

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Pedro Henrique de Souza Netto

ESTADO, ESTRANGEIROS E EMPRESÁRIOS
UM ESTUDO SOBRE O PROTECIONISMO AGROPECUÁRIO NA RÚSSIA E
NO BRASIL

BRASÍLIA

2017

Pedro Henrique de Souza Netto

ESTADO, ESTRANGEIROS E EMPRESÁRIOS
UM ESTUDO SOBRE O PROTECIONISMO AGROPECUÁRIO NA RÚSSIA E
NO BRASIL

Dissertação de mestrado acadêmico
apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais da Universidade
de Brasília.

Área de Concentração: Política Internacional
e Comparada

Orientador: Roberto Goulart Menezes

BRASÍLIA

2017

Pedro Henrique de Souza Netto

**ESTADO, ESTRANGEIROS E EMPRESÁRIOS:
UM ESTUDO SOBRE O PROTECIONISMO AGROPECUÁRIO NA RÚSSIA E NO
BRASIL**

Dissertação de mestrado acadêmico apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais da Universidade de Brasília.

Área de Concentração: Política Internacional e
Comparada

Aprovado no dia ____ de dezembro de 2017

Prof. Roberto Goulart Menezes
Orientador
Universidade de Brasília

Prof. Alcides Costa Vaz
Universidade de Brasília

Prof. Haroldo Ramanzini Júnior
Universidade Federal de Uberlândia

Prof. Fidel Irving Pérez Flores
Universidade de Brasília

Agradecimentos

Sou grato, primeiramente, ao Senhor que me deu tantas oportunidades dentro e fora do ambiente acadêmico.

Agradeço também à minha família e amigos da igreja e trabalho pelo incentivo e apoio nos últimos anos. Especificamente, agradeço a Elisangela, Bárbara e meu pai, Denis, pelas revisões que melhoraram a qualidade do texto e conteúdo desta dissertação.

Aos professores, sou imensamente grato pela grande contribuição para meu aprendizado desde 2011.

Finalmente, agradeço de forma especial ao meu orientador, Roberto Goulart Menezes, pela supervisão e pelos importantes conselhos dados desde o início desta pesquisa.

Resumo

Esta dissertação analisa os protagonistas no protecionismo ao setor agropecuário na Rússia e no Brasil num período de estabilidade nesses países (2012-2015). Ela objetiva estabelecer em que medida a ação de atores governamentais, internacionais e grupos de pressão domésticos explica a adoção de medidas protecionistas pelos dois países. Para tanto, é utilizada metodologia descritiva, com usos pontuais de metodologia de Picos Tarifários, na definição dos setores mais protegidos, e de tipologia explicativa, na conclusão. A dissertação é concluída comprovando parcialmente a hipótese de que a atividade lobista é forte e positivamente relacionada à aplicação de medidas protecionistas, enquanto a influência da atuação de atores estatais e internacionais é acessória. Ao contrário do que ocorre em períodos de forte reforma do Estado, o *lobby* foi de fato predominante na economia política do protecionismo num período de estabilidade. Contudo, foi possível notar que o “ator principal” no protecionismo não é estável, mas depende da manifestação de clivagem político-ideológica intra-governo, potencial exportador do setor, perfil agroexportador do país e da possibilidade de alteração do *status quo* comercial.

Palavras-chave: Protecionismo. Agropecuária. Economia Política. Lobby. Estado.

Abstract

This Master's thesis analyses the protagonists of protectionist policies to the agricultural sector in Russia in Brazil during a period of domestic stability (2012-2015). It aims to define how the actions of State agents, international actors and domestic lobbying groups explains the adoption of protectionist measures by both countries. The research mainly uses a descriptive methodology, with timely use of Tariff Peak methodology, in order to point the most protected sectors, and of explanatory typology, in the conclusion. The thesis partially proves the hypothesis that the lobbying activity is strongly and positively related to the use of protectionist measures, while State and international actors exert secondary influence over them. Nevertheless, it was noticeable that the title of "main protagonist of protectionism" is not stable, depending on the manifestation of political-ideological cleavage within the government, the export potential of the industry, the agro export profile of the country and the potential of change in the trade *status quo* by the proposed trade barrier.

