstico (Martin: 1976, 267; Rezende e Goldin: 1993, 13).⁴⁷¹

Mesmo com esse contexto pouco auspicioso, a agricultura conseguia, com penosa dificuldade e grau variado de sucesso, desempenhar os objetivos a ela confiados pelo modelo econômico vigente – se observarmos os números do período posterior à Segunda Guerra Mundial, é visível que a produção agrícola manteve “taxas de crescimento adequadas durante quase todos os anos” (Baer: 2002, 374).⁴⁷² Mas as características do setor não se mantiveram estáticas. Houve uma progressiva evolução do campo – a própria pauta da agricultura brasileira de exportação mudou ao longo da segunda metade do século XX, com uma diminuição do peso relativo do café (Nóbrega: 1985, 160). Mais que isso, no período, a agricultura, na sua dimensão tecnológica, evoluiu – entre o início da década de 1960 e meados da década de 1980, o número de tratores saltou de 53.000 para 545.000.⁴⁷³ Ao lado de sua face subordinada à ISI, as políticas agrícolas também se comprometeram, principalmente a partir do final dos anos 60, “com a modernização do setor”, em especial “com a sua transformação agroindustrial e com sua progressiva internacionalização” (Delgado: 2001, 29). Analisando a partir de 1964, com o relaxamento de restrições para exportação, percebe-se que a agricultura floresceu, ocasionando até a diminuição das transferências de renda da agricultura para a indústria. Em 1968, esse movimento acelerou-se com as minidesvalorizações, diminuindo os desestímulos que a valorização cambial impunha até então para as exportações. Também aqui se observa a germinação de uma consciência agrícola mais voltada para produtos semi-industrializados – farelo de soja, óleo de soja e suco de laranja. Isso é visível com mais clareza após 1968, quando o crescimento da agricultura de exportação avança pelo campo – o que, diga-se passagem, levou a uma diminuição no ritmo de crescimento dos produtos básicos de alimento.

Alguns analistas afirmam que no início da década de 1970 é identificável um grande otimismo com relação ao papel da agricultura no modelo de desenvolvimento econômico que se buscava construir – mais voltado para as exportações, complementando a ISI. Principalmente após o choque do petróleo, em 1973, a expansão da produção para exportação parecia receber atenção especial como instrumento de melhoria da balança comercial. Com isso, essa nova política agrícola, alimentada pelos

⁴⁷¹ Ver também: (Delgado: 2001, 16-7; Schuh: 1996, 19-20). Um resumo das conseqüências da política comercial brasileira para a agricultura pode ser encontrado em (Martin: 1976, 267-87).

⁴⁷² Ver também: (Castro e Moreira: 1977, 191-2)

⁴⁷³ “Land of plenty can't feed itself”. The Globe and Mail. 11 June 1986.

potenciais ganhos das exportações, “começou a estimular o fluxo de capital urbano-industrial para o setor agrícola” (Baer: 2002, 378). É nessa época que se afirma que o Brasil estava se transformando em um “moderno complexo agroindustrial”, com o crescimento acentuado de exportação de produtos agrícolas processados (Baer: 2002, 378). Também é aqui que há uma maior expansão da fronteira agrícola para os estados de Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás (Faminow e Hillman: 1987, 354).

De forma alguma houve ruptura da ISI durante a década de 1970; ocorreu, sim, uma complementação. O setor agrícola, dessa maneira, continuava subordinado a um modelo econômico com um viés não harmônico com a promoção da agricultura como eixo central do crescimento econômico brasileiro. O robusto desenvolvimento da agricultura brasileira no período, portanto, não foi fruto do exercício consciente do governo de modificar as políticas econômicas para valorizar o setor. Na verdade, a mentalidade da ISI era tão forte que alguns técnicos governamentais desejavam estendê-la para a agricultura, inclusive no momento em que a política dava sinais evidentes de fracasso na sustentação do crescimento da economia brasileira. Em 1983, por exemplo, Benedito Fonseca Moreira, o poderoso chefe da CACEX, afirmou que a substituição de importação “é inerente ao processo de desenvolvimento econômico e social” e que “o Brasil tem tudo e um largo campo para continuar o seu processo de substituição de importação, a partir da agropecuária, onde ainda temos importante dependência do exterior.”⁴⁷⁴

Mas essa subordinação da agricultura à ISI estava com os dias contados. Quando o Brasil assinou os acordos da Rodada Uruguaí, em 1994, a agricultura já ocupava um papel central em um novo contexto de desenvolvimento econômico. Vários fatores dos planos internacional e doméstico tiveram impacto nessa mudança: a crise da dívida; os problemas de abastecimento do mercado doméstico; as pressões internacionais; os sucessivos planos de estabilização econômica; a existência de agentes públicos e uma nova classe de agricultores mais abertos a idéias liberais; a Constituinte e a sucessiva discussão da Lei Agrícola; o fim da intervenção governamental na regulação pelas práticas de preços mínimos e subsídios; a modernização tecnológica do campo; as reformas da política comercial; a diminuição do poder do Banco do Brasil na política econômica para o setor; e o fortalecimento do Ministério da Agricultura.

⁴⁷⁴ “Exportações e mercado interno no crescimento”. Folha de São Paulo. 7 de outubro de 1983; “Programa de substituição foi interrompido, lamenta Moreira”. Gazeta Mercantil. 21 de junho de 1983.

Todos esses fatores, de forma interdependente, tiveram influência – positiva e negativa – na construção de um novo modelo desenvolvimento agrícola para o país, tendo grande impacto na forma que o Brasil participou das negociações da Rodada Uruguai.

4.3 Crises de abastecimento e importação de alimentos

Nenhuma explicação sobre a posição brasileira em agricultura na Rodada Uruguai seria convincente se não fosse explanado como os indicadores de competitividade da agricultura disponíveis aos decisores os influenciaram durante as negociações. A literatura costuma analisar a variável quando se examina a participação brasileira no Grupo de Cairns. Para Ricardo Caldas, por exemplo, o Brasil teria interesse primordial em participar da coalizão, pois o país era um exportador de produtos agrícolas e a abertura do mercado europeu favorecia o setor brasileiro. Uma economia que tinha 50% de suas exportações em produtos agrícolas explica a afirmação do autor que “a liberalização da agricultura era exatamente o que o Brasil queria” (Caldas: 1998, 89). Flávia de Campos Mello também tece consideração semelhante, ao afirmar que “[a] participação do Brasil no Grupo [de] Cairns justificava-se por interesses econômicos concretos na liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas” (Mello: 1992, 70-1). Nas considerações desses dois autores, há subjacente premissa que liga as condições objetivas da economia brasileira à percepção dos decisores dos benefícios da liberalização global do comércio em produtos agrícolas. Mas será que esses potenciais benefícios eram realmente visíveis para os atores que formulavam a posição externa do país em agricultura no período?

Como já vimos, sabemos, hoje, que “a produção agrícola doméstico-alimentar de origem vegetal teve um desempenho satisfatório no período 1981-1985 (...), enquanto a economia passava por um processo de ajuste à crise de balanço de pagamentos” (Rezende: 2003, 61). O registro que usualmente temos, portanto, segue o sentido de que a agricultura conseguiu conciliar a sustentação do saldo da balança comercial com o abastecimento interno, algo aparentemente irreconciliável (Rezende e Goldin: 1993, 76).⁴⁷⁵

Essa perspectiva, no entanto, não estava disponível para os decisores da época. Ao examinar a própria literatura, encontramos uma clara dificuldade de os decisores

⁴⁷⁵ De acordo com um autor, “a evidência disponível mostra (...) que a produção agrícola vegetal (...) aumentou sua taxa de crescimento nesta década [80], em comparação com a década de 1970” (Rezende: 1988, 9; Rezende: 2003, 105).

identificarem a liberalização internacional do comércio em agricultura como um benefício para o Brasil. Martone e Braga, por exemplo, apresentam que “(...) é possível detectar um certo ceticismo entre os diplomatas brasileiros com respeito aos benefícios, para o Brasil, da proposta do Grupo de Cairns” (Martone e Braga: 1994, 55). Mas qual era a origem desse ceticismo? Pode-se dizer que ele nasceu, em grande medida, das incertezas sobre a capacidade de abastecimento da agricultura brasileira; essa percepção não se circunscrevia aos círculos diplomáticos. Com efeito, para os que lidavam diretamente com políticas agrícolas na década de 1980,

havia receio de que a crise de balanço de pagamentos, ao forçar o governo a conceder maiores incentivos às exportações e à produção de cana-de-açúcar para fins energéticos, levasse a um agravamento do problema da produção de alimentos, diagnosticado para a economia brasileira na década de 1970 (Rezende: 2003, 105).

Esse temor era seguidamente confirmado pelos indicadores da economia. Na área energética, havia indícios claros de que, no início da década de 1980, a agricultura para abastecimento fora afetada pelo Proálcool, que desviava recursos da agricultura alimentar (Rezende: 2003, 16; Rezende e Goldin: 1993, 18). No setor da soja, é nítido, também, que a expansão se deu parcialmente sob às expensas do plantio de gêneros voltados para a alimentação dos grupos de menor renda (Coes: 1991, 181). Em termos agregados do setor, no próprio ano de lançamento da Rodada Uruguai, ao serem divulgadas as estimativas do Censo Agropecuário de 1985, verificou-se que “os principais indicadores de comportamento da agropecuária mostravam acentuada perda de dinamismo na primeira metade dos anos oitenta” (Gasques e Verde: 1990, 5).

Uma análise detida dos índices econômicos da agricultura da década de 1980 até meados da década seguinte indica que o setor se movia de maneira quase epilética, com “grandes flutuações no nível de produção, que caía de forma drástica em alguns anos para se recuperar, de forma ainda mais impressionante, em período subsequente” (Rezende e Buainain: 1994, 491). Essa inconstância pode ser explicada, em grande parte, pela lógica de ascensão e queda dos planos econômicos do período. Durante a Rodada Uruguai, o Brasil passaria por toda a sorte de programas de estabilização e ajuste: pacote de ajuste do FMI em 1982, Plano Cruzado I e II em 1986, Plano Bresser em 1987, Plano Verão em 1989, Plano Collor I e II em 1990-1, e o Plano Real 1993-1994 (Rezende e Buainain: 1994, 491). Quando os planos econômicos geravam incertezas no mercado, reduzindo a atratividade de ativos financeiros, havia uma onda de investimento em terras, gado e commodities, o que aumentava a capitalização do

mercado agrícola. Essa situação mudava com o aumento da rentabilidade dos ativos financeiros, levando a “uma abrupta queda nos preços dos ativos agrícolas e profundos problemas financeiros para o setor” (Helfand e Rezende: 2004, 196).

Um outro problema que influenciava os indicadores da agricultura era a falta de produtividade do setor, identificada como consequência da implantação da ISI desde a década de 1960 – preços subsidiados, políticas macroeconômicas que discriminavam a agricultura voltada para a produção para consumo interno e relativa lentidão no aumento do uso de insumos modernos levaram à insignificante produtividade da agricultura até a década de 1980 (Baer: 2002, 379-83). Essa realidade fez com que crises de abastecimento fossem quase inevitáveis no processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Isso é percebido quando comparamos o crescimento populacional com a evolução da produção de alimentos. Enquanto entre 1965 e 1985 a população teve um aumento de 68%, a produção de alimentos básicos cresceu somente 24%. Os problemas de produtividade não poupavam nem a área de produtos exportáveis, tendo a safra de grãos do Brasil estagnado em torno de 50 milhões de toneladas de 1978 até 1985.⁴⁷⁶

Esse problema de produtividade fez com que, desde a década de 1970, o país enfrentasse periodicamente dificuldade no abastecimento doméstico que, por seu turno, fortalecia as tendências inflacionárias do período, estimulando o governo a tomar uma decisão curiosa: estimular a importação de produtos alimentares.⁴⁷⁷ Em junho de 1976, por exemplo, foi anunciada importação de 30 mil toneladas de feijão do México para o abastecimento dos principais centros urbanos do país. Vários deputados ocuparam a tribuna da Câmara dos Deputados, afirmando que a situação era vergonhosa para o país que se considerava “futuro celeiro da humanidade”.⁴⁷⁸ No mesmo ano, o governo promoveu uma grande onda de importações de leite em pó, demonstrando um insólito benefício das execradas políticas agrícolas européias. Paulo Rabello de Castro, observando, na época, a política de importação de produtos de alimentares, afirmava que a

[n]ossa política agrícola, neste caso, tem se envolvido claramente no jogo comandado pela Comunidade Econômica Européia (CEE), cujas

⁴⁷⁶ “A necessidade de decisões rápidas no setor agrícola”. *Gazeta Mercantil*. 7 de abril de 1986; dados disponíveis também em “Distorções estruturais e agricultura.” *Correio Braziliense*. 22 de abril de 1986.

⁴⁷⁷ Um jornal canadense, ao tocar na questão, salientava a ironia do país ser a terra da fartura que não conseguia alimentar seus próprios habitantes. “Land of plenty can't feed itself”. *The Globe and Mail*. 11 June 1986; “Big Sale Unlikely to Recur / Why Brazil Bought U.S. Beef”. *The San Francisco Chronicle*. 5 August 1986.

⁴⁷⁸ “Importar feijão envergonha ‘futuro celeiro’ do mundo”. *Jornal de Brasília*. 6 de junho de 1976.

necessidades de desovar seus excessivos estoques de leite em pó vem crescendo ano a ano (Castro: 1977, 154).

O Brasil, portanto, claramente se beneficiava da política de subsídios agrícolas implementada pelos países desenvolvidos. E esses benefícios continuaram a ser auferidos na crise agrícola do biênio 1978-1979, levando o governo a baixar um pacote de medidas para a área em 1979. Nesse ano, a crise de abastecimento era aprofundada pela quebra de safra, além de coincidir com o agravamento das contas externas do país (Rezende: 2003, 31 e 94).

Quando entramos na década de 1980, o problema continua bastante visível e é agravado pela crise da dívida externa, que orienta ainda mais a agricultura brasileira em direção às exportações, negligenciando a produção de alimentos para consumo doméstico.⁴⁷⁹ O dilema que a área econômica dos governos da década enfrentava – de pagar a dívida de mais de 100 bilhões de dólares por intermédio da promoção da exportação de produtos agrícolas ou manter níveis adequados de abastecimento doméstico para combater a inflação – acabava gerando um número alto de incentivos para a agricultura de exportação. De acordo com o agrônomo Fernando Homem de Melo, enquanto a produção de alimentos per capita tinha caído 13% de 1977 a 1984, o aumento per capita dos produtos exportáveis atingia 15% no mesmo período. A consequência desse movimento foi a necessidade de importações crescentes para aplacar as necessidades domésticas de abastecimento.⁴⁸⁰

Um exemplo dessa situação pode ser visto em 1983, quando a produção para o abastecimento cai expressivamente, tendo os preços agrícolas disparado – a média dos preços agrícolas do atacado no ano aumentou 336%, tendo um grande peso na inflação (Baer: 2002, 379). O governo não teve solução a não ser importar alimentos para garantir o abastecimento doméstico e tentar controlar a espiral inflacionária – não é difícil encontrar reportagens em jornais sobre como o país importou laranja, arroz, feijão e milho.⁴⁸¹ Em 1984, o reconhecimento da diminuição da área dedicada à produção de alimentos básicos – estacionada desde a safra de 1976/1977 – levava o

⁴⁷⁹ “Commodities and Agriculture: Brazil Attempts To Revive Agricultural Production”. *Financial Times*. 19 August 1986.

⁴⁸⁰ “Agriculture Brazil, Wealthy In Exports, Tends To Needs at Home”. *The Washington Post*. 18 November 1986.

⁴⁸¹ “Tempo para plantar e para colher”. *Jornal do Brasil*. 5 de fevereiro de 1984.

Ministro da Agricultura a temer publicamente por sérias limitações no abastecimento da população.⁴⁸²

Em 1985, o país desembolsaria novamente uma grande despesa adicional com importações de alimentos. O governo importou arroz da Tailândia e Uruguai e dezenas de toneladas de milho dos Estados Unidos – neste caso, subsidiados.⁴⁸³ O ritmo das importações foi particularmente acelerado em decorrência de quebra de safra ocasionada por problemas climáticos da lavoura.⁴⁸⁴ Esse problema, que atingiu o Centro-Sul do país entre outubro de 1985 e janeiro de 1986, teve o seu ponto máximo em dezembro de 1985 (Rezende: 2003, 53). Ele foi bastante grave, pois as perdas da safra alcançavam quase 50% em alguns gêneros,⁴⁸⁵ prejudicando a produção de certos produtos de exportação como café, soja, concentrado de laranja, carne bovina, açúcar e amendoim – talvez por isso tenha sido comparado com a terrível seca de 1963, considerada a maior do século.⁴⁸⁶

Para os indivíduos que contemplavam o estado da agricultura brasileira a partir das tendências de 1985, influenciados principalmente pela estiagem no campo, o futuro imediato da lavoura nacional não parecia nada auspicioso. Uma rápida leitura nos jornais do período indica esse ceticismo. O Estado de São Paulo, em dezembro de 1985, prognosticava que “1986 não promete ser um ano tranquilo para o agricultor”⁴⁸⁷. Sobre a balança comercial no setor agrícola, então, o futuro parecia ainda mais negro. A Folha de São Paulo, em janeiro de 1986, afirmava que o ano seria um “(...) em que o comércio exterior de produtos agrícolas assist[ia] a um fluxo reverso ao tradicional: mais navios

⁴⁸² “Jost teme que fome afete população”. Correio Brasiliense. 13 de novembro de 1984; “Especulação pós-estiagem ameaça o abastecimento”. Correio Braziliense. 5 de janeiro de 1986.

⁴⁸³ “Vai faltar até arroz”. Correio Braziliense. 5 de janeiro de 1986; “A saída é importar milho”. Correio Braziliense. 5 de janeiro de 1986.

⁴⁸⁴ “Percalços que a agricultura enfrentará em 86”. Gazeta Mercantil. 15 de janeiro de 1986.

⁴⁸⁵ “*The Sao Paulo-based Instituto de Economia Agricola forecasts a 40% loss in the cotton crop; 33% in soya; 36% for rice; 63% for beans and 34% for maize. In Rio Grande do Sul, farmers with land of up to 4.8 hectares have not harvested enough food to support themselves. For urban consumers, the burden has been translated into higher prices. The cost of food has gone up 277.5% since November. Production costs have also skyrocketed because of lower yields (for crops such as maize and beans yield has dropped from 13 to five bags a hectare.)*”. “Agriculture: Drought leads to hardship. Latin American Weekly Report”. 24 January 1986.

⁴⁸⁶ “A importância de assegurar a produção agrícola futura”. Gazeta Mercantil. 6 de janeiro de 1986; “A agricultura e o comércio exterior”. Folha de São Paulo. 16 de janeiro de 1986; “Commodities and Agriculture: A Windfall For Latin America / Focus on the impact of a sharp increase in world coffee prices”. Financial Times. 23 January 1986. (Rezende: 1988, 53)

⁴⁸⁷ “Procura-se um ministro para a Agricultura”. O Estado de São Paulo. 11 de dezembro de 1985.

desembarcando e menos navios embarcando”⁴⁸⁸. Até dentro do governo não havia mais otimistas. Na área econômica, era consenso que haveria uma

necessidade de [o governo] despender uma significativa soma de recursos (...) para importar alimentos com o objetivo de evitar uma pressão incontrolável dos produtos agrícolas sobre a inflação em 1986.⁴⁸⁹

O planejamento do governo era que as importações de alimentos iriam bater recorde – gastos entre U\$ 800 milhões e U\$ 2 bilhões. Mas, mesmo com a consciência da gravidade do problema, como veremos, o governo não conseguia impedir a especulação e a crise de abastecimento.⁴⁹⁰ Os problemas do governo não estavam circunscritos ao problema do abastecimento. Por todo o país, agricultores prejudicados com os problemas climáticos estavam mergulhados em um caos financeiro. No início do ano, eles bloquearam diversas agências bancárias no país, quase provocando o “colapso total no sistema bancário” de alguns estados.⁴⁹¹ Os agricultores reivindicavam a prorrogação dos débitos contraídos pelos produtores rurais pelo prazo de dois anos sem juros e correção monetária, e/ou pelo prazo de cinco anos, com dois de carência, à taxa de 3% de juros e 35% de correção monetária. O Ministério da Fazenda, no entanto, relutava em atender aos pedidos.⁴⁹²

Para não dizer que tudo estava em ritmo de desastre, pode-se indicar algumas tendências positivas no decorrer dos primeiros meses de 1986. A primeira era que, apesar do caos reinante, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) ainda mantinha mais de 100 projetos de investigação e experimentação em andamento, criando um clima de expectativa para, no longo prazo, “triplicar a produção agrícola por hectares já cultivado, diversificar o grupo de culturas dinâmicas e modernizar a operação de lavouras tradicionais”. Existia, também, uma grande expectativa com o trabalho de quatro centros de geração de tecnologia – três em São Paulo e um no Rio Grande do Sul – na área de engenharia genética e melhoramento de técnicas de cultivo.⁴⁹³ Essas vitórias, no entanto, não iriam conseguir evitar a diminuição da

⁴⁸⁸ “A agricultura e o comércio exterior”. Folha de São Paulo. 16 de janeiro de 1986.

⁴⁸⁹ “Especulação pós-estiagem ameaça o abastecimento”. Correio Braziliense. 5 de janeiro de 1986; “Agriculture: Drought leads to hardship”. Latin American Weekly Report. 24 January 1986.

⁴⁹⁰ “Importação não impede especulação”. Correio Braziliense. 19 de janeiro de 1986. De acordo com uma matéria, o Brasil importou carne, milho e ovos como nunca antes visto. “Aspectos relevantes da economia em 1986” Folha de São Paulo. 12 de março de 1986.

⁴⁹¹ “Agricultor paralisa bancos no Sul”. Correio Braziliense. 14 de fevereiro de 1986. Alguns municípios de São Paulo também aderiram ao bloqueio dos bancos. “Fazenda diz não aos agricultores”. O Estado de São Paulo. 15 de fevereiro de 1986.

⁴⁹² “Fazenda diz não aos agricultores”. O Estado de São Paulo. 15 de fevereiro de 1986.

⁴⁹³ “O Gigante Acordado” Jornal de Brasília. 19 de março de 1986. Detalhes sobre o papel da EMBRAPA nesse momento ver (Schuh: 1996). De forma geral, contudo, a pesquisa agrônômica, com a maturação das

tendência de redução dos gastos com as agências de pesquisa tecnológica e de extensão rural do período (Delgado: 2001, 44). A segunda notícia era a de que a estiagem teve um impacto menor do que inicialmente previsto (Melo: 1986d, 238), mas isso só foi observável a partir de março (Sardenberg: 1987, 273) – em um momento em que várias decisões sobre o setor, inclusive sobre importação, já tinham sido tomadas tanto pelos agentes econômicos como pelo governo. Nesse momento, fica claro que enquanto a percepção sobre os problemas da estiagem demonstrava uma diminuição da pressão sobre o setor no curto prazo, o investimento em tecnologia indicava, no longo prazo, um espaço para ganhos de produtividade para o aumento não só da lucratividade das exportações como da eficiência na agricultura de abastecimento.

Mas essas tendências foram sobrepujadas por uma força bem mais poderosa, que impediu, no médio prazo, uma melhora das expectativas sobre a capacidade da economia brasileira de não ter mais problemas de abastecimento. Essa força veio na manhã do dia 28 de fevereiro de 1985, quando o Plano Cruzado foi anunciado pelo Presidente Sarney, trazendo o congelamento no varejo de todos os preços da economia, de acordo com os níveis de 27 de fevereiro. Tudo indicava, no início, que a agricultura não teria problemas no novo cenário econômico (Melo: 1986b). Na verdade, a eliminação da correção monetária trouxe um grau maior de certeza no processo de decisão dos produtores, “permitindo (...) maior segurança e possibilidade de elaboração de um esquema de planejamento a mais longo prazo” (Carvalho: 1986, 227). A abrupta redução da inflação também tornou menos arriscada o investimento na lavoura, favorecendo a capitalização do campo. Por fim, tinha-se a expectativa que o crédito rural iria aumentar 30% e que o governo iria investir mais em infra-estrutura de transporte, armazenagem e irrigação (Melo: 1986a, 244-5).