Keywords: Protectionism. Agriculture and Livestock. Political Economy. Lobbying. State.

Lista de Gráficos

Gráfico 1	–	Exportação de mercadorias agropecuárias no Brasil	41
Gráfico 2	–	Produção de mercadorias agropecuárias na Rússia	45
Gráfico 3	–	Produção vs. Consumo de queijos no Brasil	56
Gráfico 4	–	Produção vs. Consumo de leite em pó no Brasil	56
Gráfico 5	–	<i>Market-share</i> argentino no Brasil para lácteos	62
Gráfico 6	–	<i>Market-share</i> uruguaio no Brasil para lácteos	62
Gráfico 7	–	Uma década de tarifas aplicadas para pêssegos processados	68
Gráfico 8	–	Distribuição das tarifas máximas russas por SH6 por tipo de carne	89
Gráfico 9	–	Produção russa de açúcar	109

Lista de Quadros

Quadro 1	–	Atores envolvidos na adoção de política tarifária brasileira	55
Quadro 2	–	Atores envolvidos na adoção de política tarifária russa	87
Quadro 3	–	Razões para a atuação de Estado, estrangeiros e empresários sobre o protecionismo	119

Lista de abreviaturas

ABBA – Associação Brasileira de Importadores e Exportadores de Bebidas e Alimentos

ABCZ – Associação Brasileira dos Criadores de Zebu

ABRABE – Associação Brasileira de Bebidas

ABRAFRUTAS – Associação Brasileira dos Produtores Exportadores de Frutas

ABRAS – Associação Brasileira de Supermercados

ABS – Associação Brasileira de Sommeliers

AKKOR – Associação de Fazendeiros Camponeses e Cooperativas Rurais da Rússia

ALCA – Área de Livre-Comércio das Américas

APEX-BRASIL – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

ASOEX – Associação dos Exportadores de Frutas (Chile)

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CGT – Central Geral dos Trabalhadores (Brasil)

CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

CNC – Confederação Nacional do Comércio (Brasil)

CNI – Confederação Nacional da Indústria (Brasil)

CNT – Confederação Nacional dos Transportes (Brasil)

CONIL – Conselho Nacional da Indústria de Laticínios (Brasil)

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Brasil)

CUT – Central Única dos Trabalhadores (Brasil)

FECOVINHO – Federação das Cooperativas de Vinho do Rio Grande do Sul (Brasil)

FEDEFRUTA – Federação dos Produtores de Frutas do Chile

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária (Brasil)

G100 – Associação Brasileira das Pequenas e Médias Cooperativas e Empresas de Laticínios

IBRAVIN – Instituto Brasileiro do Vinho

ICTSD - International Centre for Trade and Sustainable Development

ITC – International Trade Center

KGB – Comitê de Segurança do Estado/União Soviética

LEITEBRASIL – Associação Brasileira dos Produtores de Leite

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Brasil)

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário (Brasil)

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Brasil)

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
UEE – União Econômica Euroasiática
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (Brasil)
NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul
NMA – Associação Nacional da Carne (Rússia)
NSPG – União Nacional dos Produtores de Carne Bovina (Rússia)
NSSRF – União Nacional dos Criadores de Suínos (Rússia)
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
OIV – Organização Internacional da Vinha e do Vinho
OMA – Organização Mundial de Aduanas
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
PT – Partido dos Trabalhadores
ROE – Registro de Operações de Exportação (Argentina)
ROSPOTREBNADZOR – Agência Federal de Supervisão para Proteção do Consumidor e Bem-Estar (Rússia)
ROSPTITSESOYUZ – Associação Nacional das Aves Domésticas (Rússia)
ROSSELKHOZBANK – Banco Agrícola Russo
ROSSELKHOZNADZOR – Serviço Federal de Vigilância Veterinária e Fitossanitária (Rússia)
SINDIVINHO – Sindicato da Indústria do Vinho do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil)
SINDOCOPEL – Sindicato da Indústria de Doces e Conservas Alimentícias de Pelotas (Brasil)
SOYUZMOLOKO – União Nacional dos Produtores de Lácteos (Rússia)
SOYUZROSSAHAR – União dos Produtores de Açúcar (Rússia)
SPS – Sanitária e Fitossanitária
SRB – Sociedade Rural Brasileira
STC – Preocupação Comercial Específica (OMC)
TEC – Tarifa Externa Comum (Mercosul)
UE – União Europeia
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
USDA – Departamento de Agricultura dos Estados Unidos
VIVALÁCTEOS – Associação Brasileira de Laticínios

SUMÁRIO

Introdução	13
Capítulo 1 - O Protecionismo, seus Teóricos e seus Atores	18
Introdução	18
O que é Proteção? O Protecionismo e seus efeitos	19
Vantagens Comparativas, fortalecimento da nação e prejuízo aos trabalhadores: as bases do debate	19
Vencedores e perdedores: distribuição de renda, desenvolvimento e Estado	21
O debate no pós-Guerra Fria	25
Teóricos e atores responsáveis pelo protecionismo	29
Estado: gestor e idealizador parcial da proteção	30
Estrangeiros: responsabilidades se estendendo para fora do Estado	32
Empresários e sua pressão	33
Conclusão Parcial	35
Capítulo 2 - Reformas Liberalizantes? Estado, Lobby e Política Econômica até os anos 2000	36
Introdução	36
Brasil: nacional-desenvolvimentismo, reformas e impeachment	36
Os Picos Tarifários do Brasil na atualidade	41
Rússia: reconstrução do Estado e políticas de desenvolvimento rural	42
Os Picos Tarifários da Rússia na atualidade	48
Conclusão Parcial	49
Marxismo e nacional-desenvolvimentismo: resultados das reformas e a importância do ponto de partida	49
Meia volta, o volver do Estado	50
Capítulo 3 – Lácteos, Pêssegos em Calda e Vinhos: a Proteção no Brasil	52
Introdução	52
Análise por cadeia	55
Lácteos	56
“Na hora em que exportar, a importação não vai fazer mal” – o Estado	57
Estrangeiros beneficiados com a exportação brasileira	60
Cotas voluntárias: os empresários	63
Pêssegos em calda	66

Estado e a proteção social	67
Mercosul e a abertura comercial involuntária.....	69
Mais cotas voluntárias.....	72
Vinhos.....	74
A Presidente no debate	75
Os estrangeiros e a investigação	76
O fim da salvaguarda e o acordo entre empresários	79
Conclusão Parcial.....	82
Capítulo 4 – Carnes, Lácteos e Açúcares: a Proteção na Rússia	85
Introdução	85
Análise por cadeia.....	88
Carnes e Pescados.....	88
O Estado e a substituição	89
Estrangeiros e o papel da geopolítica.....	91
“O Governo da Federação Russa foi instruído a [...] agir junto a associações de produtores...”	94
Lácteos	97
Atenção tardia do Estado	97
Perdedores e beneficiários dos embargos: os Estrangeiros.....	99
Empresários elaboram políticas públicas.....	101
Açúcar e doces	103
O Estado ausente	104
A timidez internacional.....	106
A supervisão empresarial.....	108
Conclusão Parcial.....	110
Conclusão	113
Introdução	113
Atuação dos Estados, estrangeiros e empresários, e suas causas.....	113
As variáveis modeladoras de ação	115
Referências	121

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o comércio internacional tem sido categorizado como crescentemente protecionista. Desde o início da década atual, os Estados Unidos da América abandonaram o mega-acordo TPP e renegociam o NAFTA, a União Europeia se viu abalada pela retirada do Reino Unido e o sistema multilateral de comércio enfrentou críticas generalizadas pelos limitados resultados da Rodada Doha. Na América do Sul, Brasil e Argentina se envolveram em uma guerra branca de restrições de importações entre 2012 e 2013, e na Europa, a Rússia aplicou amplo embargo contra produtos alimentícios ocidentais em 2014. De forma contrária ao processo de abertura comercial característico dos anos 1990, o uso de proteção parece ser cada vez mais presente.