Tudo parecia caminhar a favor da agricultura, principalmente na sua missão de abastecer o mercado doméstico, diminuindo a necessidade das contingentes importações de produtos alimentares. Entretanto, desde o início do Cruzado, era evidente o descompasso entre o nível dos preços tabelados e os preços dos insumos utilizados na produção agrícola, ou, de forma mais técnica, teria ocorrido a cristalização de “um conjunto de vetores de preços relativos que não correspond[iam] necessariamente àqueles compatíveis com o equilíbrio dos vários segmentos do sistema econômico” (Rocca: 1986, 47) – no mercado do leite, por exemplo, o nível dos preços aos

pesquisas da EMBRAPA, foram muito importantes para o aumento da produtividade agrícola no período (Gasques e Verde: 1990, 10).

produtores já estava muito baixo, o que estimulava a diminuição da produção e uma necessidade crescente de importação de leite em pó (Farina: 1986, 231). De fato, o preço de varejo tabelado era muito próximo ao dos preços mínimos no atacado – diminuindo a margem de comercialização desse setor (Sardenberg: 1987, 302).

A cada mês ficava claro que, mesmo com a revolução nas relações de consumo, com os “supermercados (...) invadidos por batalhões de donas-de-casa armadas até os dentes com tabelas de preços” (Nassif: 1986, 66), o tabelamento em vários produtos alimentares foi feito a nível excessivamente baixo. Com o aumento do poder aquisitivo da população, sem o descongelamento dos preços, surge uma grande onda de consumo por produtos alimentares que o mercado não estava pronto para absorver (Melo: 1986d).⁴⁹⁴ O perigo do desabastecimento por consequência do congelamento de preços pairava sobre o país. O mercado de carne bovina foi o que mais sofreu com essa dinâmica, principalmente pelas características do setor (Melo: 1986c, 241).

O governo, durante os meses iniciais do Cruzado, estava ciente do problema que estava a sua frente, tendo utilizado diversos instrumentos para solucioná-lo: proibição de exportação, subsídios e mais importação. Mesmo assim, a carestia agravava e a única resposta adequada para corrigir as falhas e diminuir os crescentes ágios e filas era o descongelamento dos preços. O momento político, no entanto, estava longe de possibilitar uma preparação para essa necessária medida: o governo conseguira aplicar um golpe mortal contra a inflação. Com uma eleição a poucos meses, o Presidente Sarney e seus assessores estavam muito pouco dispostos a acabar com o congelamento de preços.

O resultado dessa protelação foi a crescente crise de desabastecimento da economia que levou, naturalmente, às decisões de importar mais e mais alimentos. Em abril de 1986, o governo importou 3 milhões de toneladas de milho pela Interbrás – trading da Petrobrás –, o que congestionou os portos do país de agosto a outubro do mesmo ano. Em 1987 continuava a chegar milho ao país, uma inundação no mercado doméstico que fez com que o governo reexportasse toneladas do produto para não deprimir os preços da safra doméstica. O mesmo problema ocorreu com a importação de arroz – a CACEX autorizou a importação de quase 2 milhões de toneladas do produto

⁴⁹⁴ No planejamento do Plano Cruzado, diversas vezes o problema do tabelamento se esboçou para os técnicos da área econômica do governo. Pérsio Árida, no início de 1986, chegava a conclusão de que “havia um descompasso entre os preços” da Comissão Interministerial de Preços e “os constantes dos índices do IBGE”, o que significava que “o governo controlava preços que não constavam do índice de inflação e deixava de controlar os que influíam no índice” (Sardenberg: 1987, 265).

para abastecer o país no segundo semestre de 1986, mas estas começaram a chegar nos portos do país somente em fevereiro de 1987, “quando já não era mais necessário um grão sequer para o abastecimento doméstico”, causando a depressão do preço interno, o que fez com que o governo tivesse que subsidiar o produtor. Já quanto ao leite, o país foi provido pelos excedentes subsidiados europeus.⁴⁹⁵ Por fim, há o caso da carne que, em abril, não era mais vendida pelos pecuaristas, gerando desabastecimento nos meses seguintes. Nesse momento, o governo decide importar – pela Interbrás – a compra de carne. A trading concedeu exclusividade a uma empresa francesa para compras na Europa, começando o produto a chegar aos portos brasileiros em agosto (Sardenberg: 1987, 326-9).⁴⁹⁶ Não sendo suficiente a carne européia, o Brasil também importaria 92 mil toneladas de carne subsidiada dos EUA.⁴⁹⁷ Em agosto, quando os alimentos importados começaram a chegar, as filas às portas dos estabelecimentos comerciais eram cada vez maiores.⁴⁹⁸ Era nítido que, mesmo com a importação da carne americana e européia, os consumidores continuavam a ter dificuldades para encontrar o produto sem pagar ágio e enfrentar longas filas.⁴⁹⁹ O ceticismo era tão grande que se acreditava que o país teria de importar durante três anos carne de gado para atender a sua demanda doméstica e regularizar sua produção.⁵⁰⁰ Em setembro, o governo radicaliza, decidindo proibir a exportação de carne bovina e remover todas as restrições para a importação do produto até dezembro de 1987.⁵⁰¹

As medidas, apesar de importantes, não conseguiram gerar resultados no curto prazo. Sem nenhuma saída que pudesse compatibilizar o congelamento de preços com o abastecimento adequado, em outubro, Sarney dá ordens para que o gado que esteja no campo seja expropriado, dando sinal verde para as cinematográficas operações da

⁴⁹⁵ “Food imports”. BBC Monitoring Service: Latin America. 4 February 1988.

⁴⁹⁶ “Chega ao Brasil o primeiro lote de carne importada pelo governo”. Folha de São Paulo. 9 de agosto de 1986.

⁴⁹⁷ “*Although the sales of high-quality U.S. beef is not directly subsidized, some of the overseas promotion is supported by USDA. And recent sales of lower-quality cow beef to Brazil under the dairy herd buyout program are heavily subsidized.*” “Wheat Is Not The Only Item Being Pushed In World Arena”. The Associated Press. 10 August 1986; “*The subsidized beef sale to Brazil was authorized by the Food Security Act of 1985, which created the whole-herd buyout of dairy cows to help ease the rising milk surplus.*” “Big Sale Unlikely to Recur / Why Brazil Bought U.S. Beef”. The San Francisco Chronicle. 5 August 1986. Ver também: “Futures Markets: New Speculation On Soviet Accident Roils Farm Prices”. The Wall Street Journal. 14 May. 1986.

⁴⁹⁸ “Chega ao Brasil o primeiro lote de carne importada pelo governo”. Folha de São Paulo. 9 de agosto de 1986.

⁴⁹⁹ “Brazil suspends beef exports in move to defeat speculators”. The Globe and Mail. 22 September 1986.

⁵⁰⁰ “Commodities and Agriculture: Brazil Attempts To Revive Agricultural Production”. Financial Times. 19 August 1986.

⁵⁰¹ “Commodities and Agriculture: Brazil Suspends Beef Exports”. Financial Times. 19 September 1986.

Polícia Federal de confisco do rebanho bovino pelo país. Em novembro, mês das eleições, tinha-se notícia que as filas na frente de supermercados iniciavam antes do nascer do sol e, em algumas localidades, produtos básicos como ovos demoravam, por vezes, mais de três semanas para aparecer nas prateleiras.⁵⁰² A carestia começava a não mais ser “privilégio” dos pobres; em um coquetel no Rio de Janeiro para apresentar Harry Shlaudeman, embaixador americano no Brasil, a líderes empresariais e escritores, a aparição de carne no jantar causou comoção entre os convidados, a maioria do estrato social mais alto da República.⁵⁰³

Se o Brasil sofria com a carestia doméstica de produtos alimentares, como será que o mercado internacional em agricultura estava se comportando? O grande problema nos mercados mundiais parecia ser o oposto do que estava acontecendo no país: o excesso de produção, alimentado pelos subsídios europeus e americanos, levava a uma grande depressão dos preços, e um grande sentimento de revolta por parte de certos países. Em 1986, ano do início da Rodada Uruguai, tanto os EUA quanto a CEE não davam mostras de diminuir o jogo de subsídios (Wiener: 1995, 120-5); na verdade, promoviam o aprofundamento com uma guerra bilateral de desembolsos. O movimento atingia especialmente a área de leite e derivados, carne bovina, e grãos – coincidentemente, alguns dos produtos que o Brasil mais desejava importar.⁵⁰⁴

A decisão do Brasil de importar alimentos subsidiados dos americanos e europeus, em detrimento de outros parceiros comerciais, gerou revolta em diversos países e recrudescer a percepção de que as políticas agrícolas das nações desenvolvidas estavam empobrecendo ainda mais os competidores que não usavam instrumentos para distorcer a competitividade relativa das suas exportações. Esse foi o caso das importações de arroz que o Brasil fez em abril dos Estados Unidos. A Tailândia, maior exportador de arroz naquela época, sofreu diretamente os impactos da concorrência desleal das vendas subsidiadas americanas.⁵⁰⁵ O mesmo se pode dizer do Uruguai. Em junho de 1986, Julio Sanguinetti, presidente do país platino, não escondia sua

⁵⁰² Para um médico que estava em uma longa fila em Botafogo, Rio de Janeiro, problemas de abastecimento eram comuns, mas desde a Segunda Guerra Mundial ele não via filas tão longas. “Brazilian government seizes cattle in bid to increase beef supplies”. Atlanta Journal and Constitution. 12 October 1986.

⁵⁰³ “Brazil: on the hoof not same as on the table”. The Seattle Times. 2 November 1986.

⁵⁰⁴ “Commodities and Agriculture (Forecast 1986): The transatlantic battle intensifies – Agriculture”. Financial Times. 2 January 1986.

⁵⁰⁵ “The Thai Government is planning to impose barriers against US imports and subsidised rice exports if America under-cuts Thailand's rice sales”. Financial Times. 15 April 1986.

perplexidade sobre a decisão brasileira de importar carne subsidiada dos EUA, em detrimento da carne uruguaia.⁵⁰⁶

E qual era o impacto da crise agrícola na posição que o Brasil viria a manter nas negociações do GATT? Publicamente, o país criticava a “falta de credibilidade” dos países desenvolvidos em trazer a agricultura para a disciplina do GATT.⁵⁰⁷ Mas a verdade é que o país temporariamente se beneficiava das políticas agrícolas de subsídios da Europa e dos EUA – economizando centenas de milhares de dólares com a importação de gênero alimentícios. O grande dilema parecia ser, portanto, o de compatibilizar os interesses de longo prazo do país, que exigiam um sistema multilateral de regras mais rígidas para a agricultura, com os graves constrangimentos de curto prazo, que necessitavam um abastecimento doméstico adequado ao menor custo possível. Esse dilema era observado por Fernando Maida Dall’Acqua, no mês da Reunião Ministerial de Punta del Este, em 1986. Comentando sobre a estranha situação do Brasil na área agrícola nas negociações, ele afirmava que o país estava momentaneamente “se beneficiando das importações subsidiadas de carne, leite, arroz e milho”, mas, no longo prazo, o país iria “sentir os efeitos negativos dessa política”.⁵⁰⁸

Dentro desses termos, não é surpreendente que os agentes governamentais que definiam a posição do país em agricultura na fase preparatória das negociações para a Rodada Uruguaia, mesmo não tendo as mesmas preocupações do Itamaraty, tenham subordinado a posição brasileira ao tema de serviços, mantendo uma posição de cautelosa expectativa no tema agrícola e ajustado uma aliança com os europeus. A própria agenda de reuniões que levaria à constituição do Grupo de Cairns demandava essa cautela. No final de abril, quando o Brasil começava a acelerar a importação de produtos subsidiados, a convocação da Reunião de Países do Hemisfério Sul Exportadores de Produtos Agrícolas da Zona Temperada, em Montevideu foi

⁵⁰⁶ “As he traveled around official Washington, Sanguinetti complained that U.S. efforts to help its farmers hurt two of Uruguay’s major agricultural exports—beef and rice—and undercut efforts of his 16-month-old democratically elected government to stabilize its control of the country after 12 years of military rule. He said he was shocked to find that the United States has agreed to sell beef to Brazil for 30 cents a pound, about half the price Uruguay charges its South American neighbor. The bargain from the United States, which is trying to cut its dairy herd to reduce the milk surplus, cost Uruguay sales in a traditional market, Sanguinetti said. He added that the United States is not the only country playing a dangerous game with agricultural trade. While visiting Egypt, Sanguinetti found that his hotel bought beef from France at one-third of what it would have cost in Europe”. “Farm Subsidies Have Global Impact Developing Nations Say U.S.”. The Washington Post. 13 July 1986.

⁵⁰⁷ “Race To Beat Deadline Before New Gatt Round / Obstacles to the new round of multilateral trade negotiations proposed at the Tokyo summit”. Financial Times. 9 May 1986.

⁵⁰⁸ “O GATT e as exportações agrícolas do Brasil”. Fernando Maida Dall’Acqua. Folha de São Paulo. 18 de setembro de 1986.

estimulada pela guerra de subsídios que escalava para níveis preocupantes. Para Ann Capling, a reunião ocorreu principalmente para que fossem discutidas as formas de lidar com o dumping da carne europeia no mercado brasileiro (Capling: 2001, 107).

A maior consequência dos problemas de abastecimento para o país nas negociações multilaterais, no entanto, veio da geração de uma inércia da posição de cautela por parte do Brasil no Grupo de Cairns e da predisposição em não querer abandonar no plano doméstico as políticas de intervenção que a coalizão criticava. Mesmo após o fim dos problemas mais profundos de abastecimento, no início de 1987, os agentes governamentais continuavam a agir como se o país ainda tivesse enfrentando problemas que exigissem uma posição de comedimento na coalizão. Isso fica claro quando examinamos um documento iria resumir toda atuação brasileira no Grupo de Cairns, de abril de 1987.

Havia, no trabalho, um elemento inesperado que influenciava o posicionamento brasileiro no grupo: os benefícios que o país tinha recentemente auferido dos produtos subsidiados dos países desenvolvidos. Apesar de estar exposto no documento que no longo prazo, o Brasil iria se beneficiar da potencialidade da agricultura do país, é reconhecido o fato de que o país adotou uma linha dissonante se comparado com outros países da coalizão. A explicação da distância e cautela da posição brasileira estava na “relativa vulnerabilidade de curto prazo na própria área agrícola”.⁵⁰⁹ Mesmo projetando um futuro no qual o país pudesse ser mais atuante, não era possível superar os problemas de abastecimento doméstico, que constrangiam as predisposições dos agentes brasileiros a ter uma expectativa mais positiva da potencialidade agrícola do país. A relutância em cogitar um futuro no qual o Estado não mais interviria no mercado agrícola por instrumentos como subsídios, preços mínimos e controles no comércio exterior ainda era perene.

O impacto da crise de abastecimento nas predisposições dos decisores brasileiros fica mais claro quando examinamos a atuação de Íris Rezende no segundo encontro do Grupo de Cairns, em 1988. É devido aos problemas decorrentes da crise de abastecimento que ele justifica a posição brasileira de exigência de tratamento especial e diferenciado em agricultura e busca determinar o “caráter consultivo e informal” da

⁵⁰⁹ Desptel 256. Para Delbragen. GATT. Agricultura. Grupo dos 14. Reunião informal em Bruxelas. Convite australiano. 9 de abril de 1987. Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1986-1987. (obs: esse telegrama foi repetido diversas vezes e serviu para guiar a posição brasileira em diversas reuniões no primeiro semestre de 1987).

coalizão, afastando o país das posições do grupo.⁵¹⁰ O maior medo de Íris era, ao endossar a agenda liberalizante do Grupo de Cairns, acabar gerando um ônus para a frágil agricultura brasileira, ainda não preparada para atuar em um ambiente mais liberal. De acordo com ele, os países desenvolvidos já tinham uma estrutura complexa de apoio à atividade agropecuária, enquanto o Brasil ainda necessitava de um programa para articular uma estrutura agrícola suficiente para “melhorar a situação de trinta milhões de brasileiros ainda atormentados pela fome e subnutrição”. Assim, qualquer retirada ou diminuição dos programas brasileiros de amparo ao setor levaria “a um quadro de dependência externa, com o agravamento da situação das populações, especialmente as mais carentes (...)” – circunstância muito provável de se repetir no futuro.⁵¹¹

Os problemas recorrentes de abastecimento alimentar da economia brasileira tiveram, portanto, profundo impacto na posição do país nas negociações agrícolas internacionais, mas não na mesma intensidade. O país ainda teve, ao longo da Rodada Uruguai, outros problemas de abastecimento, que não geraram a mesma consequência para a posição nas negociações multilaterais.⁵¹² O mais grave veio em 1990 e 1991, com uma profunda crise de confiança e de produção no setor agrícola (Rezende: 2003, 149). Essa derivou das condições climáticas adversas e da queda nos investimentos, atingindo seriamente algumas regiões produtoras do país (Rezende e Goldin: 1993, 7). Essa situação levou a uma crise de abastecimento de alimentos a partir de meados de 1991, acarretando, novamente, a importação de produtos agrícolas subsidiados.

No entanto, ao contrário da situação em 1986, essa crise não afetou a posição brasileira nas negociações agrícolas do GATT de forma que o país se visse de novo na estranha posição de constrangedor silêncio quando se discutia os subsídios agrícolas dos países desenvolvidos. Era verdade que os negociadores brasileiros estavam em situação incômoda, como foi em julho de 1991, quando eram adquiridas toneladas de trigo e carne subsidiados. Mas isso não obstou que o país fosse a sede do Encontro Ministerial do Grupo de Cairns, muito menos prejudicou a liderança na crítica aos subsídios dos países desenvolvidos. Além de a retórica ser marcadamente distinta, as ações para dirimir os problemas de abastecimento também eram diferentes: primeiro, eram os

⁵¹⁰ “Íris faz crítica ao protecionismo”. Correio Braziliense. 25 de fevereiro de 1988.

⁵¹¹ Desptel 291. GATT. Agricultura. Grupo de Cairns. Reunião Ministerial de Bariloche. Resultados. 15 de março de 1988. Rolo 2615. Confidencial. Despachos telegráficos do primeiro semestre de 1988 para Delbragen.

⁵¹² Ainda setembro de 1988 falava-se em importação de carne subsidiada da Europa. “A política da carne”. Jornal de Brasília. 22 de setembro de 1988.

agentes privados que realizavam a importação e não o governo, como ocorrera em 1986; segundo, um esforço mais concertado foi feito pelo governo para aquisição de produtos de países vizinhos; terceiro, declarou-se que haveria uma nova legislação para a imposição de direitos compensatórios sobre importações subsidiadas.⁵¹³

Essas diferenças indicam as limitações em explicações da posição brasileira na Rodada Uruguai que sejam estruturadas somente na variável “estrutura do mercado”, sem contar como problemas econômicos que o país sofria eram mediados por indivíduos e instituições antes de impactar na posição defendida nas negociações multilaterais. Isso significa que, em 1986, havia um conjunto de fatores que mediaram a crise de abastecimento de maneira a gerar uma posição específica do país nas negociações agrícolas. Cinco anos depois, esses fatores tinham se modificado, acarretando um posicionamento distinto por parte do Brasil na arena multilateral. Algumas modificações já foram suscitadas no início do texto: mudança dos quadros do Itamaraty, avanço do projeto de integração regional e fim da possibilidade de se manter a aliança obstructionista com a CEE. Nas próximas seções, três fatores serão adicionados à explicação, com especial foco no exame dos constrangimentos colocados nos atores que formularam a política comercial externa do país.

4.4 Políticas agrícolas

Um dos problemas do país nas negociações da Rodada Uruguai em agricultura era não ser possível ter informações seguras sobre os benefícios relativos que o Brasil poderia auferir com as propostas em discussão no plano multilateral.⁵¹⁴ A origem dessa falta de informação, de certo modo, era a desorganização do setor pela crise de 1986. Mas, mesmo após o fim da crise, a falta de avaliações seguras sobre o setor persistiria. A razão para essa continuidade estava nas mudanças das políticas públicas e dos marcos regulatórios domésticos no país ao longo da Rodada Uruguai. Essa não era uma especificidade brasileira, pois uma das características centrais dos membros do Grupo de Cairns era o fato de esses países terem implementado reformas em suas políticas

⁵¹³ Desptel 749 (confidencial). Agricultura. GATT. Rodada Uruguai. Reunião Ministerial do Grupo de Cairns em Manaus. Relatório. 22 de julho de 1991. Telegramas recebidos (1751 em diante) e expedidos (001 até 850) no ano de 1991: Delbragen. A série MMM mefp 1991.05.30/2 traz importantes documentos sobre a reação brasileira ao anúncio feito pelos Estados Unidos, sobre sua intenção de exportar trigo subsidiado.

⁵¹⁴ “*This information [provided by government departments] is vital for trade diplomacy because greater awareness of the issues under negotiation is crucial for reaching constructive outcomes*” (Samaratunge e Rajapakse: 2002, 47).

agrícolas no período (Gifford: 2003, 1). Para o Brasil, as reformas só começariam a ser uma realidade a partir de 1988. O sistema de regras governamentais que regulava o setor em 1986, portanto, não era o mesmo de 1990. Assim, quando analisamos a posição do país em agricultura, temos que considerar que o Brasil, até a fase intermediária da Rodada Uruguai, utilizava largamente subsídios, controles quantitativos na importação e exportação, suporte dos preços doméstico e, por fim, mantinha tarifas altíssimas para diversos insumos e produtos agrícolas.

Como, então, o país poderia defender o fim dessas políticas para países desenvolvidos enquanto elas eram utilizadas largamente no plano doméstico? Uma das soluções foi a insistência na questão de tratamento especial e diferenciado – o fim da intervenção na agricultura só valeria para os países desenvolvidos; o Brasil, como legítimo país em desenvolvimento, estava livre das amarras multilaterais para intervir na sua agricultura da forma que lhe conviesse. Entretanto, essa solução não dava segurança aos que lidavam com as negociações externas, porque todas essas medidas de intervenção pareciam estar com os dias contados e a credibilidade externa seria afetada por essa dualidade de se criticar as medidas dos países desenvolvidos e implementar arranjos semelhantes no plano doméstico. O resultado foi a difícil tarefa de diplomatas e técnicos da área econômica do governo de equilibrar uma posição externa que desse ao mesmo tempo segurança e oportunidade ao país. Foi só com o desenrolar das negociações, quando as reformas já demonstravam um quadro mais nítido das políticas domésticas, que as percepções de oportunidades começaram a ter maior peso na definição da posição do país.

A literatura identifica essa influência na mudança da posição brasileira. Marcelo de Paiva Abreu afirma que em 1987 já há uma orientação voltada para políticas liberais – resultado, também, de uma reavaliação das políticas protecionistas no governo Sarney (Abreu: 2004b, 4). Por seu turno, Ann Capling considera que a posição relutante inicial do Brasil no Grupo de Cairns é parcialmente explicada pelo sistema de subsídios à agricultura do país. Só depois de adotar um programa de reestruturação doméstica e reforma comercial o país começou a tornar-se mais ativo na coalizão (Capling: 2001, 119). Martone e Braga são os que mais se aproximam do exame do impacto da instabilidade das políticas agrícolas na posição do país nas negociações agrícolas. De acordo com os autores, havia

(...) uma clara consciência de que a falta de definição da política agrícola brasileira, em relação a seus próprios objetivos, torna arriscados quaisquer

compromissos de longo prazo. (...) os técnicos do Itamaraty parec[iam] também duvidar de que o Brasil manteria sua posição de exportador líquido de produtos agrícolas, caso ocorra a liberalização. Por outro lado, o impacto final da eliminação de subsídios na agricultura brasileira é considerado uma questão em aberto (Martone e Braga: 1994, 55-6).

Entre todas as questões citadas, as dúvidas sobre a possibilidade de o país ter a sua balança comercial agrícola positiva se houvesse liberalização parece ser a mais chocante – principalmente se considerarmos os dados agregados da agricultura da década de 1980 –, demonstrando como era difícil fazer uma avaliação dos interesses brasileiros em um contexto de mudanças.

Mas, apesar de todas as considerações, esses e outros autores não realizaram um exercício sistemático de compreensão de como a posição brasileira nas negociações internacionais foi afetada pelas políticas agrícolas domésticas – fato justificável, talvez, pelo foco de análise excessivo no Itamaraty ou pela indisponibilidade de fontes. Até quando, em um primeiro momento, essa relação parece ser examinada, o conteúdo dos trabalhos não passa de correlações em vez de causalidades – geralmente ligando dados econômicos da explosão agrícola brasileira com a mudança da posição do país nas negociações no sistema GATT/OMC.⁵¹⁵

Quando examinamos os registros da ação brasileira, no entanto, é perceptível que as (in)definições da política agrícola impactaram a forma pela qual o país se portou nas negociações da Rodada Uruguai. E isso não era uma novidade. No início da Rodada Tóquio, o Brasil tinha uma posição tímida nas negociações agrícolas. A justificativa estava na posse do governo Geisel, que prometia trazer uma reavaliação das políticas agrícolas do país, “devendo [naquele momento] prever-se substanciais modificações (...) na política interna de estímulos ao crescimento [do setor] (mudança de orientação na

⁵¹⁵ Talvez uma exceção sobre um período posterior é a dissertação de Ana Paula Soares Felipe sobre o processo negociador agrícola na OMC, mas, apesar do título sugestivo (“A política agrícola brasileira: as negociações da OMC”), o trabalho é um exercício comedido de relacionar a primeira questão com a segunda. Há somente quatro relações entre as duas variáveis, três difusas e uma mais articulada. A primeira é a afirmação relacionando o fato de o país ter, hoje, dois ministérios responsáveis pela questão agrícola com as negociações internacionais (Felipe: 2006, 22). A segunda relaciona as características da agricultura familiar no Brasil com o aumento da importância do Ministério do Desenvolvimento Agrário (Felipe: 2006, 86). A terceira indica que o conjunto de dados do agronegócio delimitaria a crença do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de que “o sucesso das negociações agrícolas internacionais (...) seguramente trará significativos benefícios à economia brasileira” (Felipe: 2006, 91-2). A consideração mais sustentável é o apanhado realizado no primeiro capítulo, no qual afirma-se que “[a] política agrícola no Brasil sofre várias pressões dos diversos atores que a discutem (...), [p]or isso a área agrícola brasileira fica um pouco dividida e isso reflete nas discussões no âmbito internacional da OMC (sic)” (Felipe: 2006, 23). A autora não cita fonte alguma para sustentar esses argumentos. Os contornos das políticas agrícolas e seus possíveis impactos na posição externa do país, assim, ainda são um campo fértil para os que desejam desbravá-lo.

política de preços mínimos, reavaliação do sistema de incentivos fiscais, expansão da fronteira agrícola, etc.).”⁵¹⁶

Essa reavaliação das políticas agrícolas na década de 1970 não chegou perto da que ocorreria durante a Rodada Uruguaí. Muito contribuiu para a profundidade das reformas da década de 1980 o fato de, entre 1975 e 1984, ter ficado progressivamente claro que havia um esgotamento dos fatores que impulsionavam o crescimento da agricultura, uma exaustão do modelo vigente (Nóbrega: 1985, 159-61). De acordo com Helfand, tanto a crise econômica, como a mudança do regime político e a representação institucional dos grupos de interesse impactaram largamente no novo direcionamento da política agrícola brasileira (Helfand: 1999, 4). Todo o processo, por sua vez, era influenciado pelas mudanças do modelo econômico vigente no país – de acordo com Helfand e Rezende, entre a década de 1980 e o final da década de 1990, “o país fez uma transição de uma política agrícola desenhada em uma economia fechada com substancial intervenção estatal para um novo regime definido para uma economia aberta e uma diminuição do papel do Estado” (Helfand e Rezende: 2004, 195).⁵¹⁷

Nessa transição, muitas vezes não havia indicação adequada sobre para qual rumo a agricultura caminhava (Castro e Moreira: 1977, 161). Por isso, na época, não eram raras as reclamações sobre a ausência de “uma política nacional de agricultura”⁵¹⁸ e sobre a falta de consistência da política agrícola implementada do governo.⁵¹⁹ O próprio setor agropecuário brasileiro sofria com a “falta de definição clara de objetivos”, que conduzia “os agentes de produção a um elevado grau de incerteza nas suas atividades produtivas” (Castro: 1977, 155). Essa falta de definição, principalmente sobre as políticas de intervenção no setor por parte do governo, criavam profundas dificuldades para a posição brasileira na Rodada Uruguaí.⁵²⁰ Nas próximas três subseções, serão analisadas como a mudança em três importantes nichos de políticas domésticas afetaram a posição do Brasil nas negociações da Rodada Uruguaí.

⁵¹⁶ Desptel 356. GATT. NCMs. Grupo de Agricultura. Reunião de 2 de abril. Instruções. 28 de março de 1974. Rolo 2057. Confidencial. Telegramas expedidos em 1974, para as delegações: Brasalac, Delbragen, Delbrasonu.

⁵¹⁷ Minha tradução.

⁵¹⁸ “Repúdio ao imprevisto”. *Correio Braziliense*. 7 de janeiro de 1986.

⁵¹⁹ “As ameaças da atual política agrícola do governo”. Folha de São Paulo. 8 de junho de 1986.

⁵²⁰ Tel 1333. GATT. Rodada Uruguaí. Reunião do TNC. Comentários. Agricultura. 19 de julho de 1988. Rolo 2683. Secreto. Telegramas recebidos do 2º semestre de 1988 de Delbragen.

4.4.1 Constituinte/ Lei Agrícola

A política agrícola do país evoluiu dentro de um quadro mais amplo de reforma dos pilares normativos do Estado brasileiro. A partir de 1987, a Assembléia Nacional Constituinte (ANC) começava a discutir a Carta fundadora da Nova República. Já se esperava que o tema da agricultura suscitasse divergências – apresentando-se, também, como oportunidade para mudanças.⁵²¹ O que se viu, no entanto, foi um conflito de grande escala entre representantes das entidades de classe dos produtores e dos trabalhadores rurais.⁵²² Cada grupo detinha uma visão particular sobre como o tema deveria ser tratado na Constituição e essas visões eram, em suas linhas gerais, incompatíveis entre si.⁵²³ A consequência para as negociações internacionais era que, pela natureza parlamentar do processo, era muito difícil para os envolvidos na definição da posição do país para a Rodada Uruguaí saber para qual direção as disposições constitucionais indicavam.

Mais importante que a Constituição para os propósitos de definição dos marcos da reforma do setor era a Lei Agrícola. Tanto o Itamaraty quanto os técnicos de outros órgãos do governo acompanhavam com atenção que instrumentos seriam criados ou excluídos para que a posição externa do país não se chocasse com a nova realidade normativa que se esboçava para o setor. O grande problema foi a demora na discussão e votação da lei – entre o início da ANC e sua aprovação no Congresso passaram-se cinco anos (Oliveira: 1993, 5). Nesse meio tempo, várias influências foram moldando-a. Quando chegou ao Plenário, por exemplo, o debate foi contaminado “pelos resultados negativos do Plano Cruzado para a agricultura, inclusive pela importação maciça de alimentos” (Oliveira: 1993, 42). Somente após muitas batalhas a lei finalmente conseguiu ser aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente – Lei No 8.171 de janeiro de 1991. A tendência esboçada com a sua entrada em vigor foi a de um afastamento maior do Estado na regulação da vida econômica do campo. Para alguns, era possível identificar um viés revolucionário da Lei, principalmente na área de exportação, pois, “pela primeira vez, romp[er-se-ia] o elo umbilical (...) com as chamadas ‘políticas dos institutos’ (café, cacau, açúcar, etc)” (Oliveira: 1993, 2). Observando por uma perspectiva de longo prazo, percebe-se que a Lei Agrícola acabou não sendo um diploma consistente para servir de parâmetro para as políticas públicas do

⁵²¹ “A Agropecuária na constituinte”. Fabio de Salles Meirelles. Folha de São Paulo. 7 de novembro de 1986; “Agricultores estão de olho na constituinte”. O Estado de São Paulo. 19 de novembro de 1986.

⁵²² “Confronto entre UDR e CONTAG agita subcomissão”. Jornal de Brasília. 24 de maio de 1987.

⁵²³ Interessante apanhado das posições parlamentares pode ser encontrado em (Oliveira: 1993, 24-49).

setor agrícola. Houve demasiados fatores intervenientes que o formalismo legiferante não conseguiu abarcar – notadamente o efeito das políticas macroeconômicas no setor (Santos: 1996, 105-6).

De qualquer forma, a tramitação da Lei teve grande impacto na (in)definição da posição brasileira na Rodada Uruguai. Isso é visível quando já se inicia o estágio de fórmulas e detalhamento, em Genebra. Nesse momento, estava claro que o país só conseguiria ter qualquer influência nas negociações se realizasse um grande trabalho preparatório doméstico, definindo posições mais nítidas sobre as propostas de outros países e aproveitando as oportunidades de ação do plano multilateral para avançar as propostas brasileiras. Os representantes brasileiros em Genebra, cientes da importância desse momento estratégico, requisitavam do Itamaraty um esforço para mobilizar os órgãos domésticos na definição das posições brasileiras. O Itamaraty, no entanto, não conseguiu que estes realizassem os estudos e tomassem as decisões necessárias. Tudo parecia estar em um estado de profunda letargia, uma expectativa paralisante. Dessa forma, o Itamaraty não pode atender os desejos dos diplomatas em Genebra. A justificativa é bastante interessante. De acordo com um telegrama,

[a] formulação da posição [do grupo de negociação interno em agricultura] tem-se defrontado com a dificuldade inicial da inexistência de uma política agrícola abrangente, de longo prazo. (...) Encontramo-nos, portanto, na difícil situação de acompanhar uma negociação internacional sem o correspondente amadurecimento ou a contrapartida interna. (...) A desejada orientação global em agricultura vem adquirindo contornos mais nítidos, na proporção do avanço da formulação da Lei Agrícola, exigida pela Constituição de 1988. Também esse processo, contudo, vem seguindo lentamente, vista a necessidade de serem atendidos complexos interesses próprios à política interna, regional e setorial.⁵²⁴

O Itamaraty transmitia incansavelmente aos órgãos domésticos participantes do processo decisório a tendência liberalizante das negociações em Genebra, mas parecia, aos que estavam atuando em Brasília, impossível prever de antemão até que ponto essa tendência liberalizante internacional seria acolhida no projeto de Lei Agrícola. Desse modo, a posição brasileira nas reuniões em agricultura na Rodada Uruguai seria “fortemente afetada pelo próprio processo de submissão do projeto de lei pelo Executivo ao Congresso Nacional e pelo processo de discussão e eventual aprovação da

⁵²⁴ Desptel 785 (confidencial). GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Instruções. 12 de julho de 1990. Telegramas e despachos telegráficos (confidenciais e secretos) em 1990 para Delbragen. Caixa 32.

Lei.”⁵²⁵ Houve, portanto, importante impacto do processo de modificação normativo doméstico na posição brasileira em agricultura na Rodada Uruguai, principalmente durante os trabalhos da ANC e nos momentos iniciais de discussão da Lei Agrícola.

4.4.2 Política tarifária e restrições quantitativas

As negociações da Rodada Uruguai em agricultura abrangiam o importante tópico das questões tarifárias e das barreiras tarifárias que impediam o livre comércio na área. Geralmente, quando pensamos na atuação brasileira nesses temas, focamos a atividade demandante do país – principalmente as direcionadas aos países desenvolvidos. Há a tendência de esquecer que, envolvido em um exercício multilateral, ao país é exigida uma postura de equivalente abertura, mesmo que seja relativa. As duas dimensões são relevantes, e foram influenciadas pelas mudanças que ocorriam no contexto normativo doméstico.

Do lado da demanda, ressalta-se a atuação, desde a década de 1960, dos órgãos domésticos no sentido de formular as decisões de longo e curto prazo na área de exportação calculando de perto os prognósticos de demanda e oferta dos produtos de abastecimento voltados para o mercado doméstico. Como analisamos anteriormente, o governo criou um complexo sistema de taxas diferenciais de exportação, quotas, contingenciamentos (limites de exportação vinculados ao volume vendido no mercado doméstico), registros e suspensões de venda ao exterior (Faminow e Hillman: 1987, 356, 60-1).

A CACEX cuidava da maioria dessas restrições, muitas vezes independentemente das diretrizes da política comercial do governo. Servindo ao objetivo de restringir as exportações para controlar os preços domésticos, o órgão prejudicava os exportadores. O caso mais grave ocorreu na década de 1970, quando, por quatro anos seguidos, foram utilizados sistemas de contingenciamento, quotas e licenciamento para barrar o ‘excesso’ de exportação de soja. Atuando nessa situação peculiar, os produtores nacionais engajados no esforço exportador dificilmente tinham um guia preciso no qual pudessem planejar a busca sistemática de mercados externos por intermédio das negociações agrícolas do GATT – afinal, tinham que concentrar seu capital político no estrito conjunto de problemas que afetavam a sobrevivência de curto prazo do setor.

⁵²⁵ Desptel 785 (confidencial). GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Instruções. 12 de julho de 1990. Telegramas e despachos telegráficos (confidenciais e secretos) em 1990 para Delbragen. Caixa 32.

Esses limites ao potencial exportador brasileiro afetavam de forma mais freqüente os importadores estrangeiros. Muitos consideravam o Brasil um ‘*unreliable supplier*’ – isso pode ser visto no início da década de 1980, quando a política comercial de exportação mudava tanto que os importadores não sabiam se o país venderia seus produtos quando eles necessitavam (Faminow e Hillman: 1987, 360-1). A partir de 1987, no entanto, houve uma sensível diminuição desses controles de exportação. Em maio de 1988, o CONCEX aprofundaria essa reforma com a histórica decisão de liberar a comercialização externa dos produtos agrícolas, sem limites ou restrições. O acesso do setor a mercados externos não seria mais negado pelo Estado brasileiro (Rezende e Buainain: 1994, 492-3).

Progressivamente, portanto, as amarras que prendiam os exportadores começaram a ser desatadas, trazendo mais clareza para os agentes atuantes no mercado – a missão exportadora da agricultura não era mais constrangida por imperativos de curto prazo. Essas medidas marcaram o fim de um período caracterizado por grande intervenção governamental nos mercados agrícolas, tanto direta quanto indiretamente. O impacto para a posição brasileira em negociações internacionais era, no longo prazo, gigantesco. A partir desse momento, os agricultores passaram a ter uma missão mais clara e podiam voltar, se desejassem, todos os seus esforços para o exterior – o que ajudou na formação de uma mentalidade mais competitiva e preocupada com o sistema de regras que governa o comércio internacional. O relacionamento com o governo também melhorava. Agora, as centenas de contatos que eram necessários para tentar diminuir as restrições à exportação e até garantir o embarque dos produtos para o exterior simplesmente não eram mais necessários – a interação dos agricultores e seus órgãos de classe com o governo poderia, desse momento em diante, direcionar-se para outras questões, como a busca de mercados externos e a batalha contra o protecionismo dos países desenvolvidos.

As mudanças também ocorriam na área tarifária. No início da Rodada Uruguai, o país preocupava-se com a manutenção de suas tarifas aduaneiras ao setor, que, em última instância, poderiam proteger os agricultores da concorrência externa. A eloqüência do tratamento especial e diferenciado dentro e fora do Grupo de Cairns era um sinônimo dessa preocupação; o mesmo vale para a dificuldade do país em falar abertamente sobre ofertas de acesso a mercado. Essa posição recalcitrante estava com os dias contados.

Em setembro de 1987, por intermédio da resolução 435 do Conselho Monetário Nacional, iniciou-se um período de mudanças radicais, que buscavam a criação de regras mais precisas para o mercado agrícola, dando soluções estruturadas no livre funcionamento do mercado para atividades antes reguladas pelo Estado (Helfand: 1999, 22). De 1988 até 1991, amparados por essa resolução, há um profundo exercício de desregulamentar e liberalizar o setor (Helfand: 1999, 28). Em novembro de 1989, por exemplo, o Ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega, liberalizou as importações de fertilizantes, retirando as restrições quantitativas existentes que oneravam a cadeia agrícola.⁵²⁶ Maílson era o homem certo, na posição correta, no momento adequado para realizar as reformas necessárias. Tendo iniciado sua carreira em uma agência no Banco do Brasil no sertão semi-árido nordestino que lidava quase que exclusivamente com financiamento do setor rural, teve toda sua trajetória vinculada ao financiamento da agricultura. No início da década de 1980, pesquisou os sistemas de crédito rural de outros países, tendo a arguta percepção das distorções das políticas agrícolas brasileiras – inclusive a necessidade do fortalecimento do Ministério da Agricultura (Nóbrega: 1985, 180). Quando assumiu o Ministério da Fazenda, pôde dar uma importante contribuição para a modernização dos instrumentos de desenvolvimento da agricultura brasileira em um rumo mais convergente com o equilíbrio das contas públicas.

O fim do protecionismo no setor de insumos à agricultura ajudaria o aumento da eficiência no campo em um momento estratégico, concomitante “com a elevação dos preços externos das commodities agrícolas em 1988; isso, juntamente com a redução dos custos de produção e de transporte dos produtos agrícolas – graças à queda do preço internacional do petróleo –, certamente contribuiu para a manutenção do dinamismo agrícola nas safras 1987-1988 e 1988-1989” (Rezende: 2003, 117).

Mas não foi sem turbulências que essas reformas foram realizadas. Em determinados momentos, havia súbitas reversões no programa de liberalização comercial, fruto da disfunção dos órgãos do governo. Em 1987, mesmo com o esforço da CPA em realizar uma reforma tarifária, a CACEX anunciou, “a proibição de importação de cerca de 2.500 produtos”, reduzida posteriormente para 1.200. O que se

⁵²⁶ “Facilitadas as negociações Brasil/Estados Unidos”. *Gazeta Mercantil*. 22 de novembro de 1989.

observa desses produtos é que eram em sua maioria carnes, vegetais, frutas, cereais, óleos vegetais e gorduras animais e vegetais.⁵²⁷

Tabela 2: Média da tarifa aplicada (%) em agricultura:⁵²⁸

1966	1973	1980	1984	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
53	34	53.8	57.3	43	17	6	5.9	5.1	3.9	3.5	0.2

Essa instabilidade do processo de liberalização significou uma posição mais tática do país, mesmo sabendo-se que, no longo prazo, o protecionismo ao setor iria diminuir. Nas vésperas da reunião de Montreal, por exemplo, o Brasil realizou duro discurso no qual defendeu a exclusão dos países em desenvolvimento “de qualquer contribuição no curto prazo” às negociações agrícolas, inclusive na área tarifária.⁵²⁹ Com o passar do tempo, esse radicalismo foi diminuindo – um movimento paralelo à reforma da política tarifária. À medida que ficava nítido aos decisores a desnecessidade da proteção à agricultura brasileira por instrumentos aduaneiros (ver Tabela 2), aumentava a confiança na defesa do discurso sobre a liberdade do funcionamento dos mercados agrícolas internacionais.

4.4.3 Subsídios

Desde os trabalhos preparatórios da Rodada Uruguai, sabia-se que o tema dos subsídios agrícolas era um dos mais complexos de ser abordado e o mais urgente a ser solucionado. O espantoso crescimento dos desembolsos dados aos agricultores americanos e europeus na primeira metade da década de 1980 deprimia os preços internacionais e prejudicava diversos países emergentes, muitos necessitando urgentemente de divisas para solucionar problemas financeiros.

O Brasil tinha uma posição diferenciada em relação aos outros países emergentes exportadores agrícolas: o país ainda inundava sua agricultura doméstica de subsídios. O setor rural estava entorpecido, pois se acostumara, por mais de trinta anos, “a ter no crédito rural subsidiado a principal forma de apoio oficial ao desenvolvimento de suas atividades”, sem que isto tivesse levado às transformações esperadas (Nóbrega:

⁵²⁷ “1987 consultation with Brazil under Article XVIII:12(b). Background paper by the Secretariat”. 10 November 1987. BOP/W/114; “CACEX proíbe as importações de mais 2.500 produtos.” Folha de São Paulo. 23 de janeiro de 1987.

⁵²⁸ (Abreu: 2004b, 29-30; Braga e Tyler: 1990, 5). De acordo com Werner Baer, no entanto, as tarifas médias diminuíram de 32,2%, em meados da década de 1980 para 14,2% em 1990 (Baer: 2002, 383).

⁵²⁹ Tel 2140. GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Grupo de Morges. Reunião de 28 de novembro. 29 de novembro de 1988. Rolo 2680. Confidencial. Telegramas recebidos no segundo semestre de 1988 da Delbragen.

1985, 11).⁵³⁰ Tomando como referência somente a década de 1970, parecia que a tendência em usar este instrumento estava se aprofundando cada vez mais, principalmente com a demanda do programa energético do álcool – enquanto o volume de crédito subsidiado representava 2% do PIB agrícola no início da década de 1970, ele atingiria quase 20% em 1980 (Baer: 2002, 389). Os subsídios não se limitavam ao programa de fomento da cana de açúcar. Outro caso importante foi o do trigo – o governo pagava aos produtores 100 dólares/tonelada a mais do que o preço do mercado internacional para incentivar o cultivo, mas comercializava-o domesticamente a preços inferiores aos externos, como forma de diminuir a inflação nos produtos derivados. O programa custou bilhões de dólares em mais de 15 anos e, de acordo com um Secretário do Tesouro brasileiro da década de 1980, era um desastre para as contas públicas do país.⁵³¹

Ao analisar os subsídios à agricultura, convém notar que eles eram bem diferentes dos que eram aplicados na produção de manufaturados. Isso porque, enquanto o primeiro buscava estimular a produção agrícola como forma de diminuir a escassez de alimentos e a melhorar o balanço de pagamentos pela diminuição das importações (Rezende e Goldin: 1993, 55) – voltados, portanto, para o mercado doméstico –, o segundo buscava promover as exportações de manufaturas .

No início da década de 1980, o panorama começou a mudar. Tendo sucessivos problemas na sustentação de sua dívida externa, o país começou gradualmente a abolir os subsídios. Com a diminuição do suporte à exportação de manufaturados, houve um aumento gradual da importância das exportações agrícolas. Como última opção, para honrar certas dívidas, as autoridades governamentais atribuíam prioridade à exportação até quando não havia excedentes exportáveis – como foi o caso da exportação de 500 mil toneladas de milho para a União Soviética, em 1983.⁵³²

Na agricultura, com a crise fiscal, o governo foi progressivamente forçado a eliminar políticas setoriais de compensação e estimular medidas para aumentar a liberdade interna e externa de comercialização desses produtos (Rezende e Buainain: 1994, 502). O país, com isso, iria progressivamente transitar de um conjunto de políticas intervencionistas para um direcionado para soluções voltadas para o mercado. Esse movimento não foi voluntário; foi resultado da necessidade de controlar os gastos que

⁵³⁰ “O imprevisto do ministro”. O Estado de São Paulo. 26 de junho de 1984.

⁵³¹ “Land of plenty can't feed itself”. The Globe and Mail. 11 June 1986.

⁵³² A medida impactou a inflação do período. Os controles na exportação agrícola só foram restabelecidos na medida em que os constrangimentos cambiais diminuíram (Rezende e Goldin: 1993, 60).

gerou numa dramática contração do volume de crédito disponível para o setor agrícola (Helfand: 1999, 8, 15-6).⁵³³ A primeira rodada de diminuição foi em 1983, quando o crédito agrícola foi cortado em 40% (Helfand: 1999, 17-8). A partir daí, técnicos do governo começaram a estudar como essa diminuição deveria ser compensada, para evitar uma queda brusca da produção. Esses técnicos acreditavam que, se houvesse um abandono súbito do suporte do Estado à agricultura, as pressões inflacionárias se agravariam (Delgado: 2001, 44). A decisão de curto prazo foi, portanto, determinar um conjunto de preços mínimos para regular o setor agrícola nessa transição (Helfand: 1999, 21).

Mesmo com essa medida, a transição não foi tranqüila. No curto prazo, a consequência da diminuição do suporte foi o aumento dos encargos financeiros na estrutura final dos custos do produtor – em alguns casos chegando a 50% –, e uma diminuição do nível de produtividade do setor por falta de capital para investimento em insumos modernos (Carvalho: 1986, 227). Além do quadro financeiro difícil para os agricultores, a crise de abastecimento agrícola de 1986 ocasionou aumento nos desembolsos dos subsídios, revertendo a tendência dos anos anteriores e a direção geral da política.⁵³⁴ Para alguns, essa medida demonstrava que a política de subsídios ainda poderia ser um caminho viável na política agrícola brasileira.⁵³⁵

Era nesse quadro de mudança que o Brasil tinha que formular a sua posição no tópico de subsídios em agricultura na Rodada Uruguai. Por um lado, sabia-se que haveria uma drástica redução dos subsídios aos agricultores brasileiros como forma de diminuir o desequilíbrio das contas governamentais. Por outro lado, não se tinha certeza se o país utilizaria novamente em algum momento futuro as medidas de suporte – as peculiaridades dos eventos de 1986 eram um alerta nesse sentido.

A implicação prática para as negociações multilaterais era que diplomatas e técnicos dos órgãos domésticos tinham muita cautela na hora de definir a posição brasileira. O país não poderia, sobretudo, sair abertamente defendendo o fim dessas medidas, como a Argentina o fazia. A sutileza brasileira nas críticas aos subsídios dos países desenvolvidos e nas demandas para um arranjo multilateral que coibisse a prática era uma necessidade ditada pela contingência do período, marcado por uma falta de

⁵³³ “(...) *the policy reforms that affected the agricultural sector were driven not primarily by agricultural policy objectives but by the painful quest for price stability and the decision to abandon ISI policies*” (Helfand e Rezende: 2004, 195).