A regulamentação do comércio é, contudo, uma das mais constantes realidades humanas. Ainda na Antiguidade, a cidade de Palmira aprovou no ano 137 d.C. uma norma que diferenciava alíquotas comerciais de importação e exportação (MATTHEWS, 1984). Na Idade Média, a *lex mercatoria* ditava comportamentos de comerciantes e marinheiros (TRAKMAN, 1983). Na modernidade, autores como Emer de Vattel (1714-1767) discutiam a importância do comércio para impedir que “qualquer homem se prive das coisas úteis e necessárias” (VATTEL, 2004, p. 205-206). Na atualidade, fluxos comerciais garantem a estabilidade financeira de países, e o comércio agropecuário, especificamente, tem papel importante na manutenção da segurança alimentar de diversas regiões. Nesse sentido, o Estado se mantém especialmente relevante, utilizando medidas tarifárias e não-tarifárias para tentar regular preços ou desenvolver sua agroindústria.

Esta dissertação busca analisar a economia política do protecionismo agrícola no Brasil e na Rússia. Na academia, antigo debate sobre liberdade de comércio, desenvolvimento e relações internacionais aponta para diferentes papéis de Estado, atores internacionais e grupos de pressão¹ sobre o protecionismo, sem qualquer consenso. De fato, existe alguma concordância de que o Estado é o principal ator na economia política de países em desenvolvimento em

¹ Existe longo debate acadêmico acerca do conceito de grupos de pressão e atividades de *lobby*. Esta dissertação baseia seu conceito de grupo de pressão no trabalho de Pasquino (1983). São, portanto, definidos como uma organização formal que utiliza ameaça e uso de sanções, positivas ou negativas, para influenciar decisões tomadas pelo poder político, alterar ou conservar a distribuição de bens, serviços honras ou oportunidades. Ainda que haja distinções conceituais entre grupos de pressão e grupos de interesse, este trabalho considerará os termos como sinônimos. *Lobby*, por sua vez, terá a definição de Mancuso e Gozetto (2011) “atividade de defesa de interesses afetados por decisões públicas”. É importante mencionar que esta dissertação se concentra apenas na análise de *lobby* e grupos de pressão enquanto atividade lícita, mesmo que não regulamentada.

momentos de amplas reformas estatais, como apontado por Giambiagi et al. (2011), Wegren (2005), Panagariya (2004) e Pedersen (2000). Mas em períodos de estabilidade, quando ocorrem negociações comerciais, o debate é mais intenso. É comum que essas negociações sejam dificultadas em razão de apoio doméstico e da proteção ao setor agropecuário, inclusive por parte de países em desenvolvimento. Por isso, analisar empiricamente as ações dos três atores e sua influência para a proteção é importante tanto para a discussão acadêmica quanto para o comércio internacional cotidiano.

A pergunta de pesquisa deste trabalho é: como se dá a economia política do protecionismo em grandes países em desenvolvimento² fora de períodos de intensa reforma do Estado? A hipótese em estudo é de que a atividade lobista é forte e positivamente relacionada à aplicação de medidas protecionistas, enquanto a influência da atuação de atores estatais e internacionais é acessória. O objetivo desta pesquisa é, portanto, estabelecer em que medida a ação de atores governamentais, internacionais e grupos de pressão domésticos explica a adoção de medidas protecionistas por Brasil e Rússia. Para atingir esse objetivo, são desenvolvidos cinco objetivos secundários: (I) analisar quem são, de acordo com a academia, os principais atores da economia política do protecionismo, (II) apontar que ator é, historicamente, o principal responsável pela política comercial nos casos analisados, (III) analisar quais são os setores mais protegidos nesses países, (IV) elencar os principais atores envolvidos na economia política da proteção desses setores e (V) analisar como se relacionam as realidades dos casos.