⁵³⁴ “Juros diferenciados e subsídios de 4 bilhões no pacote agrícola”. O Estado de São Paulo. 25 de abril de 1986.

⁵³⁵ “Governo pode aumentar produção agrícola com subsídio”. O Globo. 14 de março de 1986.

clareza sobre o futuro das políticas domésticas. Essa realidade gerava estímulos para a insistência na defesa do princípio do tratamento especial e diferenciado – o Brasil estaria livre para subsidiar sua agricultura, se houvesse necessidade, enquanto a mesma prática seria proibida aos países desenvolvidos. Essa característica é identificável desde a Reunião Ministerial de Punta del Este. No periódico Comércio Exterior, por exemplo, quando se apresenta a tese do Grupo de Cairns de eliminação gradual dos subsídios, a sutil posição brasileira foi colocada da seguinte forma:

[o] governo brasileiro admite que, apesar da necessidade da eliminação dos subsídios, tem que haver um tratamento diferenciado que permita certo nível de subsídios, diante dos problemas econômico-sociais de cada país.⁵³⁶

Quase dois anos depois, o país ainda estava em uma situação desconfortável. Na já citada reunião em Bariloche do Grupo, a participação brasileira parecia desenhada especialmente para preservar na coalizão a idéia de que países como o Brasil deveriam continuar a ter o direito de subsidiar a agricultura. Íris Rezende, representante brasileiro na reunião, tocava exatamente nesse ponto quando ressaltava o complexo e delicado momento da agricultura nacional.⁵³⁷ Havia o início da mudança do discurso, é claro, com o ministro falando na reunião que o Brasil vinha “reduzindo gradativamente os subsídios à agricultura”⁵³⁸, mas a consequência estratégia ainda era tímida.⁵³⁹

Foi somente após o encontro de Bariloche que se iniciou um exercício de consultas entre os órgãos domésticos para analisar se a perspectiva de diminuição e eliminação do uso de subsídios permitiria uma posição menos refratária no plano multilateral. Em uma reunião, ocorrida na sede da Divisão de Política Comercial do Itamaraty, com representantes do Ministério da Fazenda, da CPA e da CACEX, já estava sendo definida uma nova avaliação do impacto dos subsídios na posição externa do país. De acordo com o relato da reunião,

constatou-se que, embora já os tenha utilizado, o Brasil tem sofrido grandes prejuízos, sobretudo no comércio agrícola, em função de seu uso excessivo por parte dos países desenvolvidos. Nessas condições, seríamos

⁵³⁶ “Gatt: uma batalha sem vencidos ou vencedores”. Comércio Exterior. Novembro/Dezembro, 1986. Pág: 5.

⁵³⁷ “Íris faz crítica ao protecionismo”. Correio Braziliense. 25 de fevereiro de 1988.

⁵³⁸ “Íris condena ricos pelo protecionismo agrícola”. Jornal de Brasília. 25 de fevereiro de 1988.

⁵³⁹ Desptel 291. GATT. Agricultura. Grupo de Cairns. Reunião Ministerial de Bariloche. Resultados. 15 de março de 1988. Rolo 2615. Confidencial. Despachos telegráficos do primeiro semestre de 1988 para Delbragen.

beneficiados com a proibição deste tipo de subsídio, especialmente se esta proibição fosse mitigada por uma cláusula de tratamento diferenciado.⁵⁴⁰

Havia, portanto, a sinalização de uma nova percepção sobre a questão dentro do aparelho governamental: os prejuízos causados aos exportadores brasileiros eram graves demais para não serem levados em conta na formulação da posição brasileira. A proibição dos subsídios no plano multilateral, portanto, seria benéfica ao país – principalmente se houvesse uma preservação de um espaço em que o país ainda pudesse utilizar o instrumento, enquanto fosse necessário. Essa mudança de visão ajudaria a pavimentar o caminho para os ajustes futuros na estratégia de inserção brasileira na Rodada Uruguai, principalmente a partir de 1989.

4.5 Processo decisório e o Ministério da Agricultura

Um aspecto crucial que deve ser considerado quando se analisa o processo decisório que definiu a posição brasileira em agricultura na Rodada Uruguai é o impacto da mudança da distribuição de competências no poder relativo dos órgãos domésticos. Se considerarmos que o controle das políticas domésticas é um fator importante para determinar o peso relativo de um órgão na definição da posição externa do país, as mudanças na distribuição de competências terão grande impacto na posição do Brasil na Rodada Uruguai. Nas seções anteriores, já foi mostrado como o conteúdo dessas políticas mudou. O esforço nessa seção será voltado para as mudanças organizacionais, focando o Ministério da Agricultura.

O órgão sempre foi marginalizado na definição de políticas públicas que impactassem na agricultura. Isso pode ser observado em diversos indicadores. Um deles é o nível de rotatividade das lideranças. Desde 1861, quando o Visconde de Inhaúma assumiu a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, até 1984, o país teve 106 ministros, dos quais 83 efetivos e 23 interinos.⁵⁴¹ De acordo com um comentador, os mandatos de ministros na pasta da agricultura terminavam e iniciavam com uma velocidade maior do que a das safras.⁵⁴² A consequência dessa rotatividade é clara: não era possível elaborar políticas de longo prazo para o setor, muito menos empreender longas batalhas burocráticas para defender e expandir o controle sobre nichos de política (*policy*). O Ministério da Agricultura,

⁵⁴⁰ Desptel 415. GATT. Rodada Uruguai. Grupo negociador de subsídios e direitos compensatórios. Posição brasileira. 11 de abril de 1988. Rolo 2617. Secreto. Telegramas expedidos do 1º semestre de 1988 para Delbragen.

⁵⁴¹ “Ministério da Agricultura: 124 anos e 106 ministros”. O Estado de São Paulo. 27 de julho de 1984.

⁵⁴² “Agricultura à deriva”. Jornal do Brasil. 27 de fevereiro de 1986.

obviamente, não admitia oficialmente essa situação (Lima: 1973, 2), mas, ao examinarmos a distribuição institucional de poder ao longo do século XX, veremos claramente a subordinação da política agrícola a outros órgãos, o que gerava recorrentes conflitos dentro do governo.

O controle sobre o crédito agrícola é um dos exemplos mais claros nesse sentido, criando atritos até com a política monetária do governo. Em 1964, o Conselho Monetário Nacional definia os objetivos e procedimentos relacionados ao crédito rural. No ano seguinte, o Banco Central ficaria responsável pela administração, controle, auditoria, avaliação e acompanhamento do uso desses recursos. Como o Banco do Brasil podia sacar ilimitadamente recursos da autoridade monetária, havia uma permanente inconsistência entre a atividade de diminuição de liquidez empreendida pelo Banco Central e o ativismo do Banco do Brasil em desembolsar recursos (Pagnussat: 1988, 33-74; Santos: 1996, 99-101).

Com efeito, o poder de outros órgãos em determinar os rumos da agricultura nacional era incrível, e a incapacidade do Ministério da Agricultura em atuar de forma prévia para evitar problemas era igualmente impressionante. Era uma dissonância cotidiana. A questão dos fertilizantes, de 1976-77, demonstra bem a gravidade dessa condição de inferioridade. Irritado com a corrupção existente no repasse estadual que subsidiava fertilizantes, Mário Henrique Simonsen, Ministro da Fazenda, que já era avesso ao subsídio, desejava eliminá-lo. O Ministro da Agricultura, Alysson Paulinelli, pego de surpresa, desesperou-se, tendo que lutar no Palácio do Planalto a reversão da decisão, que poderia aumentar o preço dos alimentos em 200% em curto prazo.⁵⁴³ Esse não foi um caso isolado, pois na mesma época outros episódios emergiram nos quais o Ministério da Agricultura batalhava contra a Fazenda e a CACEX por questões como “a política de preços da carne, a importação de cebola e a seletividade do crédito rural do Banco do Brasil”.⁵⁴⁴

No início da década de 1980, a fragilidade do Ministério da Agricultura ainda subsistia, inclusive no processo de estudo para mudanças das políticas agrícolas: em 1982, o grupo constituído para examinar a experiência do crédito rural em outros países seria articulado no Ministério da Fazenda e não no Ministério da Agricultura.⁵⁴⁵ Na questão da exportação também havia conflito, inclusive entre órgãos poderosos. Em

⁵⁴³ “O presidente e seus ministros”. O Estado de São Paulo. 18 de março de 1977.

⁵⁴⁴ “Por que cresce o poder do presidente”. O Estado de São Paulo. 21 de dezembro de 1975.

⁵⁴⁵ Havia no grupo, no entanto, a presença do coordenador de assuntos econômicos do Ministério da Agricultura (Nóbrega: 1985, 12).

1984, enquanto a CACEX tentava incentivar uma política de “liberdade total de exportações”, a Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP) do Ministério da Fazenda obstruía o movimento. Com esse choque, acabava não existindo “consenso dentro do governo quanto à liberdade de exportação dos produtos agrícolas”⁵⁴⁶ – demonstrando o conflito de missões organizacionais no aparato estatal. Já em 1986, antes do congelamento de preços do Plano Cruzado, foi criado o Conselho Interministerial de Abastecimento para agilizar a política de abastecimento sob comando único em período de crise e estabelecer linhas de ação de médio prazo para o setor. O comando do órgão, no entanto, foi atribuído ao Ministério da Fazenda, significando ao mesmo tempo “o controle dos índices inflacionários em detrimento da política agrícola” e a impotência e desprestígio do Ministério da Agricultura (Farina: 1986, 230).

Os próprios titulares da pasta se espantavam quando percebiam como o órgão era marginal no aparelho governamental brasileiro. O ministro da agricultura em junho de 1984, Nestor Jost, comentou, que teria “sido mais ministro da Agricultura quando ocupou a presidência do Banco do Brasil” do que quando ocupou a pasta da Agricultura. Para ele, o controle decisório de outros órgãos do governo na política agrícola

transformou o Ministério da Agricultura [...] em uma repartição de segundo escalão, encarregada exclusivamente de manter suas atividades de extensão rural, pesquisa agropecuária e uma pequena intervenção no mercado por meio da Cobal e da Companhia de Financiamento da Produção (CFP).⁵⁴⁷

Na época, suas considerações não eram exceções. Segundo um editorial, o país carecia de uma verdadeira política agrícola, e os problemas nesse campo eram mais graves pelo fato de “o ministério teoricamente competente não disp[or] de forma alguma de poder para influir sobre o setor pelo qual responde”. Neste momento específico, não seria por falta de vontade, pois havia “propostas do ministério [que procuravam] contemplar as necessidades do setor, mas [esbarravam] sistematicamente na política de restrição monetária ora em vigor”. A agricultura, assim, era “uma simples variável a mais da política monetária”.⁵⁴⁸

Pedro Simon, ministro da agricultura em 1985, também criticava a situação que enfrentava. Achava, particularmente, que era a profusão de órgãos que lidavam com

⁵⁴⁶ “Exportações geram divergências entre a Seap e a CACEX”. *Correio Braziliense*. 30.9.1984.

⁵⁴⁷ “A decepcionante atuação de Jost”. *O Estado de São Paulo*. 17 de junho de 1984.

⁵⁴⁸ “Um triste aniversário”. *O Estado de São Paulo*. 28 de julho de 1984.

todos os aspectos da política agrícola que dificultava qualquer coerência e planejamento de políticas públicas para o setor – uma verdadeira anarquia, nas suas palavras.⁵⁴⁹ O problema do órgão, ao seu ver, era que, por forças externas, se tinha “um ministro esvaziado, que praticamente não tinha voz nem vez.”⁵⁵⁰ O órgão, para Simon, era um “mero executor de políticas agrícolas definidas pela área econômica do governo”⁵⁵¹ e parecia ter sido feito para nunca funcionar.⁵⁵² Na política de exportação, essa fragmentação era ainda mais sensível. A falta de participação da sociedade na política agrícola era salientada por Pedro Simon, tendo afirmado que ela era

sempre decidida em gabinetes. Segundo o ministro, ‘a organização é anárquica, pois o café, a cana-de-açúcar, o cacau, que são as principais culturas de exportação, estão nas mãos do Ministério da Indústria e do Comércio. O trigo, quem controla, é o Banco do Brasil. As negociações da laranja, entre produtores e indústrias, são conduzidas pela CACEX. (...)’. É difícil organizar um plano agrícola integrado, pois a multiplicidade de órgãos envolvidos torna a tarefa quase impossível”.⁵⁵³

A falta de autonomia para tomar decisões por parte do Ministério da Agricultura, no entanto, não era somente um sintoma da administração da crise da dívida ou da política econômica, derivadas da sustentação do modelo econômico do período.⁵⁵⁴ Há raízes bem mais profundas. Ao analisar a evolução da política agrícola brasileira de 1950 a 1967, Gordon Smith fica intrigado com o fato de o país ter desenvolvido uma política excessivamente voltada para créditos e distorção do mercado, negligenciando políticas de educação e treinamento, melhora da qualidade em pesquisa e extensão, e uso e distribuição da terra. Não havia, portanto, interesse em desenvolver o fator humano na agricultura. O autor considerava que o instável sistema político brasileiro – que favorecia políticas que dessem resultados de curto prazo –, inviabilizava políticas econômicas com prazo maior de maturação para o setor. Daí a preferência por controle de preços e subsídios. A falta de um funcionalismo de nível adequado e a transitoriedade dos altos escalões do Ministério da Agricultura também, para ele, era um óbice para estabelecer políticas de longo prazo – tornando uma necessidade a criação de

⁵⁴⁹ “Simon defende maior centralização dos órgãos de administração federal”. *Gazeta Mercantil*. 27 de dezembro de 1985; “Simon: política rural é uma grande anarquia”. *Correio Braziliense*. 12 de abril de 1985.

⁵⁵⁰ “Pedro Simon critica dependência a ministérios da área econômica”. *O Globo*. 26 de maio de 1985.

⁵⁵¹ “Simon propõe maior participação do setor no Ministério da Agricultura”. *Gazeta Mercantil*. 14 de março de 1985; Ver também “Pedro Simon critica dependência a ministérios da área econômica” *O Globo* 26 de maio de 1985.

⁵⁵² “Este mês, Cr\$ 2,76 trilhões para a agricultura” *Jornal da Tarde*. 3 de abril de 1985.

⁵⁵³ “Para Simon, organização agrícola é anárquica”. *Folha de São Paulo*. 7 de novembro de 1985.

⁵⁵⁴ “Agricultura enfrenta agora a sua pior crise”. *Correio Braziliense*. 7 de dezembro de 1986.

agências fora do Ministério da Agricultura para tentar formular uma política adequada (Smith: 1969, 215 e 8-20).

Charles Mueller não concorda com a tese de Smith de que era a estrutura burocrática do Ministério da Agricultura um dos principais fatores da ineficiência das políticas para o setor. Para ele, deve-se buscar na dimensão relacional da interação entre grupos sociais de pressão e segmentos estatais a resposta para explicar a natureza das políticas agrícolas adotadas pelo Brasil. Nesses termos, as políticas agrícolas no país resultavam do conflito entre dois grupos: o primeiro era constituído pelos “tecnoburocratas dos órgãos econômicos que só tinha interesse na política agrícola na medida em que ela servia para ajudar a expansão do setor urbano-industrial”. O segundo era o grupo dos “planejadores da agricultura”, lotados principalmente no Ministério da Agricultura, defensores de um aumento não destrutivo e sustentável da eficiência agrícola (Mueller: 1982, 46).

O choque dos dois grupos geralmente resultava em vitória do primeiro sobre o segundo. O consenso sobre a estratégia de desenvolvimento da ISI e o poder que essa perspectiva deu ao primeiro grupo justifica o aspecto subordinado que caracterizou as políticas agrícolas após a década de 1950, mesmo quando houve melhoras na qualificação e estabilidade da burocracia do Ministério da Agricultura (Mueller: 1982, 51). Seria só com a ruína desse consenso que o segundo grupo poderia avançar – e foi exatamente durante a Rodada Uruguaí que isso aconteceu. Em uma pesquisa estruturada em entrevistas, Steven Helfand identifica que no período 1964-1984, o Ministério da Fazenda era considerado a instituição mais importante na formulação da política agrícola, seguida pelo Banco do Brasil e pelo Banco Central – derivado, talvez, da progressiva eliminação dos instrumentos de intervenção que controlavam. Seria somente entre 1985 e 1991 que o poder relativo do Ministério da Agricultura aumentaria, acompanhando a redução do poder tanto do Banco do Brasil quanto do Banco Central.⁵⁵⁵

A fragilidade do Ministério da Agricultura fazia com que as decisões do setor, inclusive nas negociações internacionais, fossem subordinadas às políticas de outros órgãos. Essa situação também redundava na falta de interlocutores com voz adequada

⁵⁵⁵ De acordo com Flávio Teles de Menezes, presidente da Sociedade Rural Brasileira, de 1984 até 1990, “se um leão escapasse de um circo, e naquele dia fosse ao Ministério da Agricultura, devorasse o ministro e sentasse em sua cadeira, levaria de sete a dez dias para alguém descobrir onde o leão estava escondido, porque ninguém sentiria a falta do ministro da agricultura” (Helfand: 1999, 11, 23).

dentro do aparelho estatal para defender os interesses dos agricultores. O episódio da Lei Agrícola mostra muito bem essa dificuldade: os agricultores optaram por empreender suas próprias ligações com o parlamento, por saberem que o Ministério da Agricultura era demasiado fraco para influenciar a agenda do legislativo (Oliveira: 1993, 65).

A fraqueza do órgão também é quando se discutiu a formação da posição brasileira em agricultura no GATT dentro de um contexto burocrático-governamental. Na Rodada Tóquio, o Ministério da Agricultura apresentou um trabalho que poderia pautar a posição brasileira de forma bem mais liberal e ativa. Os outros órgãos do GT de Agricultura da Unidade de Negociação, no entanto, o consideraram genérico, definindo-o somente como “documento de uso interno do próprio Ministério da Agricultura” e que não poderiam ser adotadas as conclusões apresentadas pelo trabalho na definição da posição brasileira em Genebra. Estes órgãos sentiam-se especialmente incomodados com as conclusões do trabalho no sentido da “completa liberalização do comércio” em agricultura, em contraposição com uma posição “mais aconselhável” de pautar a posição produto a produto.⁵⁵⁶ As posições brasileira em agricultura, pelo menos nessa ocasião, acabaram, portanto, marginalizando sistematicamente o Ministério da Agricultura, mesmo que o órgão tenha sido ativo na atividade de “identificação preliminar de alguns grupos de produtos” de interesse para o país negociar.⁵⁵⁷ Não é equivocada, assim, a tese de que ele era excluído e que sua voz não era ouvida nas negociações.⁵⁵⁸ E isso se dava em todos os níveis hierárquicos, inclusive nas decisões estratégicas que o país fez. Muitas vezes, o órgão não era nem convidado a participar do processo decisório. Esse foi o caso da reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico com Geisel, que discutiria as instruções finais para a Rodada Tóquio, para a qual o ministro da agricultura Alysson Paulinelli não foi convidado.⁵⁵⁹

Convém considerar que o órgão tinha tanta deficiência no controle de políticas públicas que, muitas vezes, sua única saída era direcionar seus recursos para influenciar domínios com impactos mais imediatos na agricultura doméstica – acarretando uma menor atenção às questões relacionadas com comércio internacional e às negociações

⁵⁵⁶ Desptel 1508. GATT. NCM's. Unidade de Negociação. 2ª Reunião do Grupo de Agricultura e Produtos Tropicais. Resultados. 20 de novembro de 1975. Rolo 2105. Confidencial. Telegramas expedidos em 1975 para Delbragen.

⁵⁵⁷ Desptel 84. GATT. NCM's. Unidade de Negociação. 2ª fase dos trabalhos. VIII reunião. Resultados. 23 de janeiro de 1976. Rolo 2112. Confidencial. Telegramas expedidos em 1976 para Delbragen.

⁵⁵⁸ Caldas cita um artigo da década de 1970 para corroborar essa tese (Caldas: 1998, 42).

⁵⁵⁹ “Brasil pedirá 8 a 10 anos para abandonar incentivos”. O Estado de São Paulo. 19 de setembro de 1978.

do GATT. De fato, o Ministério da Agricultura não reputava questões de comércio exterior na área agrícola como aspecto de grande relevância na sua atuação. Uma mostra dessa negligência está em um estudo elaborado pelo órgão em 1985, que buscava dialogar com a sociedade para construir as diretrizes de desenvolvimento agropecuário do país. Das doze dimensões da política agrícola selecionadas, não há uma que lide com o eixo da agricultura brasileira. Considerando que o estudo vislumbrava o ano 2000 como horizonte, é notável como a omissão é grave – nesse ano, pode-se afirmar que a dimensão exportadora da agricultura brasileira já tinha ultrapassado a maioria dos doze pontos em importância.⁵⁶⁰

Esse quadro começou a mudar em 1986, com a posse de Íris Rezende no Ministério da Agricultura. O político goiano assumiu o órgão quando este estava no fundo do poço, sem prestígio algum tanto no governo como junto aos agricultores. Alguns meses antes de sua posse, havia até relutância por parte de alguns políticos em aceitar o cargo – em um jornal foi publicada uma reportagem chamada “Procura-se um ministro para a Agricultura.”⁵⁶¹ Quando ele tomou posse, em fevereiro de 1986, mais de 400 agências bancárias estavam bloqueadas em três estados por agricultores – com a possível mobilização em mais duas unidades da federação.⁵⁶² Não foi uma tarefa fácil iniciar sua gestão nessa situação; porém, o ministro conseguiu dar os primeiros passos para a maior institucionalização do órgão, além de ter ocupado um nicho que não estava recebendo muito atenção de seus colegas de alto escalão, naturalmente atarefados com o Plano Cruzado: as reuniões internacionais sobre agricultura relacionadas com o GATT.

Não era inédita a participação de técnicos do Ministério da Agricultura em reuniões internacionais do GATT. Nas próprias reuniões do Grupo de Análise do Mercado de Carne do Conselho Internacional de Carne, a delegação brasileira era geralmente integrada por um funcionário do ministério.⁵⁶³ A presença sistemática de um Ministro da Agricultura em reuniões internacionais, no entanto, era uma novidade. A

⁵⁶⁰ Os doze pontos eram: crédito e incentivos à agricultura; preços mínimos e comercialização de safras; abastecimento; pesquisa agrícola e extensão rural; irrigação; recursos naturais; dimensão energética do setor rural; desenvolvimento da pecuária; política de pesca; política de cooperativismo; municipalização da agricultura e desenvolvimento comunitário; e apoio à reforma agrária (Brasil: 1986). Deve-se salientar, contudo, que outros estudos do período, principalmente de pesquisadores de fora do governo, colocavam a questão do comércio exterior dentro do exame da política agrícola brasileira. Ver, por exemplo, o trabalho de Guilherme Leite da Silva Dias e José Roberto Mendonça (Dias e Mendonça: 1983).

⁵⁶¹ O Estado de São Paulo. 11 de dezembro de 1985.

⁵⁶² “Íris Rezende assume Agricultura com 400 agências bancárias bloqueadas”. Folha de São Paulo. 14 de fevereiro de 1986.

⁵⁶³ Desptel 705 para Delbragen. GATT. Reuniões. Grupo de Análise do Mercado de Carne. Conselho Internacional de Carne. Instruções. 6 de junho de 1986 (confidencial). Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca.

própria posse de Íris, na fase de preparação para a Rodada Uruguai, veio em um momento auspicioso para que o Ministério da Agricultura pudesse, aos poucos, ocupar o espaço de outros órgãos na formulação da posição brasileira no GATT.

A ocupação de espaço por parte do ministro não impactou de maneira automática a posição brasileira na Rodada Uruguai. No início das negociações, o estágio de definição de agenda e ajuste do mandato fez com que o Itamaraty continuasse a ter as rédeas da definição estratégica da posição brasileira. Mesmo se Íris tivesse lutado para definir a posição brasileira nesse período, o país não teria atuado de forma mais positiva nas negociações agrícolas, como a Austrália e a Argentina o fizeram. Isso porque o Ministro ainda estava bastante influenciado pela crise de abastecimento que se abateu durante todo o ano de 1986 no país, e era um pessimista sobre a capacidade da agricultura brasileira de prosperar em mercados mais abertos, principalmente no curto prazo. Antes de chegar a Cairns, por exemplo, reconheceu a dificuldade para o Brasil de se igualar às grandes potências mundiais no campo das exportações agrícolas porque “não [teríamos] condições econômicas e financeiras”.⁵⁶⁴ Como observamos anteriormente, o ceticismo do ministro estava presente até na reunião de Bariloche do Grupo de Cairns, às vésperas da Reunião Ministerial de Montreal, em 1988. Além do ceticismo, o Ministro ainda tinha que enfrentar a crua realidade da falta de controle sobre as políticas domésticas relacionadas com a agricultura.

Mas a iniciativa de Íris de acompanhar de perto as negociações fortalecia os escalões inferiores do Ministério da Agricultura que participavam das interações burocráticas mais cotidianas com o Itamaraty na definição da posição externa do país. À medida que ele conseguia mais prestígio, o órgão foi crescendo sua influência sobre o processo decisório de definição de posição na Rodada Uruguai. Esse movimento é visível a partir de 1987, quando o país foi batendo recordes seguidos na exportação de grãos.⁵⁶⁵ Íris foi “considerado o ministro das 65 milhões de toneladas de grãos”, e, assim, “prestigiado no governo”, não sofria nenhuma repreensão do presidente José Sarney.⁵⁶⁶

O prestígio reverteu-se em um fortalecimento do órgão, culminando na transferência da tarefa de traçar a política nacional de abastecimento do Ministério da

⁵⁶⁴ “Íris descarta boatos sobre poupança rural”. *Jornal de Brasília*. 22 de agosto de 1986.

⁵⁶⁵ “Medalha de ouro”. *Correio Braziliense*. 3 de outubro de 1988.

⁵⁶⁶ “Planalto absorve críticas de Íris”. 5 de julho de 1988. *Correio Braziliense*.

Fazenda para o Ministério da Agricultura, ainda em 1988.⁵⁶⁷ Nos anos seguintes, a tendência iria aprofundar-se, principalmente com a eliminação das políticas de distorção implementadas pelos outros órgãos e a redistribuição de competências sobre as políticas públicas que tinham impacto na agricultura – fim definitivo da utilização da conta movimento do Banco do Brasil, fim da CACEX e o desmonte dos ineficientes órgãos reguladores, como o IAA (açúcar e álcool), o IBC (café) e o CITRIN (trigo).⁵⁶⁸

O reflexo dessas mudanças institucionais no processo decisório da participação brasileira em agricultura na Rodada Uruguai foi grande, mas não imediato. Se o Ministério da Agricultura era marginal na Rodada Tóquio, agora, com o prestígio da gestão Íris Rezende, os agentes do órgão tinham mais liberdade e prestígio para participar do processo burocrático-governamental. No início, isso significou uma barreira ao processo de mudança da posição brasileira na Rodada Uruguai em agricultura. A crise agrícola de 1986 afetou as predisposições cognitivas dos oficiais do órgão, fazendo-os menos confiantes da capacidade de a agricultura brasileira sobreviver em um ambiente competitivo de mercados abertos e de pouca intervenção estatal. Assim, apesar de o Itamaraty progressivamente já desejar uma posição mais ativa em agricultura, esta só foi tomada quando as crenças de técnicos do Ministério da Agricultura na competitividade da agricultura brasileira se tornaram mais positivas. A política brasileira de modernização da agricultura, ao enfatizar uma política de liberação de importações de produtos agrícolas, diminuição de tarifas para bens de capital e fertilizantes, corte de subsídios para o setor, fim das restrições a exportação e uma “revisão gradual de preços mínimos”, foi instrumental nesse ajuste.⁵⁶⁹

Isso veio em um momento importante, no qual a participação técnica do Ministério da Agricultura era essencial para a formulação da posição brasileira. Principalmente a partir de 1989, quando as discussões técnicas se aprofundaram em Genebra, o Itamaraty sempre o consultava para que o país pudesse definir posições mais

⁵⁶⁷ “Íris comandará abastecimento”. 27 de setembro de 1988. *Correio Braziliense*.

⁵⁶⁸ Essa não é uma consideração consensual. Marcos Jank afirma que mesmo com essas modificações, o Ministério da Agricultura ainda perdia competência para outros órgãos: “(...) os grandes problemas atuais da agricultura deixaram o Ministério que leva o seu nome, e foram parar no Ministério da Fazenda, no Departamento de Comércio Exterior (DECEX), no CONFAZ, no Ministério dos Transportes, no Itamaraty e em diversos outros órgãos onde o setor tem pouco ou nenhuma influência” (Jank: 1996, 150). Falar que até esse momento as políticas agrícolas passaram perto do Ministério da Agricultura talvez seja uma visão excessivamente otimista, mas o autor está mais que certo na visão de que os órgãos onde situa a política nem sempre são os que os grupos de interesse conseguem exercer maior influência.

⁵⁶⁹ Despeltel 1210. Para Delbragen. Agricultura. GATT. Rodada Uruguai. Entrevista do Dr. José Cláudio Barriguelli no Departamento de Agricultura. 17 de outubro de 1990. Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1988-1990.

sofisticadas e ser mais ativo nas negociações do GATT. Até os contatos com a iniciativa privada passavam pelo Ministério da Agricultura, crescentemente responsável pela adequada preparação do país na “iniciativa das propostas em setores de interesses e nos quais [revelava]-se efetivamente competitivo, em vez de reagir a idéias de outras delegações”⁵⁷⁰. Quando as negociações internacionais adentraram no importante estágio de fórmulas e detalhamento, a dependência que o Itamaraty teve dos trabalhos do Ministério da Agricultura aumentou ainda mais.

Muitas vezes, porém, o órgão não conseguia responder às demandas do Itamaraty. Em julho de 1989, por exemplo, a Delegação Brasileira em Genebra, quando tentou dar maior ativismo ao posicionamento do país, foi comunicada que qualquer compromisso assumido pelo Brasil deveria “ser submetido a um intenso processo de avaliação interna, entre órgãos do governo e setor privado.”⁵⁷¹ Já no ano seguinte, Rubens Ricupero pediu que o Itamaraty sensibilizasse o Ministério da Agricultura, para que esse enviasse pedidos e ofertas concretas. Ele alerta “para a urgência de se identificarem pontos concretos que possibilitem definir os eventuais benefícios que poderiam ser extraídos da rodada pelos produtores brasileiros.”⁵⁷² Nas duas situações, o Itamaraty não conseguiu persuadir o órgão a participar, o que teve grande impacto negativo na posição externa brasileira; essa situação, porém, mudaria já em setembro de 1990, quando Mauro Lopes, técnico do Ministério da Agricultura, foi para Genebra para preparar a posição brasileira para o que acreditava-se ser o fim da Rodada.⁵⁷³

No estágio de fórmula e detalhamento da Rodada Uruguai, portanto, o Ministério da Agricultura teve um papel central na determinação da posição brasileira nas negociações – mesmo quando isso significava a falta de instruções adequadas para os negociadores em Genebra. Essa participação só foi possível porque o órgão adquiriu crescente voz sobre as políticas domésticas relevantes, além de, desde o início das negociações da Rodada Uruguai, ter ocupado o papel central como interlocutor e líder doméstico cuja consulta era necessária para se ter as definições externas. No primeiro momento, a ascendente importância do órgão constrangeu o Itamaraty, pois, desde

⁵⁷⁰ Desptel 621 (confidencial). GATT. Agricultura. Subsídios às negociações. 2 de junho de 1989. Telegramas e despachos telegráficos (confidenciais e secretos) em 1990 para Delbragen. Caixa 32.

⁵⁷¹ Desptel 785 (confidencial). GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Instruções. 12 de julho de 1990. Telegramas e despachos telegráficos (confidenciais e secretos) em 1990 para Delbragen. Caixa 32.

⁵⁷² Tel 868. De Delbragen. GATT. Agricultura. Subsídios para a reunião ministerial do Grupo de Cairns, Santiago. À atenção imediata dos senhores chefes da DEC, DPB e DPC. 4 de julho de 1990. Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1988-1990.

⁵⁷³ Tel 1227. GATT. Agricultura. Listas nacionais. Pedido de informações. 17 de setembro de 1990. Telegramas recebidos de Delbragen em 1990 do número 1001 em diante. Caixa sem número.

1988, já havia diplomatas desejando que o país participasse mais ativamente das negociações agrícolas da Rodada Uruguai, mudando a posição de desconfiança e cautela que pautava a ação brasileira até então. Como o Ministério da Agricultura ainda era refratário à mudanças, o país continuou a ser comedido externamente, não tomando posições propositivas para derrubar os subsídios, diminuir as tarifas e aumentar a liberdade do comércio agrícola internacional.

O Itamaraty não se resignou com a situação; tentou, diversas vezes, mobilizar o Ministério da Agricultura. A estratégia só começou a render frutos em meados de 1989, quando a direção da economia brasileira e das reformas começou a dar um quadro mais nítido para os técnicos deste Ministério. Mas, mesmo nesse momento, não haveria uma mudança radical da posição brasileira, pois outro setor relevante ainda era refratário às medidas audaciosas: os agricultores.

4.6 Agricultores

Há uma assustadora complexidade nas negociações do GATT. O resultado da Rodada Uruguai, por exemplo, redundou em 27.000 páginas de compromissos, das quais 1.000 são de intrincados textos legais. Hoje, mesmo sem a Rodada Doha ter chegado ao fim, o sistema já foi inundado com mais de 30.000 páginas de jurisprudência do Sistema de Solução de Controvérsias, que, em muitos casos, clarificou o sentido das milhares de páginas da Rodada Uruguai (Jackson: 2007, 5-6). Para criar esse número de obrigações e clarificações, são necessárias centenas de reuniões no plano multilateral – em 1994, ano em que já tinham acabado as negociações da Rodada Uruguai, o número de encontros formais chegou a 561 (Blackhurst: 1995, 37).

Vários observadores têm indicado que esse nível de atividade traz grandes dificuldades para os países em desenvolvimento, que não têm os recursos necessários para avaliar as propostas sob negociação, muito menos acompanhar as diversas reuniões que ocorrem em Genebra, não raro simultaneamente (Jawara e Kwa: 2004, 21-2). Esse problema não se circunscreve aos países em desenvolvimento, pois tanto os Estados Unidos como a União Européia também têm dificuldade em acompanhar as negociações (Shaffer: 2003). Fica claro, portanto, que os governos, mesmo de países desenvolvidos, não possuem os recursos necessários para atuar de forma adequada nas negociações do GATT, o que leva a crescente dependência da cooperação com as entidades privadas por parte das agências governamentais (Shaffer: 2003, 14).

A participação ativa dos atores societais, dessa maneira, é instrumental para explicar o sucesso ou fracasso – e a própria habilidade – dos negociadores externos em avançar os interesses de um determinado país (Elliott: 2000, 124; Landau: 2000, 4). Os países desenvolvidos já identificaram essa importância e, nas últimas décadas, têm introduzido cada vez mais as entidades privadas dentro do processo decisório doméstico. Nas negociações do NAFTA, por exemplo, os membros do time negociador americano realizaram mais de 400 encontros com membros do Congresso e entre 12 e 16 mil encontros com o setor privado – ambos os casos fundamentais para os trabalhos de formulação de posição do país (Landau: 2000, 13).

No Brasil, entretanto, quando se examina a cooperação do setor privado com os órgãos governamentais nas negociações agrícolas, o histórico deixa a desejar. Na década de 1960, não era raro os setores da agricultura deixarem de ser consultados pelos órgãos do governo quando se preparava a posição que o país defenderia no GATT, mesmo com precauções para que isso não ocorresse.⁵⁷⁴ Grande responsável por essa exclusão talvez tenha sido a falta de órgãos domésticos que pudessem introduzir e mobilizar os setores agrícolas pertinentes dentro do processo de decisão – o Ministério da Agricultura poderia fazer isso, mas, como vimos, tinha pouca voz até para defender sua própria participação. Contudo, em outras oportunidades, os órgãos de classe da agricultura eram chamados a participar. Esse é o caso do GT de Agricultura e Produtos Tropicais da Unidade de Negociação, que definiu a participação brasileira em agricultura na Rodada Tóquio, no qual os únicos órgãos não governamentais presentes eram a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Confederação Nacional do Comércio (CNC). Mesmo tendo sua presença garantida na unidade de decisão, a participação de ambas entidades foi escassa, não havendo a mobilização de esforços para pressionar o Ministério da Fazenda quando este defendia idéias contrárias à agricultura nacional para a Rodada Tóquio. No início da Rodada Uruguai parece haver a mesma letargia dos grupos societais domésticos representantes da agricultura.⁵⁷⁵ Mas por que, mesmo participando do processo decisório, como no caso da Rodada Tóquio, os agricultores não foram mais ativos?

A resposta está na configuração de interesses e crenças que guiavam os representantes da agricultura no processo decisório. Atuando em uma economia que

⁵⁷⁴ Humberto Bastos. Observações preliminares sobre reivindicações brasileiras. Genebra, em 12 de outubro de 1966. AAS. 1966.03.24. Pasta I

⁵⁷⁵ Ao contrário da Rodada Tóquio, na Rodada Uruguai nenhum órgão de classe teve participação obrigatória no processo decisório. Ver decreto N° 92.466, de 17 de março de 1986.

promovia uma profunda política de distorção da agricultura, principalmente por intermédio de subsídios, a maioria dos agricultores acabou se tornando uma força bastante conservadora, dependente das políticas intervencionistas estatais. Era exatamente esse tipo de arranjo que as negociações do GATT desejavam mudar, daí a não participação ativa e sistemática dos agricultores brasileiros no processo decisório. Na década de 1980, no entanto, esse quadro começou a mudar, pois houve a emergência de uma nova consciência entre líderes rurais, orientada para soluções voltadas para o mercado – abrindo espaço para uma maior participação na busca por mercados externos (Helfand e Rezende: 2004, 194).

Isso veio com a ruptura da tendência de ver o Estado como parceiro confiável dos empresários agrícolas, ainda no governo militar: de um lado, o Estado não mais se animava na atividade de valorização de mercadorias por oferta de crédito e subsídios; de outro, manipulava a política de preços mínimos para controlar a inflação em desfavor dos agricultores. O Estado, que antes era um pai que garantia a sobrevivência da lavoura, agora se tornava cada vez mais hostil ao setor, transformando os agricultores em inimigos da população – o grupo que carregaria o pesado fardo de ajuste da economia. Diante desse contexto, floresceu um empresariado rural mais moderno, reunido na Organização das Cooperativas Brasileiras, na Sociedade Rural Brasileira e, em parte, na CNA. A emergência de novas lideranças foi beneficiada pela descrença nos grupos que até então dominavam as associações de classe, muito vinculados ao regime autoritário e, conseqüentemente, às políticas para o setor que estavam sendo desmanteladas.

A eleição da CNA, em 1986, que levou o ex-ministro da agricultura Alysso Paulinelli para a presidência do órgão, marcaria o início da transição dos grupos de interesse da agricultura brasileira para um modelo mais liberal de organização do setor. Isso é visível já no Manifesto de Constituição da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira, de junho de 1986, na qual se propõe uma “profunda revisão” do relacionamento entre agricultura e sociedade e a unificação da classe rural em torno do princípio da “iniciativa privada com justiça social”. Com o impacto do plano Cruzado, essa nova vanguarda realizou um inédito movimento chamado “Alerta do Campo à Nação”, que promoveu uma grande marcha em Brasília em fevereiro de 1987, já sob os novos princípios para o setor (Oliveira: 1993, 42-3).

Foi nessa situação de transição que os agricultores foram chamados a participar, de forma mais sistemática, do processo decisório brasileiro para a agenda agrícola da

Rodada Uruguai, a partir de 1989. Em junho desse ano, em uma reunião no Ministério da Agricultura, Samuel Pinheiro Guimarães, chefe do Departamento Econômico do Itamaraty, alertava para a necessidade de o Brasil ser ativo nas negociações agrícolas, sendo, para tanto, necessário o profundo envolvimento dos agricultores. Havia, na reunião, representantes que concordavam com as teses de Guimarães, estando dispostos a participar de uma posição mais ativa do Brasil nas negociações. Um exemplo é o presidente da empresa Agrocere, que ponderou que a “eficiência agrícola do Brasil já é das melhores do mundo”, o que eliminaria os temores de liberalização do comércio do setor. No entanto, mesmo com essa confiança, o representante da empresa afirmou que havia sérias distorções das políticas internas que deveriam ser endereçadas *antes* da negociação externa. O presidente da Sociedade Rural Brasileira, Flávio Teles, tinha uma opinião igualmente cautelosa. Acreditava que os produtores “sempre tenderão a exigir proteção e reservas de mercado, por temor à competição, cabendo aos consumidores pleitear a liberalização do comércio agrícola”; mas, mesmo reconhecendo esse problema, acreditava que a agricultura brasileira necessitava de um mercado internacional, sendo “necessária e inevitável” a participação brasileira nas negociações da Rodada.⁵⁷⁶

É identificável, portanto, um ceticismo sobre os benefícios de uma mudança radical da posição brasileira em agricultura no plano multilateral. Mesmo representando o núcleo mais moderno do campo, ainda é visível como as transformações da agricultura nacional não eram tão visíveis para esses representantes do setor privado. A afirmação de Flávio Teles sobre o “temor à competição” por parte dos agricultores é um indicativo de que havia uma estima muito baixa sobre o estado competitivo do setor. Nesse momento, inexistia um consenso no setor privado para apoiar uma posição mais ativa do Brasil nas negociações.

O posicionamento recalcitrante do setor privado teve grande impacto na forma pela qual foi definida a posição externa brasileira – sobretudo na demora da mudança mais radical da posição do país na Rodada Uruguai. Com o ceticismo do setor privado, os negociadores brasileiros eram instruídos a serem cautelosos na forma que atuavam, a sempre lutarem por posições de recuo tático e batalharem pela manutenção das regras multilaterais que dessem guarida ao uso de instrumentos de distorção do mercado doméstico por parte do Estado brasileiro. Isso é visível em meados de 1989, quando,

⁵⁷⁶ Desptel 621 (confidencial). GATT. Agricultura. Subsídios às negociações. 2 de junho de 1989. Telegramas e despachos telegráficos (confidenciais e secretos) em 1990 para Delbragen. Caixa 32.

após contatos com o setor privado, os diplomatas em Genebra eram instruídos a continuar “negociando com segurança”, pois os representantes do setor privado não raro acabavam “reclamando maior proteção”, em vez de apoiar o exercício de acesso a mercados, nas reuniões com o Ministério da Agricultura e o Itamaraty.⁵⁷⁷

Era essa situação específica que guiava as considerações do Itamaraty em continuar a “reiterar seu entendimento incondicional quanto ao tratamento especial e diferenciado a ser conferido aos PEDs em todo o escopo da negociação” em agricultura.⁵⁷⁸ Tanto o Itamaraty quanto o Ministério da Agricultura não desejavam mais continuar a pautar a posição brasileira no tema de acordo com a idéia de tratamento especial e diferenciado. No entanto, pela influência dos setores privados que participavam do processo decisório, eles não conseguiram seguir uma linha mais radical de mudança. A confirmação da relevância do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento na participação brasileira em agricultura é visível ainda em 1990, principalmente nas amplas gestões realizadas pelo país, além do papel central que conferia à proposta dentro do Grupo de Cairns.⁵⁷⁹

Percebe-se uma mudança no comportamento dos agentes privados em fevereiro de 1990, em uma reunião para iniciar a preparação do plano negociador brasileiro no setor agroindustrial. Aqui, o Itamaraty pediu das entidades presentes “o nível de consolidação aceitável” para o Brasil, os produtos que deveriam ser excluídos das negociações e os que deveriam ser foco de pedido de rebaixa pelo país.⁵⁸⁰ A interação mais profunda com os agentes privados e uma nova mentalidade sobre o setor fez com que a agricultura fosse considerada, em 1991, a área “onde se concentram os benefícios que poderíamos obter na Rodada em termos de liberdade de acesso”, de acordo com um diplomata.⁵⁸¹ Nesse ano, portanto, os negociadores já são instruídos a posicionarem-se como combatentes na área. Deve-se alertar, no entanto, que a transição de posicionamento dos agricultores não foi completa durante as negociações da Rodada

⁵⁷⁷ Desptel 785 (confidencial). GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Instruções. 12 de julho de 1990. Telegramas e despachos telegráficos (confidenciais e secretos) em 1990 para Delbragen. Caixa 32.

⁵⁷⁸ Desptel 785 (confidencial). GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Instruções. 12 de julho de 1990. Telegramas e despachos telegráficos (confidenciais e secretos) em 1990 para Delbragen. Caixa 32.

⁵⁷⁹ Desptel 791 (confidencial). GATT. Agricultura. Rodada Uruguai. Tratamento especial e diferenciado. Proposta brasileira. Gestões. 13 de julho de 1989. Telegramas e despachos telegráficos (confidenciais e secretos) em 1990 para Delbragen. Caixa 32.

⁵⁸⁰ Desptel 113 (confidencial). Agricultura. GATT. Rodada Uruguai. Reunião de Coordenação. 2 de fevereiro de 1990. Telegramas recebidos de Delbragen do número 1001 em diante; e telegramas expedidos do número 001 até 350 do ano 1990. Caixa sem número.

⁵⁸¹ Ofício do Embaixador Clodoaldo Hugueneu Filho (Departamento Econômico) para Embaixador Rubens Ricupero (Embaixada em Washington). Dec/206. 7 de novembro de 91. Fac-simile. MMM mefp 1991.06.14.

Uruguai. Somente no governo FHC há uma depuração completa da mentalidade “paternalista” dos segmentos rurais (Jank: 1996, 147). Nasce, então, uma nova mentalidade, que, indubitavelmente, influenciará a composição futura da agenda brasileira na Organização Mundial do Comércio.

4.7 Conclusão:

O Brasil não foi um entusiasta da liberalização internacional do comércio em agricultura até os estágios avançados da Rodada Uruguai. Na verdade, nos primeiros momentos da negociação, foi nítida a atuação do país no sentido contrário ao desenvolvimento do tema, trabalhando até para sabotar algumas iniciativas do Grupo de Cairns. A estratégia geral para a Rodada, definida principalmente pelo Itamaraty no estágio inicial de negociação, é um fator explicativo relevante para entender a situação, pois se julgava mais importante para o país sustentar sua liberdade de regulamentação na área de serviços do que lutar por uma derrubada do protecionismo agrícola.⁵⁸² Várias características, como o pensamento diplomático dominante e os antecedentes da atuação brasileira em negociações pretéritas explicam essa posição – assim como a construção do Mercosul suavizou os traços mais radicais da escolha estratégica brasileira.

Essa interpretação, apesar de explicar questões importantes, é muito superficial: o Itamaraty, mesmo tendo grande papel na definição da estratégia nos estágios iniciais das negociações, compartilhava seu poder com outros órgãos do governo. Quando consideramos a evolução da posição brasileira, esse ponto torna-se ainda mais relevante, pois a necessidade de participação de outros órgãos na definição da posição externa do país aumenta sensivelmente nos estágios mais avançados de negociação. Isso fica claro ao se analisar o processo de mudança da posição brasileira em agricultura: o Itamaraty não conseguiu mudá-la no momento que desejou, pois dependia de outros órgãos para realizar essa transição.

Quando definimos a posição brasileira nesse contexto decisório mais plural, surgiram mais questionamentos: por que o Ministério da Agricultura não lutou contra o Itamaraty quando este subordinou a posição brasileira em agricultura ao tema de serviços na fase inicial da Rodada Uruguai? Por que os agricultores também não protestaram contra esse movimento? Ao estudar o período, foi notado que tanto o Ministério da Agricultura como os agricultores tinham posições mais refratárias à

⁵⁸² O que explica essa interação entre assuntos em uma negociação é a tendência de os negociadores “(...) *extend the leverage they hold in one area of negotiation into other areas*” (Crump: 2007, 120).

agenda de liberalização internacional do comércio em agricultura do que o próprio Itamaraty, daí a demora na mudança da atuação do país na Rodada Uruguai.

Para entender essa paradoxal composição de forças, realizou-se um exame profundo das políticas agrícolas, do contexto dos mercados doméstico e da distribuição de competências administrativas do governo brasileiro no período; foi somente com as mudanças nessas três dimensões – e o conseqüente impacto nas predisposições cognitivas dos decisores – que os atores relevantes conseguiram transitar de uma posição de aversão à discussão propositiva do tema agrícola para uma mais ativa. Essa evolução veio, à primeira vista, em bom momento, pois, para ter influência sobre os estágios mais técnicos de negociação, o país dependia de propostas técnicas positivas, evitando uma ação meramente reativa (Odell e Mena: 2004, 9). Porém, fazer propostas não é fácil; é preciso objetivos claros, competência técnica para participar em exercícios de resolução de problemas e ter a consciência de que a extração de concessões sem dar nada em troca é bastante difícil, devido ao delicado equilíbrio doméstico que faculta o exercício externo de liberalização multilateral. A habilidade de participar de um jogo de liberalização de forma positiva é, assim, bastante distinta daquela exigida para resistir à liberalização: exige-se um processo decisório mais plural, com a participação ativa dos agentes econômicos e dos órgãos que lidam com as respectivas políticas domésticas (Tussie e Glover: 1993, 232-3).

Em uma análise mais profunda, é nítido que o fim do ciclo de mudança da posição brasileira aconteceu quando o papel que o país poderia ter no processo multilateral era diminuto. Os estágios finais de negociação são geralmente controlados pelos países desenvolvidos, havendo escasso espaço até para coalizões como o Grupo de Cairns (Steinberg: 2002). Diane Tussie, por exemplo, identifica que, desde 1987, a coalizão já passava por uma introspecção.⁵⁸³ Ernest Preeg, por seu turno, afirma que a coalizão teve importância decrescente nas negociações, principalmente após 1989.⁵⁸⁴ A partir de então, a influência da coalizão e de qualquer outro país isoladamente que existisse foi isolada pelas negociações bilaterais entre a CEE e os EUA (Benvenuti: 1999).⁵⁸⁵

⁵⁸³ “After this inaugural public presentation, back in Geneva throughout 1987 the Group went through a phase of introspection” (Tussie: 1993, 194).

⁵⁸⁴ “The Cairns group kept political pressure on the two largest participants, but except at a few specific junctures, such as the Brussels ministerial meeting in December 1990, they became more of a Greek chorus of lament than a fully engaged negotiating party” (Preeg: 1995, 98).

⁵⁸⁵ Ver também: (Samaratunge e Rajapakse: 2002, 58).

A mudança da posição brasileira, portanto, pouco afetou o curso mais profundo da Rodada Uruguai. Mas isso não significa que ela foi em vão. Ela pavimentou o caminho para que, nos anos seguintes, já na preparação para a Rodada do Milênio, houvesse uma grande participação de agricultores legitimando uma atitude mais propositiva nas negociações internacionais por parte do Brasil, em um contexto de explosão de eficiência do campo – tendo, inclusive, contribuído para a estabilidade econômica a partir de 1995 (Barros: 1998, 29). O Ministério da Agricultura também será, cada vez mais, o interlocutor dentro do governo desses agricultores na busca de um comércio internacional mais livre.

Conclusões

Um dos grandes desafios dos estudos contemporâneos sobre a política externa brasileira é entender as dinâmicas de decisão existentes no aparelho estatal do país. Na dissertação, buscou-se provar que não há um comando centralizado, um único tomador de decisão que calcula racionalmente os custos e benefícios da inserção internacional brasileira. Na verdade, existe um conglomerado de atores em diversas instituições – com missões, percepções e prioridades frequentemente discordantes entre si – que atuam na definição da posição externa do país. Há uma competição por influência, mas há, também, espaço para colaboração, divisão de tarefas e delegação. Qual será, então, “o” processo decisório da política externa brasileira nesse quadro, particularmente o que define a posição do país no GATT?

No primeiro capítulo, explanamos que não existe uma única modalidade de dinâmica decisória; existem diversos tipos, cada um ocorrendo em determinadas pré-condições. O Palácio dos Arcos, portanto, não tem o monopólio completo sobre a substância do que vem a ser a voz do Brasil em negociações internacionais. Mas não nos limitamos a simplesmente considerar que a idéia de centralidade do Itamaraty não reflete necessariamente a totalidade de situações que o país enfrentou desde a década de 1970. Examinamos algumas das formas possíveis nas quais outros órgãos do governo atuavam na determinação ou execução da posição brasileira nas negociações do GATT. Em uma primeira modalidade, unidades governamentais não só decidiam qual seria a posição brasileira, como a implementavam em Genebra. Uma segunda maneira foi respondendo a consultas específicas do Itamaraty, mas sem necessariamente ter poder sobre a decisão final. Outra forma recorrente foi o monopólio decisório de outros órgãos, ficando o Itamaraty somente com a execução externa da decisão. Por fim, a modalidade mais sofisticada foi aquela na qual existia a interação de diversos órgãos para determinar a posição externa brasileira.

Este último caso foi o mais examinado nos capítulos seguintes da dissertação. Foi nesse parâmetro específico que se procurou entender o seguinte problema: quando havia choques entre as preferências do Itamaraty e as dos órgãos domésticos em uma determinada instância, quem tendia a prevalecer e por quê? A hipótese esboçada no primeiro capítulo indicava que o fato de o Itamaraty não ter o controle sobre as políticas domésticas relevantes o tornava especialmente frágil no choque com os órgãos

domésticos, mesmo tendo o poder de coordenar internamente a definição da posição brasileira e executá-la no plano multilateral.⁵⁸⁶ Para avaliar essa hipótese, foram analisados três casos nos quais o Itamaraty e outros órgãos domésticos tinham preferências distintas sobre qual deveria ser a posição externa brasileira – além de demonstrarem interesse em mobilizarem-se dentro de uma unidade decisória burocrática. Os casos são de instâncias importantes da inserção brasileira no sistema multilateral de comércio.

O primeiro remete às negociações tarifárias que vão desde o fim da renegociação da Lista III brasileira, no início da década de 1970, até as negociações tarifárias da Rodada Uruguai, fazendo-se, também, uma breve revisão dos antecedentes da questão. Durante o período examinado, várias instituições domésticas possuíam uma posição não convergente com o Itamaraty na determinação da posição externa do país – mais particularmente CPA e Ministério da Fazenda. O que se pôde observar é que esses órgãos eram muito bem sucedidos na determinação da posição externa brasileira, mesmo quando o Itamaraty empregava diversas táticas para constrangê-los. Porém, em diversos momentos, a posição externa brasileira era inadequada e prejudicava os interesses de longo prazo de desenvolvimento da economia brasileira. Este foi o caso das negociações tarifárias da Rodada Tóquio, na qual o país perdeu a oportunidade de ter acesso ao mercado americano em áreas de seu interesse por não ter feito uma oferta adequada, mesmo para os padrões de reciprocidade relativa. A razão dessa derrota deve ser tributada à recalcitrância da CPA e da CACEX em realizar qualquer consolidação de tarifas, mesmo tendo o Itamaraty conseguido um bom pacote de oferta dos americanos.

Esse caso também demonstra como as crenças negativas do setor econômico do governo brasileiro sobre a balança comercial teve papel mais importante do que as crenças do Palácio dos Arcos sobre os benefícios do acesso ao mercado americano na determinação da posição do país. A introdução de outros atores na análise, portanto, foi crucial para entender essa relevante instância de participação do Brasil no sistema multilateral de comércio. O capítulo também ilustrou que é nos estágios finais das negociações que há maior interação burocrática no processo decisório; demonstrou,

⁵⁸⁶ A existência de uma determinada unidade de decisão em detrimento de outras foi explicada tanto por variáveis no plano multilateral – assunto, oportunidade de ação e estágio e características da negociação – , como por variáveis do plano doméstico – confiança presidencial; regras e costumes; interesses, recursos organizacionais e controle sobre políticas públicas relevantes. Essas mesmas variáveis são igualmente úteis na explicação do poder relativo do Itamaraty na determinação da posição brasileira.

igualmente, como o assunto sob negociação no plano multilateral determinou quais os órgãos foram mais ativos no processo decisório doméstico.

O segundo caso perscrutou a posição brasileira no contencioso bilateral com os EUA sobre os subsídios brasileiros, no contexto das negociações do Código de Subsídios e Direitos Compensatórios da Rodada Tóquio. A contenda nasceu do questionamento americano sobre as medidas de suporte implementadas pelo Brasil para estimular a exportação de calçados. O Itamaraty, que se aproveitara da situação para expandir seu sistema de promoção comercial, logo se posicionou contra a modificação do sistema de suporte brasileiro. O Ministério da Fazenda, de outro lado, desejava aproveitar o ensejo e reformar os programas de desembolso como forma de trazer mais equilíbrio às contas estatais. O Código no GATT teria aspecto estratégico na interação, pois seria ele que, em última análise, proveria o espaço de legalidade tanto das medidas brasileiras como do direito compensatório implementado pelos EUA. O Ministério da Fazenda acabou prevalecendo, gerando uma diminuição do poder de barganha exercido externamente pelo Itamaraty no GATT – fora em vão a busca pelo espaço de legalidade do programa brasileiro no Código negociado no plano multilateral. Esse conflito burocrático ajudou a criar um clima propício para uma tentativa de reforma da distribuição de competências na área comercial do governo brasileiro. Tentou-se transformar o Itamaraty em mero executor externo de diretrizes definidas por outros órgãos, como a CACEX e o Ministério da Fazenda. A iniciativa, contudo, não foi bem sucedida e o Itamaraty conseguiu manter-se como um eixo central da ação governamental externa em negociações comerciais.

Ainda há, no entanto, aspectos empíricos nebulosos que precisam ser examinados no caso. Um desses é o porquê de Geisel ter, em última instância, apoiado Simonsen e não Silveira no contencioso. Sabe-se que o presidente era um crítico ácido das medidas americanas na área comercial; além do mais, o direito compensatório aplicado aos calçados brasileiros era uma das razões pelas quais ele não fez nenhuma viagem oficial aos EUA, mesmo tendo sido convidado várias vezes. Mais pesquisa nesse ponto irá indubitavelmente complementar a compreensão do fator confiança presidencial na determinação do funcionamento de unidades decisórias burocráticas na política externa brasileira. Maior exame sobre a atuação dos americanos no contencioso bilateral possibilitará, também, um entendimento mais preciso de uma variável não apresentada no primeiro capítulo: a influência de outros países na determinação da unidade decisória doméstica. Nos documentos americanos, fica claro que funcionários

do Departamento do Tesouro e do Departamento de Estado tinham uma percepção bastante acurada de que Simonsen era menos radical que Silveira no contencioso dos calçados. Buscou-se, a partir dessa percepção, fortalecer a posição de Simonsen como principal interlocutor no governo brasileiro. A tática prosperou. Progressivamente, com a evolução dos estágios de negociação no plano bilateral e multilateral, o Ministério da Fazenda foi ocupando espaços na determinação da posição externa brasileira. Dessa forma, fica nítido que o controle sobre políticas domésticas, recursos organizacionais e a confiança presidencial foram suplementados por uma variável não prevista inicialmente no quadro do primeiro capítulo.

Por fim, há o caso da formulação da posição brasileira em agricultura, nos primeiros anos da Rodada Uruguai. A pergunta central que guiou o capítulo foi entender por que o Brasil foi tão refratário às negociações agrícolas nesse período. Levantou-se, primeiro, todas as hipóteses de explicação da evolução da posição brasileira colocadas pela literatura; todas, apesar de relevantes, são excessivamente centradas no Itamaraty e não levam em conta o contexto doméstico no qual o país atuou. Setores do órgão desejavam um maior ativismo do país no tema e foram barrados por forças externas. Na segunda parte do capítulo, examinaram-se as causas desse constrangimento, principalmente o porquê de o Ministério da Agricultura e até de os agricultores não terem sido ativos na promoção da liberalização dos mercados agrícolas internacionais. No exame, foi detectado que o Brasil, exatamente no período inicial da Rodada Uruguai, enfrentava problemas de abastecimento agrícola e um difícil processo de reformas nas políticas públicas voltadas para o setor. O ajuste nas posições dos atores de fora do Itamaraty só ocorreu quando os contornos dessas reformas apresentaram-se de forma mais nítida. Essas mudanças, por seu turno, foram pré-condição para um ativismo maior do país nas negociações multilaterais agrícolas.

Muito do que já se escreveu sobre a posição brasileira em agricultura na Rodada Uruguai relevou as declarações brasileiras nos grandes eventos, como nas Reuniões Ministeriais. As instâncias foram realmente importantes como oportunidade de ação, mas nem sempre o processo decisório de formulação da posição brasileira coincidiu com o calendário das Reuniões Ministeriais – e mesmo quando coincidia, o discurso brasileiro não necessariamente coincidia com os traços mais precisos da posição do país. Ao longo do capítulo, buscou-se uma visão mais acurada do processo decisório, dividindo os diversos eixos de causalidade que impactaram a posição externa no tópico agrícola das negociações multilaterais. As características das condições do mercado e

das políticas públicas para o setor rural são de suma relevância para entender a evolução da posição brasileira. É nítido que essas variáveis não tiveram o mesmo impacto nas percepções dos indivíduos relevantes no processo decisório brasileiro. Diplomatas atuantes na área comercial do Itamaraty logo perceberam que a tendência de fortalecimento da agricultura brasileira deveria impulsionar uma reformulação do interesse nacional nas negociações da Rodada Uruguai; técnicos de outros órgãos do governo e os próprios agricultores, no entanto, demoraram mais para transitar de uma posição de suspeição e recalcitrância para uma de ativismo. A explicação para essa diferença talvez esteja na posição relativa dos atores – diplomatas tinham muito contato com a potencialidade agrícola dos países vizinhos e com as oportunidades que se abriam no plano multilateral para o Brasil, enquanto os atores domésticos estavam muito vinculados à instabilidade econômica que o setor experimentava no período.

O capítulo também demonstrou como a ligação entre atores sociais e o aparelho governamental brasileiro pode se dar em outras esferas que não o Itamaraty. Com efeito, foi no Ministério da Agricultura que vários órgãos de classe agrícolas externaram suas posições para os negociadores brasileiros. Isso indica que a hipótese de existência de vários pontos de acesso ao Estado brasileiro, definida por Maria Regina Soares de Lima e Olavo Brasil (Lima e Jr.: 1987), pode ser aplicada a vários contextos não necessariamente vinculados ao nicho de políticas comerciais domésticas. O capítulo também confirmou a hipótese sobre a relação entre as variáveis multilaterais selecionadas – assunto, estágio, oportunidade de ação e características do processo negociador – e as características da unidade decisória doméstica. O assunto fez com que os órgãos que tivessem mais controle sobre políticas agrícolas tivessem uma voz preponderante; daí a maior voz do Ministério da Agricultura, principalmente quando o órgão recebeu relevantes nichos de competência do Ministério da Fazenda – isso, como foi visto, marcou uma grande diferença com as negociações agrícolas da Rodada Tóquio. O estágio negociador fez com que, inicialmente, o Itamaraty tivesse uma maior voz na determinação da posição brasileira, enquanto posteriormente o Ministério da Agricultura e os agricultores foram preponderantes. As oportunidades de ação criaram incentivos para o Itamaraty mobilizar o aparelho doméstico, enquanto as características negociadoras do plano multilateral fizeram com que o país tivesse pouca relevância na determinação do acordo agrícola final da Rodada Uruguai.

Em toda a pesquisa, busquei amparar minhas inferências em documentação primária, cruzando principalmente as séries telegráficas do Itamaraty com artigos de

jornal e documentos do GATT. Essa escolha demandou meses de pesquisa em arquivos, mas foi produtiva. Muitos trabalhos de política externa brasileira contentam-se com o fácil caminho do exame dos discursos e da literatura secundária. Esse material é imprescindível, mas não necessariamente consegue apurar os constrangimentos, as motivações e os reais objetivos dos atores governamentais relevantes, principalmente em instâncias ainda obscuras na literatura. Ao focar no discurso do Ministro das Relações Exteriores, pouco nos questionamos sobre os limites que ele têm na determinação da inserção externa brasileira.

Mesmo com esse levantamento, é nítido que ainda há um grande espaço para reconsiderações e qualificações com uma base empírica ampliada. Refiro-me principalmente aos arquivos de outros órgãos do governo e até a outras séries documentais da própria Chancelaria. Somente com o diligente esmerilar dessa base ainda desconhecida é que conseguiremos o necessário conhecimento para testar hipóteses de mais envergadura sobre a política externa brasileira na área comercial. Outro aspecto importante é a introdução de outro patamar analítico não examinado na dissertação: as divisões internas dentro dos órgãos governamentais. Até que ponto houve divisões dentro do Itamaraty, do Ministério da Fazenda e da CACEX? De que forma essas divisões impactaram ou potencialmente poderiam impactar o processo burocrático de formulação da política externa brasileira? Infelizmente, a dissertação não desagregou as unidades decisórias de forma a perquirir esse ponto, mas futuros trabalhos poderão trazer muitos ensinamentos se combinarem uma visão analítica desagregada que leve em conta a participação de outros órgãos do governo na política externa brasileira.

A dissertação também procurou trazer avanços para a aplicação de teorias de processo decisório em contextos não americanos. Foi, sobretudo, um teste para as teorias que lidam com minorias burocráticas em processo decisório. O Itamaraty, mesmo tendo o importante controle sobre o fluxo de informação, nos três casos não conseguiu sobrepor-se aos outros órgãos do governo, que operaram como reais agentes de veto. A razão para o poder de veto esteve nos recursos que estes órgãos controlavam no plano doméstico – principalmente de implementação.

Do ponto de vista normativo, as conclusões da dissertação devem ser vistas com cautela para os que desejam ajustar as dinâmicas decisórias do governo brasileiro. Primeiro, porque boas decisões podem resultar de processos decisórios inadequados e fiascos podem emergir de um processo de boa qualidade (Hermann, *Steinet al.*: 2001).

Segundo, tentativas de reforma geralmente tendem à excessiva formalização, tolhendo a criatividade dos próprios canais de interação existentes no governo (Kingdon: 1995, 183). Com efeito, o cotidiano da política comercial externa de um país requer a constante atividade de reconciliar prioridades mutáveis da política e economia, seja ela doméstica ou externa. Os interesses que devem ser intermediados pelo aparelho estatal não conseguem ser canalizados em uma estrutura fixa por um período excessivo de tempo (Cohen: 1977, 33). A realidade é demasiadamente complexa para que os agentes estatais sejam aprisionados em padrões rígidos de regras decisórias.

No importante questionamento sobre como a análise empreendida ao longo da dissertação pode iluminar as hodiernas negociações comerciais multilaterais, tudo indica que há mudanças na correlação de forças que possibilitava os constrangimentos ao Itamaraty no processo decisório. Desde a década de 40, comumente a política comercial brasileira era formulada sem se levar em conta a posição brasileira do GATT. Os órgãos domésticos, muitas vezes, portanto, formulavam políticas que não eram compatíveis com as obrigações no GATT e os negociadores brasileiros tinham que se virar para conseguir derrogações para que o país não tivesse problemas. Segundo um experiente diplomata que eu entrevistei, os órgãos domésticos jogavam a bomba no colo do Palácio dos Arcos e este tinha que se virar para resolver o problema externamente. A consequência dessa situação foi que o Itamaraty era cauteloso ao participar de negociações substantivas nas Rodadas sem introduzir os órgãos domésticos no processo de formulação da posição brasileira.

Isso começou a mudar com um processo gradual de fragilização institucional dos órgãos domésticos, com a internacionalização da política comercial brasileira, com a maior participação do Itamaraty no processo decisório de definição da política comercial e, finalmente, com o contexto específico de distribuição da atenção presidencial a partir de 2003. No primeiro ponto, o desmonte da CPA e CACEX acabou com os dois grandes órgãos que formulavam políticas incompatíveis com as regras externas que o MRE negociava; no segundo, o Mercosul retirou dos órgãos domésticos a autonomia de decidir vários nichos da política comercial do país – e por estar no nível externo, o Itamaraty vai ter maior peso na definição; terceiro, e mais importante, agora, as diretrizes de política comercial (além das diretrizes para negociações externas) têm que ser aprovadas pela CAMEX, e o Itamaraty foi internalizado nesse órgão colegiado – pela política (*politics não policy*) colegiada, ele sempre tem a tendência de sair vitorioso. No último ponto, o presidente Lula, em todos os conflitos entre o Itamaraty e

os órgãos domésticos da área econômica, tem dado prevalência ao primeiro – tendência inexistente até no governo Fernando Henrique Cardoso.⁵⁸⁷ Percebe-se, assim, que o Itamaraty saiu de uma posição de restrição contextual para uma de autonomia contingente – antes, a posição era limitada pela política comercial doméstica; agora, como a liberdade dos órgãos domésticos diminuiu, o Palácio dos Arcos participa das decisões centrais remanescentes. Conta, para ter preponderância, com o apoio presidencial ostensivo. Isso, no entanto, não exclui a possibilidade de no futuro o órgão estar em situação semelhante aos dos casos examinados nesta dissertação.

Por fim, a dissertação, ao trazer uma narrativa analiticamente orientada da participação brasileira em negociações multilaterais no período da Guerra Fria, potencialmente tem a capacidade de ajustar diversas teses axiomáticas na análise da política externa do país. A mais importante é a de que na Guerra Fria o país teria tido uma posição de autonomia pela distância, um afastamento qualificado “no debate e na negociação dos principais temas do período”. Nos temas econômicos, essa dimensão estava no apoio às resoluções da UNCTAD e a uma nova ordem econômica internacional. Além dessas características, haveria, no plano doméstico, grande consenso interno e as críticas “eram circunscritas e limitadas”. Por fim, a política universalista de “coleção de um acervo de relações bilaterais de amplo alcance” teria sido apoiada por um Estado com “alto controle sobre instrumentos de promoção econômica externa” (Fonseca(Jr.): 1998, 359-63). Celso Lafer liga a autonomia pela distância à existência de

um tempo [político] tradicionalmente voltado para "dentro" e não "para fora", à luz da experiência histórica de um país continental habituado à autonomia pela distância e que, por isso mesmo, ainda não absorveu plenamente a internalização do mundo.”⁵⁸⁸

Ao analisar a política externa brasileira no contexto da globalização assimétrica do pós-Guerra Fria, Lafer afirma que o grande desafio do país é ampliar o poder de controle sobre o seu destino. Antes, a estratégia do Brasil para lidar com esse desafio era a autonomia “pelo relativo distanciamento em relação ao mundo”, ou seja, o Brasil não teria absorvido “a internalização do mundo” (Lafer: 2000, 263 e 5). Lafer

⁵⁸⁷ Ver, por exemplo, “Boa avaliação mantém política externa inalterada”. Valor Econômico. 2 de janeiro de 2007; “Mais mudanças no Itamaraty”. O Globo. 17 de novembro de 2006.

⁵⁸⁸ “Aula ministrada no Instituto Rio Branco pelo senhor ministro de Estado das Relações Exteriores, professor Celso Lafer”. Instituto Rio Branco, Brasília, 12 de abril de 2001. <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discmin/2001/2977.pdf>

desenvolveu o conceito em discurso aos alunos do Instituto Rio Branco. Ele afirmou, na ocasião, que

Essa "internalização" do mundo como novo dado da realidade nacional e internacional necessariamente traz conseqüências e lições para a condução da política externa brasileira em seu eixo assimétrico. A esse respeito, [ele crê], com Gelson Fonseca Jr., que, se no passado o país construiu, com razoável sucesso, a autonomia possível por meio de um relativo distanciamento em relação ao mundo, nesta virada de milênio a autonomia possível e necessária para o desenvolvimento só pode ser construída pela participação ativa na elaboração das normas e pautas de conduta da gestão da ordem mundial.⁵⁸⁹

O conceito de autonomia pela participação de Gelson Fonseca, assim, acabou sendo operacionalizado na diplomacia como uma forma de diferenciar a política externa dos governos posteriores ao regime militar, em especial o governo Fernando Henrique Cardoso, das diretrizes existentes no período precedente. Não há dúvida de que, dentro do círculo de estudiosos da política externa brasileira, existe a convicção de que o país buscou uma política de insulamento em certos períodos do século XX, tendo evoluído para uma participação mais ativa no final do século – Maria Regina Soares de Lima indica bem como a tipologia foi desenhada como forma de “rejeição explícita às orientações autonomistas do passado” (Lima: 2003, 95). O discurso diplomático da Nova República, no entanto, não desejava uma retórica de ruptura, daí a consideração de que a autonomia continuou

a ser um objetivo essencial para o Brasil, ou seja, [devia-se] buscar sempre ampliar nossa capacidade de atuar no meio internacional com margem de escolha e manobra suficiente – não completa, evidentemente – para seguir os caminhos delineados pela vontade nacional, pelas opções e condições do País (Lampreia: 1998, 8).

Mas essa autonomia não mais poderia ser alcançada “por meio do isolamento ou da pretensa auto-suficiência”. Era necessário uma “autonomia pela integração”, que, de acordo com Lampreia, era uma concepção essencialmente semelhante à criada pelo Embaixador Gelson Fonseca (Lampreia: 1998, 9 e 11). Da retórica oficial, logo essa lente analítica de dicotomia entre o passado e o presente passou a ser adotada pela academia. Dessa maneira, atualmente, o país busca uma participação pró-ativa no mundo, principalmente na dimensão econômica, a qual substituiu os “parâmetros tradicionais [que] davam sentido a políticas protecionistas” (Vigevani, Oliveira *et al.*:

⁵⁸⁹ “Aula ministrada no Instituto Rio Branco pelo senhor ministro de Estado das Relações Exteriores, professor Celso Lafer”. Instituto Rio Branco, Brasília, 12 de abril de 2001. <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discmin/2001/2977.pdf>

2003, 31-2), uma agenda de política externa reativa dominada por uma “autonomia pela distância” (Vigevani e Oliveira: 2007, 58). Há outros aportes que dão contornos mais precisos à idéia. Rafael Villa, por exemplo, afirma que o paradigma de autonomia pela distância “orientou a política externa brasileira desde inícios dos anos 1970 até finais da década seguinte” (Villa: 2006, 70). Já Cláudio Oliveira Ribeiro indica que a política de autonomia, em seus dois desdobramentos, foi formulada pelo Itamaraty, que teria tido “domínio quase que irrestrito sobre o processo de formulação e execução da política exterior do país” (Ribeiro: 2006, 148).

Neste trabalho se procurou demonstrar que não houve necessariamente uma “autonomia pela distância” no comportamento externo brasileiro durante a Rodada Tóquio e a Rodada Uruguai e, mesmo quando ela de fato existiu, foi fruto de embates no governo no qual o Itamaraty saía perdendo. Além do mais, mesmo que o Estado tivesse alto controle sobre instrumentos de promoção externa, esses eram administrados por órgãos diferentes dentro de um Estado fragmentado. A posição brasileira nas negociações da Rodada Tóquio é salutar para se repensar a tipologia. Na época, há uma crítica ostensiva às teses de outros países em desenvolvimento que defendiam uma nova ordem econômica internacional. Achava-se que essas iniciativas eram retóricas, contraproducentes e inadequadas para a realização do interesse nacional brasileiro. Uma das justificativas para essa posição era que o país se desenvolvia em ritmo acelerado e não mais os interesses da nação eram equivalentes aos que eram defendidos em outras capitais do Terceiro Mundo. A criação de um bloco de países de menor desenvolvimento relativo foi outro foco de tensão entre o país e os grupos que se alinhavam contra os países desenvolvidos nos fóruns multilaterais. Por fim, quando as exportações de manufaturados do país começaram a ser restringidas pelos países desenvolvidos, houve mais um incentivo para que os esforços nacionais fossem voltados para o fortalecimento do GATT, instância julgada central para a garantia dos mercados estratégicos dos países desenvolvidos para manufaturas brasileiras.

Mesmo quando o país não concordava com a agenda do GATT, havia o interesse de estar sempre participando. O Brasil, de acordo com Silveira, deveria participar obrigatoriamente das negociações porque “se não participássemos, seríamos punidos e somos uma presa suculenta para os países industrializados”.⁵⁹⁰ Apesar da forte linguagem, há grande semelhança com o conceito de “autonomia pela participação”,

⁵⁹⁰ “Silveira critica política dos EUA” *Gazeta Mercantil*. 20 de setembro de 1978.

como definido por Fonseca Jr., Lafer e Lampreia. No segundo capítulo demonstramos, inclusive, como o Itamaraty foi o responsável pelas iniciativas de reforma do GATT e como houve grande atividade para que o país pudesse realizar uma oferta tarifária para conseguir mais acesso ao mercado americano – o malogro da iniciativa se deve à ação de outras instâncias governamentais. Como isso poderia ser feito se o país distanciava-se das negociações relevantes do período? A resposta à pergunta é que o conceito de “autonomia pela distância” não consegue trazer explicação adequada aos reais acontecimentos do período, pelo menos na área econômica da inserção multilateral do país. O Brasil nunca se absteve, muito menos se distanciou, do multilateralismo econômico internacional, sobretudo na década de 1970. O que ocorreu, principalmente na década de 1960, foi uma atuação contrária às premissas fundamentais do sistema econômico internacional; mas, mesmo nesse caso, o Brasil não se distanciou dos debates internacionais – a criação da UNCTAD, a busca por tratamento especial e diferenciado e outras iniciativas demonstram um grande ativismo. O não-alinhamento tampouco foi sinônimo de distância – era uma posicionamento dentro da lógica de participação ativa no multilateralismo econômico, mesmo que tenha sido formulado para garantir que não se implementassem barreiras às políticas públicas do país no domínio econômico. Alguns trabalhos já identificaram a fragilidade do conceito nesses termos. Alfredo Valladão, por exemplo, afirma que, no século XX, os diversos governos brasileiros optaram por uma estratégia de “distanciar-se do mundo e de seus furores”. No entanto, o autor coloca que essa aspiração foi ilusória – houve uma prática constante de participação ativa na promoção do multilateralismo, mesmo que defensivo, de forma a “garantir o mínimo de interferência possível do resto do mundo na vida nacional” (Valladão: 2005, 118).

A dicotomia entre “autonomia pela distância” e “autonomia pela participação”, portanto, se pôde ser útil para o discurso oficial, não necessariamente é adequada para a análise da política externa brasileira na Guerra Fria. A distância pode pressupor abstenção, afastamento, separação – uma postura que não pode ser admitida *a priori*, como foi demonstrado na dissertação. Em vez de ajudar a iluminar o passado, portanto, o conceito obscurece, pois introduz a predisposição de que o pesquisador não encontrará um engajamento participativo do Brasil no mundo durante a Guerra Fria.

Bibliografia⁵⁹¹

Documentação Primária:

Arquivos:

Arquivo Azeredo da Silveira, CPDOC, Rio de Janeiro (AAS).
Arquivo Ernesto Geisel, CPDOC, Rio de Janeiro (EG).
Arquivo Marcílio Marques Moreira, CPDOC, Rio de Janeiro (MMM).
Arquivo Paulo Nogueira Batista, CPDOC, Rio de Janeiro (PNB).
Arquivo Vasco Leitão da Cunha, CPDOC, Rio de Janeiro (VLC).
Arquivo Histórico do Itamaraty, Brasília (AHI-Bsb)⁵⁹²
GATT. Séries MTN.GNG/, SR.44/, MTN.GNS/, DS8/, BOP/W.
National Archives (NARA).

Jornais e Revistas:

Atlanta Journal and Constitution
BBC Monitoring Service: Latin America
Comércio Exterior
Correio Braziliense
Diário do Congresso Nacional
Financial Times
Folha de São Paulo
Gazeta Mercantil
Jornal da Tarde
Jornal de Brasília
Jornal do Brasil
Latin American Weekly Report
O Estado de São Paulo
O Globo
Reuter News
The Associated Press
The Globe and Mail
The San Francisco Chronicle
The Seattle Times
The Toronto Star
The Wall Street Journal
The Washington Post
Veja

Livros, artigos, teses e dissertações:

⁵⁹¹ As notas de rodapé, referências e bibliografia foram formatadas com o software Endnote 10.

⁵⁹² As únicas séries consultadas foram: Telegramas expedidos para Delbragen (1974-1991); Telegramas recebidos de Delbragen (1974-1991); Maço especial XCOI-EAGRI. Política de produtos agrícolas florestais e pesca. 1986-1987; Maço GATT-OMC da Divisão de Atos Internacionais.

Abranches, Sérgio Henrique Hudson De. The divided Leviathan: state and economic policy formation in authoritarian Brazil. (Ph.D.).Cornell University, 1978.

Abreu, Marcelo De Paiva. Trade policies and bargaining in a heavily indebted economy: Brazil. In: Tussie, Diana e Glover, David (org.). The developing countries in world trade: policies and bargaining strategies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993. p. 137-54.

_____. O Brasil e o GATT: 1947-1990. In: Albuquerque, J.A.G. De (org.). Sessenta anos de política externa. 1930-1990. São Paulo: Cultura Editores Associados, Volume II: Diplomacia para o Desenvolvimento, 1996. p. 201-18.

_____. Brazil, the GATT, and the WTO: history and prospects. Texto para Discussão N. 32. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1998.

_____. Trade liberalization and the political economy of protection in Brazil before 1987 (INTAL-ITD. Working Paper - SITI - 08a). IDB-INTAL. Buenos Aires: 2004a.

_____. Trade liberalization and the political economy of protection in Brazil since 1987 (INTAL-ITD. Workin Paper - SITI - 08b). IDB-INTAL. Buenos Aires: 2004b.

Ahn, C. S. Interministry Coordination in Japan's Foreign Policy Making. Pacific Affairs, v.71, n. 1, p. 41-60. 1998.

(Coord.), Gesner Oliveira. Allain, Marcelo, Franklin, Ana Paula, *et al.* Condicionantes e diretrizes de política para a abertura comercial brasileira (Texto para discussão No 313). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Rio de Janeiro: 1993.

Allison, Graham T. e Halperin, Morton H. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. World Politics, v.24, n. Supplement: Theory and Policy in International Relations, p. 40-79. 1972.

Amorim, Celso. Celso Amorim (depoimento, 1997). Rio de Janeiro: CPDOC, 2003.

Anchordoguy, Marie. Japanese-American Trade Conflict and Supercomputers. Political Science Quarterly, v.109, n. 1, Spring, p. 35-80. 1994.

Anônimo. O Brasil e o GATT. Observador Econômico e Financeiro, v.XIX, n. 228, p. 26. 1955.

Anônimo. Críticas à tarifa aduaneira. Observador Econômico e Financeiro, v.XXIII, n. 270, p. 4. 1956.

Baer, Werner. A economia brasileira. 2ª edição. São Paulo: Nobel, 2002.

Baik, Chang Jae. Politics of Super 301: The domestic political basis of U.S. foreign economic policy (Ph.D.). Berkeley: University of California, 1993.

Barboza, Mario Gibson. Na diplomacia, o traço todo da vida (2ª edição, revista e ampliada). Rio de Janeiro: Francisco Alves 2002.

Barreto, Ruy. Hora de mudar. Revista Brasileira de Comércio Exterior, v.I, n. 2, p. 1. 1985.

Barros, Alexandre De S.C. The formulation and implementation of brazilian foreign policy: Itamaraty and the new actors. In: Muñoz, Heraldo e Tulchin, Joseph S. (org.). Latin American Nations in World Politics. Boulder: Westview Press, 1984. p. 30-44.

Barros, José Roberto Mendonça De. A recuperação da renda agrícola. In: Barros, José Roberto Mendonça De (org.). Agricultura e estabilização no Brasil: coletânea de artigos (1995-1998). Brasília1998. p. 29-33.

Batista, Paulo Nogueira. Perspectivas da Rodada Uruguai. Seminário Política Internacional & Comparada. São Paulo. Junho - 1991, 1991. Disponível em. Acesso.

Baumann, Renato e Moraes, José Mauro. Alguns aspectos da política tarifária nos últimos anos. Revista Brasileira de Comércio Exterior, v.3, n. 15, p. 26-35. 1988.

Beasley, Ryan K., Kaarbo, Juliet, *et al.* People and process in foreign policymaking: insights from comparative case studies. International Studies Review, v.3, n. 2, p. 217-50. 2001.

Bennett, A. e Elman, C. Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence. Political Analysis, v.14, n. 3, p. 250-67. 2006.

Bentes, João Ferreira. Políticas de comércio internacional e respectivos órgãos de elaboração e decisão: breve análise do sistema institucional. Rio de Janeiro: IPEA, 1966.

Benvenuti, Andrea. Australia's battle against the Common Agricultural Policy: the Fraser government's trade diplomacy and the European Community. Australian Journal of Politics and History, v.45, n. 2, p. 181-96. 1999.

Bergsman, Joel. Brazil: industrialization and trade policies. New York: Oxford University Press, 1970.

Berridge, Geoff R. Diplomacy: theory and practice. 2nd. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York: Palgrave, 2002.

Bethell, Leslie. A Abolição do comércio brasileiro de escravos. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002.

Bhagwati, Jagdish. The US-Japan Car Dispute: A Monumental Mistake. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), v.72, n. 2, p. 261-79. 1996.

Bhagwati, Jagdish e Patrick., Hugh T. (Eds). Aggressive unilateralism : America's 301 trade policy and the world trading system. Studies in international trade policy. Ann Arbor: University of Michigan Press, p.xii, 268 p., Studies in international trade policy. 1990.

Blackhurst, Richard. The capacity of the WTO to fulfill its mandate. In: Krueger, Anne O. (org.). The WTO as an international organization. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1995. p. 31-58.

Bonelli, Regis. Ensaio sobre política econômica e industrialização no Brasil. Rio de Janeiro: SENAI/DN/DITEC/DPEA, 1995.

Boyer, Mark A. Issue definition and two-level negotiations: an application to the American foreign policy process. Diplomacy and Statecraft, v.11, n. 2, p. 185-212. 2000.

Braga, Helson C. e Tyler, William G. Trade policies in Brazil (Textos para discussão interna No 185). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Rio de Janeiro: 1990.

Brasil. Constituição dos Estados Unidos do Brasil - 18 de setembro de 1946. In: Bonavides, Paulo e Amaral, Roberto (org.). Textos políticos da história do Brasil (IX Volume). Brasília: Senado Federal, 2002. p. 256-312.

Brasil, Ministério Da Agricultura. Diretrizes para uma política agrícola nacional - ano 2000 (resultado de debates com a sociedade). Brasília: Ministério da Agricultura, 1986.

Brecher, Michael, Steinberg, Blema, *et al.* A framework for research on foreign policy behavior. The Journal of Conflict Resolution, v.13, n. 1, p. 75-101. 1969.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo: Ed. 34, 2003.

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

Câmara, Mário. O progresso exige a reforma: a tarifa aduaneira. Observador Econômico e Financeiro, v.XX, n. 239, p. 30-4. 1956.

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

Carmichael, W. B. National Interest and International Trade Negotiations. The World Economy, v.9, n. 4, p. 341-58. 1986.

Carneiro, Dionísio Dias. Crise e esperança: 1974-1980. In: (Org.), Marcelo De Paiva Abreu (org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989). Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 295-322.

Carvalho, Luiz Carlos Pereira De. O plano de estabilização e a agricultura: alguns comentários. In: Braga, Carlos Alberto Primo, Toledo, Joaquim Elói Cirne De, *et al* (org.). O Plano Cruzado na visão de economistas da USP. São Paulo: Pioneira, 1986. p. 227-9.

Cason, Jeffrey Wilson. Development strategy in Brazil: the political economy of industrial export promotion, 1964-1990 (Ph.D.). Madison: The University of Wisconsin, 1993.

Castro, Araújo. O congelamento do poder mundial. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v.33, n. 1, p. 7-30. 1972.

Castro, Paulo Rabello De. Agropecuária: exame de algumas políticas de produção e de abastecimento, 1967/1976. In: Carneiro, Dionísio Dias (org.). Brasil: dilemas da política econômica. Rio de Janeiro: Campus, 1977. p. 153-65.

Castro, Paulo Rabello De e Moreira, Roberto Moreno. A agricultura de exportação. In: Carneiro, Dionísio Dias (org.). Brasil: dilemas da política econômica. Rio de Janeiro: Campus, 1977. p. 177-92.

Cervo, Amado Luiz. O parlamento brasileiro e as relações exteriores: 1826-1889. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

Chorev, Nitsan. Making and Remaking State Institutional Arrangements: The Case of U.S. Trade Policy in the 1970s. Journal of Historical Sociology, v.18, n. 1-2, p. 3-36. 2005.

Coes, Donald V. Trade, international payments, and Brazil's economic growth. Latin American Research Review, v.26, n. 2, p. 171-86. 1991.

_____. Macroeconomic crises, policies, and growth in Brazil, 1964-90. Washington, D.C.: The World Bank, 1995.

Cohen, Stephen D. The making of United States international economic policy: principles, problems and proposals for reform. New York: Praeger, 1977.

Collier, David. Translating quantitative methods for qualitative researchers: the case of selection bias. The American Political Science Review, v.89, n. 2, p. 461-6. 1995.

Cortell, Andrew P. e Peterson, Susan. Altered states: explaining domestic institutional changes. British Journal of Political Science, v.29, n. 1, p. 177-203. 1999.

Croome, John. Reshaping the world trading system: a history of the Uruguay round. Geneva: World Trade Organization, 1995.

Crump, Larry. A Temporal Model of Negotiation Linkage Dynamics. Negotiation Journal, v.23, n. 2, p. 117-53. 2007.

D'araujo, Maria Celina e Castro, Celso (Eds). Ernesto Geisel. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. 1997.

Dacey, Raymond e Carlson, Lisa J. Traditional Decision Analysis and the Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making. Journal of Conflict Resolution, v.48, n. 1, February 1, 2004, p. 38-55. 2004.

Delgado, Nelson Giordano. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: Leite, Sérgio (org.). Políticas públicas e agricultura no Brasil. Porto Alegre: Editora da Universidade/ UFRGS, 2001. p. 7-14.

Destler, I. M. Presidents, bureaucrats, and foreign policy: the politics of organizational reform. Princeton: Princeton University Press, 1974.

_____. Making foreign economic policy. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1980.

_____. American trade politics. 3rd. Washington, D.C. and New York: Institute for International Economics; Twentieth Century Fund, 1995.

Dias, Guilherme Leite Da Silva e Mendonça, José Roberto. Fundamentos para uma nova política agrícola. Brasília: CFP, 1983.

Drahos, Peter. When the weak bargain with the strong: negotiations in the World Trade Organization. International Negotiation, v.8, n. 1, p. 79-109. 2003.

Drezner, Daniel W. Ideas, bureaucratic politics, and the crafting of foreign policy. International Organization, v.44, n. 4, p. 733-49. 2000.

Dryden, Steve. Trade warriors: USTR and the American crusade for free trade. New York: Oxford University Press, 1995.

Eden, Lynn. The end of U.S. Cold War history? A review essay. International Security, v.18, n. 1, p. 174-207. 1993.

Edwardsiii, George C. e Sharkansky, Ira. The policy predicament: making and implementing public policy. San Francisco: W. H. Freeman and Company, 1978.

Egberg, Morten. The impact of bureaucratic structure in policy making. Public Administration, v.77, n. 1, p. 155-70. 1999.

Elliott, Kimberly Ann. (Mis)Managing diversity: worker rights and US trade policy. International Negotiation, v.5, n. 3, p. 97-127. 2000.

Evangelista, Matthew. Issue-area and foreign policy revisited. International Organization, v.43, n. 1, p. 147-71. 1989.

Evans, Richard J. In defence of history. With afterword. London: Granta Books, 2000.

Faminow, Merle D. e Hillman, Jimmie S. Embargoes and the emergence of Brazil's soyabean industry. The World Economy, v.10, n. 3, p. 351-66. 1987.

Farias, Rogério De Souza. Do Palácio dos Arcos para a Esplanada: o processo decisório da participação brasileira no GATT. 30 Encontro Anual da ANPOCS (GT13 - Ordem hegemônica, multilateralismo e política externa; Sessão 2 - O Multilateralismo Comercial e Agrícola Contemporâneo). Caxambu, MG. 24 a 28 de outubro, 2006.

Farina, Elizabeth Maria Mercier Querido. Alimentos: uma questão resolvida? In: Braga, Carlos Alberto Primo, Toledo, Joaquim Elói Cirne De, *et al* (org.). O Plano Cruzado na visão de economistas da USP. São Paulo: Pioneira, 1986. p. 230-1.

Farnham, Barbara. Impact of the political context on foreign policy decision making. Political Psychology, v.25, n. 3, p. 441-63. 2004.

Filho Fasano, Ugo. A expansão das exportações e o crescimento econômico: o caso do Brasil, 1969-84. Revista Brasileira de Economia, v.42, n. 1, p. 73-81. 1988.

Felipe, Ana Paula Soares. A política agrícola brasileira: as negociações na OMC (Mestrado). Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

Finney, Patrich. Commentary. In: Finney, Patrick (org.). The origins of the Second World War. New York: Arnold, 1997. p. 36-42.

Fonseca(Jr.), Gelson. A legitimidade e outras questões internacionais. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

Ford, Jane. A social theory of the WTO: trading cultures. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2003.

Franco, Gustavo H. B. e Frisch, Winston. The political economy of trade and industrial policy reform in Brasil in the 1990s (LC/L.762). Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Santiago (Chile): 1993.

Friedberg, Aaron L. The weary titan: Britain and the experience of relative decline. Princeton (New Jersey): Princeton University Press, 1988.

Friman, H. Richard. Rocks, hard places, and the new protectionism: Textile trade policy choices in the United States and Japan. International Organization, v.42, n. 4, p. 689-723. 1988.

Fukui, Haruhiro. The GATT Tokyo Round: the bureaucratic politics of multilateral diplomacy. In: Destler, I. M., Fukui, Haruhiro, *et al* (org.). The politics of trade: US and

japanese policymaking for the GATT negotiations. New York: The East Asian Institute, 1978. p. 75-169.

Gaddis, John Lewis. Strategies of containment. New York: Oxford University Press, 1982.

_____. [The American conception of national security and the beginnings of the Cold War, 1945-48]: Comments. The American Historical Review, v.89, n. 2, p. 382-90. 1984.

_____. History, theory, and common ground. International Security, v.22, n. 1, p. 75-85. 1997.

Garcia, Eugênio Vargas. Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 20. Brasília: Editora Universidade de Brasília e FUNAG(Fundação Alexandre de Gusmão), 2006.

Gardner, Richard N. Sterling-Dollar diplomacy: Anglo-American collaboration in the reconstruction of multilateral trade. Oxford: Clarendon Press, 1956.

Gaspari, Elio. A ditadura derrotada. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

_____. A ditadura encurralada. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

Gasques, José Garcia e Verde, Carlos M. Villa. Crescimento da Agricultura brasileira e a política agrícola nos anos oitenta. Brasília: IPEA, 1990.

Geddes, Barbara. Paradigms and sand castles: theory building and research design in comparative politics. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

George, Alexander L. Presidential decisionmaking in foreign policy: the effective use of information and advice. Boulder, Colo.: Westview Press, 1980.

_____. On foreign policy: unfinished business. Boulder and London: Paradigm Publishers, 2006.

Gifford, Mike. The unlikely coalition: agricultural and agricultural policies of the Cairns Group, ten years after the Uruguay Round. Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading? Capri (Italy) 2003.

Gomes, Eduardo Rodrigues. After import-substitution: Brazil's export-oriented growth and the politics of the industrial entrepreneurs (Ph.D.). Chicago, Illinois: The University of Chicago, 1998.

Grele, Ronald J. On using oral history collections: an introduction. The Journal of American History, v.74, n. 2, p. 570-8. 1987.

Guimarães, Feliciano De Sá. A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a política externa brasileira: acordo assimétricos, coerção e coalizões (Mestrado). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2005.

Hagan, Joe D. Does Decision Making Matter? Systemic Assumptions vs. Historical Reality in International Relations Theory. International Studies Review, v.3, n. 2, Summer, p. 5-46. 2001.

Halperin, Morton H. Bureaucratic politics and foreign policy. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1974.

Hansen, Marc e Vermulst, Edwin. The GATT Protocol of Provisional Application: a dying grandfather? Columbia Journal of Transnational Law, v.27, n. 2, p. 263-308. 1989.

Harari, Yuval Noah. The concept of "decisive battles" in World History. Journal of World History, v.18, n. 3, p. 251-66. 2007.

Hart, Paul 'T e Rosenthal, Uriel. Reappraising bureaucratic politics. Mershon International Studiew Review, v.42, n. 2, p. 233-40. 1998.

Helfand, Steven M. The political economy of agricultural policy in Brazil: decision making and influence from 1964 to 1992. Latin American Research Review, v.34, n. 2, p. 3-41. 1999.

Helfand, Steven M. e Rezende, Gervásio Castro De. The impact of sector-specific and economy-wide policy reforms on the agricultural sector in Brazil: 1980-98. Contemporary Economic Policy, v.22, n. 2, p. 194-211. 2004.

Hermann, Charles F., Stein, Janice Gross, *et al.* Resolve, Accept, or Avoid: Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions. International Studies Review, v.3, n. 2, Summer, p. 133-68. 2001.

Hermann, Margaret G. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. International Studies Review, v.3, n. 2, Summer, p. 47-81. 2001.

Hermann, Margaret G. e Hermann, Charles F. Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry. International Studies Quarterly, v.33, n. 4, p. 361-87. 1989.

Hermann, Margaret G., Preston, Thomas, *et al.* Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals. International Studies Review, v.3, n. 2, Summer, p. 83-131. 2001.

Higgott, Richard A. e Cooper, Andrew Fenton. Middle power leadership and coalition building: Australia, the Cairns Group, and the Uruguay Round of trade negotiations. International Organization, v.44, n. 4, p. 589-632. 1990.

Hirst, Mônica e Lima, Maria Regina Soares De. Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos. In: Russell, Roberto (org.). Política exterior y toma de decisiones en America Latina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990. p. 61-110.

Hoda, Anwarul. Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and the WTO - Procedures and Practices. Geneva and New York: WTO and Cambridge University Press, 2001.

Hollis, Martin e Smith, Steve. Roles and reasons in foreign policy decision making. British Journal of Political Science, v.16, n. 3, p. 269-86. 1986.

Hopkins, Raymond F. The international role of "domestic" bureaucracy. International Organization, v.30, n. 3, p. 405-32. 1976.

Howell, Martha e Prevenier, Walter. From reliable sources: an introduction to historical methods. Ithaca: Cornell University Press, 2001.

Howlett, Michael e Reyner, Jeremy. Understanding the historical turn in the policy sciences: a critique of stochastic, narrative, path dependence and process-sequencing models of policy making over time. Policy Sciences, v.39, n. 1, p. 1-18. 2006.

Hudson, Valerie M. Foreign policy analysis: classic and contemporary theory. Lanhan: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

Hwang, Balbina Youngkyung. Globalization, strategic culture, and ideas: explaining continuity in Korean foreign economic policy (Ph.D.). Washington D.C.: Georgetown University, 2005.

Ikenberry, G. John. Conclusion: an institutional approach to American foreign economic policy. In: Ikenberry, G. John, Lake, David A., *et al* (org.). The state and American foreign economic policy. Ithaca and London: Cornell University Press, 1988. p. 219-43.

Jackson, John H. International Economic Law: Complexity and Puzzles. J Int Economic Law, v.10, n. 1, March 1, 2007, p. 3-12. 2007.

Jackson, John Howard. World trade and the law of GATT: a legal analysis of the General agreement on tariffs and trade. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969.

_____. Restructuring the GATT system. New York: Council on Foreign Relations Press, 1990.

Janis, Irving L. Groupthink: psychological studies of policy decisions and fiascoes. 2a Edition. Boston: Houghton Mifflin Company, 1982.

Jank, Marcos Sawaya. O agrobusiness brasileiro e o governo FHC. In: Cavalcanti, José Euclides A. e Aguiar, Danilo R. D. (org.). Política agrícola e desenvolvimento rural. Viçosa: UFV, 1996. p. 147-59.

Jawara, Fatoumata e Kwa, Aileen. Behind the scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations - lessons of Cancun. Updated. New York: Zed Books, in association with Focus on the Global South, 2004.

Jervis, Robert. Perception and misperception in international politics. Princeton: Princeton University Press, 1976.

Jones, D. Triumph, Failure or Pyrrhic Victory-the Tokyo Round in Perspective. The World Economy, v.10, n. 3, p. 371-7. 1987.

Jr., Alfred E. Eckes. U.S. trade history. In: Lovett, William A., Jr., Alfred E. Eckes, *et al* (org.). U.S. trade policy: history, theory and the WTO. New York: M.E. Sharpe, 2004. p. 36-92.

Kaarbo, Juliet. Power politics in foreign policy: the influence of bureaucratic minorities. European Journal of International Relations, v.4, n. 1, p. 67-97. 1998.

Karns, Margaret P. e Mingst, Karen A. International organizations and foreign policy: influence and instrumentality. In: Hermann, Charles F., Kegley, C. W., *et al* (org.). New directions in the study of foreign policy. London: Allen & Unwin, Inc., 1987. p. 454-74.

Keeler, John T. S. Agricultural Power in the European Community: Explaining the Fate of CAP and GATT Negotiations. Comparative Politics, v.28, n. 2, p. 127-49. 1996.

Kennedy, J. Ray e Fonseca, Roberto Giannetti Da. Brazilian trade policy and the Uruguay Round. In: Nau, Henry R. (org.). Domestic trade politics and the Uruguay Round. New York: Columbia University Press, 1989. p. 29-49.

Keohane, Robert O. e Nye, Joseph S. Power and interdependence (3rd edition). New York: Longman, 2001.

Kingdon, John W. Agendas, alternatives, and public policies. 2nd. New York: Longman, 1995.

Kuijper, P. J. A Legal Drafting Group for the Doha Round-A Modest Proposal. Journal of World Trade, v.37, n. 6, p. 1031-6. 2003.

Kumar, Rajiv. Developing-country coalitions in international trade negotiations. In: Tussie, Diana e Glover, David (org.). The developing countries in world trade: policies and bargaining strategies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993. p. 205-21.

Kuperman, Ranan D. A dynamic framework for analyzing foreign policy decision making. International Studies Review, v.8, n. 537-554, p. 2006.

Lafer, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. Estudos Avançados, v.14, n. 38, p. 260-7. 2000.

Lafer, Horácio. Horácio Lafer - Discursos Parlamentares (seleção e introdução de Celso Lafer). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1988.

Lampreia, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. Revista Brasileira de Política Internacional, v.42, n. 2, p. 5-17. 1998.

Landau, Alice. Analyzing international economic negotiations: towards a synthesis of approaches. International Negotiation, v.5, n. 1, p. 1-19. 2000.

Lebow, R. N., Stein, J. G., *et al.* God Gave Physics the Easy Problems: Adapting Social Science to an Unpredictable World. European Journal of International Relations, v.6, n. 1, p. 43-76. 2000.

Lebow, Richard Ned. What can we know? How do we know? In: Lebow, Richard Ned e Lichbach, Mark Irving (org.). Theory and evidence in comparative politics and international relations. New York: Palgrave, 2007. p. 1-22.

Lee, Chin-Jung. The coordination of US trade policy-making: the role of United States Trade Representative (USTR) (Ph.D). Baltimore: The John Hopkins University, 1991.

Leffler, Melvyn P. The American conception of national security and the beginnings of the Cold War, 1945-48. The American Historical Review, v.89, n. 2, p. 346-81. 1984a.

_____. [The American conception of national security and the beginnings of the Cold War, 1945-48]: Reply. The American Historical Review, v.89, n. 2, p. 391-400. 1984b.

Lima, Luiz Fernando Cirne. Política agrícola para o setor agrícola no Brasil. Brasília: Ministério da Agricultura, 1973.

Lima, Maria Regina Soares De. The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade, and Itapu (Ph.D.). Nashville: Vanderbilt University, 1986.

_____. Na trilha de uma política externa afirmativa. Observatório da Cidadania (Relatório), v.7, n. 1, p. 94-100. 2003.

Lima, Maria Regina Soares De e Hirst, Mónica. Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos. In: Russell, Roberto (org.). Política exterior y toma de decisiones en America Latina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990. p. 61-110.

Lima, Maria Regina Soares De e Jr., Olavo Brasil De Lima. Autonomia organizacional e policentrismo decisório: a política de comércio exterior. In: Jr., Olavo Brasil De Lima e Abranches, Sérgio Henrique (org.). As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987. p. 102-57.

Lima, Paulo Tarso Flecha De. Itamaraty, intérprete fiel das aspirações comerciais brasileiras. Resenha de Política Exterior do Brasil, v.I, n. III, p. 51-4. 1974.

_____. A presença do Brasil no mercado internacional. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v.47, n. Julho, p. 229-44. 1978.

Lobo, Oswaldo Castro. O Brasil na presente conjuntura do comércio internacional. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v.32, n. 1, p. 57-82. 1971.

Lukow, Vadim. International negotiations of the 1980s: features, problems and prospects. Negotiation Journal, v.1, n. 2, p. 139-48. 1985.

Lustick, Ian S. History, historiography, and political science: multiple historical records and the problem of selection bias. The American Political Science Review, v.90, n. 3, p. 605-18. 1996.

Maciel, George Alvares. The international framework for world trade: Brazilian proposals for GATT reform (Lectures in Commercial Diplomacy No. 3). London: Trade Policy Research Centre, 1977.

Magalhães, João. A negociação agrícola na Rodada Uruguai. In: Fagundes, Maria Helena (org.). Políticas agrícolas e o comércio mundial. Brasília: IPEA, 1994. p. 305-47.

Maier, Charles S. Marking time: the historiography of international relations. In: (org.). The Past before Us: Contemporary Historical Writing in the United States. New York: Cornell University Press, 1980. p. 355-87.

Martin, Marshall Allen. The modernization of Brazilian agriculture: an analysis of unbalanced development (Ph.D.). West Lafayette: Purdue University, 1976.

Martin, Philip. Politics and protection: the rise and fall of voluntary export restraint agreements (M.A.). Washington, D.C.: American University, 1995.

Martone, Celso L. e Braga, Carlos Alberto Primo. O Brasil e a Rodada Uruguai. In: (org.). O Brasil, o GATT e a Rodada Uruguai. São Paulo: IPE-USP e FIPE, 1994. p. 7-93.

Matz, David. How much do we know about real negotiations? Problems in constructing case studies. International Negotiation, v.9, n. 3, p. 359-74. 2004.

Mello, Flávia De Campos. O Brasil e o GATT: análise da posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais (Mestrado). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1992.

Melo, Afrânio. O GATT e as novas tarifas alfandegárias brasileiras. Observador Econômico e Financeiro, v.XXI, n. 250, p. 20-2. 1956.

Melo, Fernando Homem De. É preciso conciliar produção e abastecimento. In: Braga, Carlos Alberto Primo, Toledo, Joaquim Elói Cirne De, *et al* (org.). O Plano Cruzado na visão de economistas da USP. São Paulo: Pioneira, 1986a. p. 244-8.

_____. O ajustamento do setor agrícola. In: Braga, Carlos Alberto Primo, Toledo, Joaquim Elói Cirne De, *et al* (org.). O Plano Cruzado na visão de economistas da USP. São Paulo: Pioneira, 1986b. p. 20-3.

_____. Problemas no mercado da carne bovina. In: Braga, Carlos Alberto Primo, Toledo, Joaquim Elói Cirne De, *et al* (org.). O Plano Cruzado na visão de economistas da USP. São Paulo: Pioneira, 1986c. p. 241-3.

_____. Produção e abastecimento agrícolas hoje. In: Braga, Carlos Alberto Primo, Toledo, Joaquim Elói Cirne De, *et al* (org.). O Plano Cruzado na visão de economistas da USP. São Paulo: Pioneira, 1986d. p. 238-40.

Messerlin, Patrick A. France and trade policy: is the 'French Exception' passee? International Affairs, v.72, n. 2, p. 293-309. 1996.

Meunier, Sophie. Trading voices: the European Union in international commercial negotiations. Princeton: Princeton University Press, 2005.

Miles, Caroline M. After the Kennedy Round. International Affairs, v.44, n. 1, p. 14-25. 1968.

Millar, T. B. On writing about foreign policy. In: Rosenau, James N. (org.). International politics and foreign policy: a reader in research and theory (revised edition). New York: Free Press, 1969. p. 57-64.

Milner, Helen V. Interests, institutions, and information : domestic politics and international relations. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997.

Mintz, Alex. The decision to attack Iraq: a noncompensatory theory of decision making. The Journal of Conflict Resolution, v.37, n. 4, p. 595-618. 1993.

_____. How do leaders make decisions?: A poliheuristic perspective. Journal of Conflict Resolution, v.48, n. 1, February 1, 2004, p. 3-13. 2004.

Mo, Jongryn. Domestic institutions and international bargaining: the role of agent veto in two-level games. The American Political Science Review, v.89, n. 4, p. 914-24. 1995.

Money, R. Bruce. International multilateral negotiations and social networks. Journal of International Business Studies, v.29, n. 4, p. 695-710. 1998.

Moreira, Marcílio Marques. Diplomacia, política e finanças: entrevista à Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

Mueller, Charles C. A racionalidade, o poder e a formulação de políticas agrícolas no Brasil. In: Dias, Guilherme Leite Da Silva e Lopes, Mauro De Rezende (org.). Seminário de política agrícola: coletânea de artigos técnicos. Brasília: CFP, 1982. p. 45-56.

Muller, Marie. South African economic diplomacy in the age of globalisation. International Studies Association. 41st annual convention. Los Angeles, CA., 2000. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/isa/mum01/>>. Acesso: 20 de maio de 2006.

Nabuco, Joaquim. Um estadista do Império. 5a edição. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

Narlikar, Amrita. International trade and developing countries: bargaining and coalitions in the GATT and WTO. London; New York: Routledge, 2003.

Nassif, Luís. O Cruzado: por dentro do choque. São Paulo: Livraria Cultura Editora, 1986.

Nau, Henry R. Domestic trade politics and the Uruguay Round: an overview. In: Nau, Henry R. (org.). Domestic trade politics and the Uruguay Round. New York: Columbia University Press, 1989. p. 1-27.

_____. Making United States trade policy truly strategic. International Journal, v.XLIX, n. 3, p. 509-35. 1994.

Nazario, Olga. Pragmatism in brazilian foreign policy: the Geisel years, 1974-1979 (Ph.D.) (Doctor of Philosophy). Coral Gables: University of Miami, 1983.

Neumann, Iver B. To be a diplomat. International Studies Perspectives, v.6, n. 1, p. 72-93. 2005.

Newmann, William W. Foreign policy decision making, garbage cans, and policy shifts: the Eisenhower administration and the "Chances for Peace" speech. The American Review of Public Administration, v.28, n. 2, p. 187-212. 1998.

Nóbrega, Mailson Ferreira Da. Desafios da política agrícola. São Paulo: CNPq e Gazeta Mercantil, 1985.

Odell, John S. From London to Bretton Woods; sources of change in bargaining strategies and outcomes. Journal of Public Policy, v.8, n. 3/4, p. 287-315. 1988.

_____. International threats and internal politics: Brazil, the European Community, and the United States, 1985-1987. In: Evans, Peter B., Jacobson, Harold K., *et al* (org.). Double-edge diplomacy: international bargaining and domestic politics. Berkeley: University of California Press, 1993. p. 233-64.

_____. Negotiating the world economy. Ithaca: Cornell University Press, 2000.

Odell, John S. e Mena, Antonio Ortiz. How to negotiate over trade: a summary of new research for developing countries. Disponível em: <<http://www.usc.edu/enn/>>. Acesso: 15 de agosto de 2006.

Oliveira, Mauro Márcio. A lei agrícola no Brasil: a ambiguidade neoliberal na agricultura brasileira. Brasília: [s.n.], 1993.

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

Ozkecesi-Taner, Binnur. Reviewing the literature on sequential/dynamic foreign policy decision making International Studies Review, v.8, n. 3, p. 545-54. 2006.

Pagnussat, José Luiz. Análise da mudança de estratégia de política agrícola no Brasil: uma contribuição (Tese de Doutorado). Brasília: Universidade de Brasília, 1988.

Patterson, Lee Ann. Agricultural policy reform in the European Community: a three-level game analysis. International Organization, v.51, n. 1, Winter, p. 135-65. 1997.

Pelz, Stephen E. A taxonomy for American diplomatic history. Journal of Interdisciplinary History, v.19, n. 2, p. 259-76. 1988.

Pinheiro, Letícia. Restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China: uma análise do processo de tomada de decisão. Estudos Históricos, v.6, n. 12, p. 247-70. 1993.

Pinheiro, Letícia De Abreu. Foreign policy decision-making under the Geisel government: the President, the military and the foreign ministry (Ph.D.). London: London School of Economics and Political Science, 1994.

Potter, William C. Issue area and foreign policy analysis. International Organization, v.34, n. 3, p. 405-27. 1980.

Preeg, Ernest H. Traders and diplomats: an analysis of the Kennedy Round of negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1970.

_____. The American challenge in world trade: U.S. interests in the GATT multilateral trading system. Washington D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 1989.

_____. Traders in a brave new world: the Uruguay Round and the future of the international trading system. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

Price, Thomas J. Constraints on foreign policy decision making: stability and flexibility in three crises. International Studies Quarterly, v.22, n. 3, p. 357-76. 1978.

Putnam, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. In: Evans, Peter B., Jacobson, Harold K., *et al* (org.). Double-edge diplomacy: international bargaining and domestic politics. Berkeley: University of California Press, 1993. p. 431-68.

Putnam, Robert D. e Bayne, Nicholas. Hanging together: cooperation and conflict in the Seven-Power Summits. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1987.

Rana, Kishan S. Economic diplomacy in India: a practitioner perspective. International Studies Perspectives, v.5, n. 1, p. 66-70. 2004.

Resende-Santos, João. Neorealism, states, and the modern mass army. New York: Cambridge University Press, 2007.

Rezende, Gervásio Castro De. Crise externa e agricultura: Brasil anos 80. Rio de Janeiro: FASE, 1988.

_____. Estado, macroeconomia e agricultura. Porto Alegre: Editora da UFRGS/IPEA, 2003.

Rezende, Gervásio Castro De e Buainain, Antonio Marcio. Structural adjustment and agriculture in Brazil: the experience of the 1980's. Revista Brasileira de Economia, v.48, n. 4, p. 491-503. 1994.

Rezende, Gervásio Castro De e Goldin, Ian. A agricultura brasileira na década de 80: crescimento numa economia em crise. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.

Ribeiro, Cláudio Oliveira. Autonomia e universalismo como condicionantes da política externa brasileira. Revista de Informação Legislativa, v.43, n. 171, p. 133-54. 2006.

Rocca, Carlos Antonio. Os preços desalinhados. In: Braga, Carlos Alberto Primo, Toledo, Joaquim Elói Cirne De, *et al* (org.). O Plano Cruzado na visão de economistas da USP. São Paulo: Pioneira, 1986. p. 47-8.

Rohrlich, Paul Egon. Economic culture and foreign policy: the cognitive analysis of economic policy making. International Organization, v.41, n. 1, p. 61-92. 1987.

Rosati, Jerel A. Developing a systematic decision-making framework: bureaucratic politics and perspective. World Politics, v.33, n. 2, p. 234-52. 1981.

Rose, Gideon. Neoclassical realism and theories of foreign policy. World Politics, v.51, n. 1, p. 144-72. 1998.

Rosenau, James N. Foreign policy as an issue-area. In: Rosenau, James N. (org.). Domestic sources of foreign policy. New York: The Free Press, 1967. p. 11-50.

Rubin, Jeffrey Z. The actors in negotiation. In: Kremenjuk, Victor A. (org.). International negotiation: analysis, approaches, issues. San Francisco: Jossey-Bass, 2002. p. 97-109.

Salomon, Kim. What is the use of international history? Journal of Peace Research, v.30, n. 4, p. 375-89. 1993.

Samaratunge, Ramanie e Rajapakse, Tissa. The evolving role of trade diplomacy in multilateral trade negotiations: experience of agricultural trade liberalization. Journal of International and Area Studies, v.9, n. 2, p. 43-62. 2002.

Santos, Milton Luiz De Melo. Política agrícola brasileira: uma breve análise retrospectiva e sua interrelação com a política monetária. In: Cavalcanti, José Euclides A. e Aguiar, Danilo R. D. (org.). Política agrícola e desenvolvimento rural. Viçosa: UFV, 1996. p. 99-113.

Sardenberg, Carlos Alberto. Aventura e agonia: nos bastidores do Plano Cruzado. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

Schneider, Ronald M. Brazil: foreign policy of a future world power. Boulder: Westview Press, 1976.

Schoonover, Thomas. History is just one damn thing after another: the life, adventures, and miraculous escapades of a wandering historian. Passport: The Newsletter of the Society for Historians of American Foreign Relations, n. April, 1/12/2005, p. 2003.

Schuh, G. Edward. Trade liberalization and agricultural policy reform. In: Teixeira, Erly Cardoso e Vieira, Wilson Da Cruz (org.). Reforma da política agrícola e abertura econômica. Viçosa: [Erly Cardoso Teixeira e Wilson da Cruz Vieira], 1996. p. 19-30.

Schulzinger, Robert D. Memory and understanding U.S. foreign relations. In: Hogan, Michael J. e Paterson, Thomas G. (org.). Explaining the history of American foreign relations. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 336-52.

Shaffer, Gregory C. Defending Interests: public-private partnerships in WTO litigation. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2003.

Shapiro, Helen. Review of export promotion policies in Brazil. Integration & Trade, v.1, n. 3, p. 69-91. 1997.

Silva, Heloísa Conceição Machado Da. Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. Porto Alegre: Editora da UFRS, 2004.

_____. Da deterioração dos termos de intercâmbio à consolidação do modelo substitutivo de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1954 aos nossos dias. In: (org.). O crescimento das relações internacionais no Brasil. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2005. p. 271-302.

Simonsen, Mario Henrique. Brasil 2001. Rio de Janeiro: APEC Editora, 1969.

Sjostedt, Gunnar. Negotiation on trade and the environment: variation in the multilateral approach. In: Kremenjuk, Victor A. (org.). International negotiation: analysis, approaches, issues. San Francisco: Jossey-Bass, 2002. p. 362-74.

Smith, Gordon W. Brazilian agricultural policy, 1950-1967. In: Ellis, H.S. (org.). The economy of Brazil. Berkeley: University of California Press, 1969. p. 213-65.

Snyder, Richard C., Bruck, H. W., *et al.* Decision-making as an approach to the study of international politics. In: Snyder, Richard C., Bruck, H. W., *et al.* (org.). Foreign policy decision-making: an approach to the study of international politics. New York: The Free Press of Glencoe, 1962. p. 14-185.

Soffer, Jonathan. Oral history and the history of American foreign Relations. The Journal of American History, v.82, n. 2, p. 607-16. 1995.

Sprout, Harold e Sprout, Margaret. Environmental factors in the study of international politics. In: Rosenau, James N. (org.). International politics and foreign policy: a reader in research and theory (revised edition). New York: Free Press, 1969. p. 41-56.

Sridharan, Kripa. Commercial diplomacy and statecraft in the context of economic reform: the Indian experience. Diplomacy and Statecraft, v.13, n. 2, p. 57-82. 2002.

Steinberg, R. H. In the shadow of law or power? Consensus-based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. International Organization, v.56, n. 2, p. 339-74. 2002.

Streeten, P. Trade as the Engine, Handmaiden, Brake or Offspring of Growth? The World Economy, v.5, n. 4, p. 415-7. 1982.

Studies, the International Institute for Strategic. Strategic Survey 2004/5. London: Routledge, 2005.

Suzigan, Wilson. Indústria brasileira: origem e desenvolvimento. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

Tachinardi, Maria Helena. A guerra das patentes: o conflito Brasil X EUA sobre propriedade intelectual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

Teisman, Geert R. Models for research into decision-making process: on phases, streams and decision-making rounds. Public Administration, v.78, n. 4, p. 937-56. 2000.

Thies, Camaron G. A pragmatic guide to qualitative historical analysis in the study of international relations. International Studies Perspectives, n. 3, p. 351-72. 2002.

Touval, Saadia. Multilateral negotiation: an analytic approach. Negotiation Journal, v.5, n. 2, p. 159-73. 1989.

Trachtenberg, Marc. The craft of international history: a guide to method. Princeton: Princeton University Press, 2006.

Tsebelis, George. Veto players and institutional analysis. Governance: An International Journal of Policy and Administration, v.13, n. 4, p. 441-74. 2000.

Tussie, Diana. Holding the balance: the Cairns Group in the Uruguay Round. In: Tussie, Diana e Glover, David (org.). The developing countries in world trade: policies and bargaining strategies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993. p. 181-203.

Tussie, Diana e Glover, David (Eds). The developing countries in world trade: policies and bargaining strategies. Boulder: Lynne Rienner Publishers. 1993.

Twiggs, Joan E. The Tokyo Round of multilateral trade negotiations: a case study in building domestic support for diplomacy. Washington, D.C. Lanham, [Md.]: University Press of America, 1987.

Valladão, Alfredo. A autonomia pela responsabilidade: o Brasil frente ao uso legítimo da força. Res-Publica, v.1, n. 1/2, p. 117-35. 2005.

Vasconcelos, Flavia Nico. Globalização e papel do executivo: abertura comercial nos governos Sarney e Collor (Mestrado). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio De janeiro (PUC-RJ), 2001.

Veiga, Pedro Da Motta e Iglesias, Roberto Magno. A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior. In: Bndes (org.). O desafio das exportações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. p. 51-96.

Vigevani, Tullo. O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo: Alfa Omega e Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

Vigevani, Tullo e Oliveira, Marcelo F. De. Brazilian foreign policy in the Cardoso era: the search for autonomy through integration. Latin American Perspectives, v.34, n. 5, p. 58-80. 2007.

Vigevani, Tullo, Oliveira, Marcelo F. De, *et al.* Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. Tempo Social, v.15, n. 2, p. 31-61. 2003.

Villa, Rafael Duarte. Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.21, n. 61, p. 63-89. 2006.

Webber, Douglas. High midnight in Brussels: an analysis of the September 1993 council meeting on the GATT Uruguay Round. Journal of European Public Policy, v.5, n. 4, p. 578 - 94. 1998.

Wiener, Jarrod. Making rules in the Uruguay Round of the GATT: a study of international leadership. Aldershot: Dartmouth, 1995.

Winham, Gilbert. International Trade and the Tokyo Round Negotiation. Princeton: Princeton University Press, 1986.

_____. The World Trade Organization: institution-building in the multilateral trade system. The World Economy, v.21, n. 3, p. 349-68. 1998.

Young, Michael K. Lessons from the battle front: U.S.-Japan trade wars and their impact on the multilateral trading system. The George Washington International Law Review, v.33, n, p. 753-89. 2001.

Zeng, Ka. Trade threats, trade wars: bargaining, retaliation, and american coercive diplomacy. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2004.