A fim de responder aos questionamentos, foram selecionados o “período de estabilidade” (ou sem intensa reforma do Estado) entre 2012³ e 2015⁴, e os casos da Federação Russa e do Brasil, que possuem grande produção agropecuária⁵ e precisam importar quantidades relevantes de

² A conceptualização de grande país em desenvolvimento é tema complexo e não consensual. Dupas (2005), por exemplo, considera países com PIB superior a US\$ 100 bilhões e população superior a 25 milhões como “grandes países periféricos”. O Banco Mundial (2017), por sua vez, utiliza Renda Nacional Bruta entre US\$ 4 mil e US\$ 13 mil para definir países de renda média-alta. Já a UNCTAD (2017) define economias em desenvolvimento com grande renda de acordo como aqueles que possuem PIB per capita médio de três anos superior a US\$ 5,312 mil. Em temas comerciais, ainda é comum analisar a participação de um país no comércio internacional. Neste estudo, grandes países em desenvolvimento serão aqueles presentes em ao menos duas das três definições citadas e participação de mais de 1% no comércio global. Com isso, são considerados grandes países em desenvolvimento Brasil, China, Índia, Coreia do Sul, Malásia, México, Rússia, Tailândia e Turquia.

³ Ano em que o último grande ator do comércio internacional, a Rússia, completou seu processo de acesso à OMC.

⁴ Último ano com dados de fluxos comerciais e tarifas completos ao início desta pesquisa.

⁵ Os “produtos agropecuários” dizem respeito às mercadorias inscritas no Acordo sobre a Agricultura da OMC e pescados (produtos inscritos no capítulo 03 do Sistema Harmonizado da Organização Mundial de Aduanas). A fim de evitar debates sobre questões de saúde pública, contudo, os setores de tabaco (capítulo 24 do SH/OMA) e bebidas destiladas (códigos aduaneiros 220720, 220830, 220840 220850 e 220860) não serão objeto de análise.

alguns tipos de alimentos, segundo o desenho da “mais semelhança” (PRZEWORSKI; TEUNE, 1970). Suas políticas tarifária, sanitária e fitossanitária (SPS), todavia, não sofreram análise prévia, a fim de evitar incorrer em viés de seleção (GEDDES, 1990). Por buscar “distinguir os componentes sistemático e não-sistemático do fenômeno em estudo” (KEOHANE; KING; VERBA, 2012, p. 56; tradução nossa), a dissertação seguirá em grande medida inferência descritiva. Haverá, contudo, uso pontual de outras metodologias para chegar a alguns dos objetivos secundários.

Inicialmente será apresentado o debate acadêmico a respeito do protecionismo e de sua economia política, em duas partes. Inicialmente, a discussão será dividida entre os debates clássico, do pós-Crise e pós-Guerra (anos 1930 a 1970) e contemporâneo (a partir dos anos 1980). Nessa fase serão apresentados autores e obras que exemplificam as principais correntes de pensamento sobre o Comércio Internacional. Com base nas ideias desses pensadores, serão analisados em seguida quais são e como atuam os principais atores que causam o protecionismo. Esse debate, que visa cumprir o objetivo secundário I, articulará arcabouço teórico à pesquisa empírica dos capítulos seguintes.

As definições do principal ator histórico na política comercial (objetivo secundário II) e dos setores mais protegidos na Rússia e no Brasil na atualidade (objetivo secundário III) ocorrerão no mesmo capítulo. Enquanto a análise histórica seguirá a metodologia descritiva proposta por Keohane, King e Verba (2012), a definição dos setores mais protecionistas será feita a partir da metodologia dos “Picos Tarifários”. Baseado nos exercícios de equilíbrio geral de Béla Balassa (1965), Picos Tarifários são definidos como “tarifas relativamente altas, usualmente [aplicadas] sobre produtos “sensíveis”, entre níveis tarifários geralmente baixos” (OMC, 2017, tradução nossa). Neste estudo será utilizada a metodologia de Pico Tarifário com Variância proposto por Nassar, Arashiro e Jank (2007), que o define com base na estrutura tarifária de cada país em determinado período temporal. Isso permite visualização clara dos setores econômicos mais protegidos por tarifas em um país. Essa metodologia aponta como “picos” todas as tarifas superiores à soma entre a tarifa média de um país e um desvio-padrão de todas as suas tarifas. No caso de tarifas específicas ou compostas⁶, que costumam constituir a maior parte das alíquotas de importação mais elevadas, haverá conversão para equivalente *ad-valorem*⁷ de acordo com a metodologia utilizada pelo International Trade Center (ITC, 2017; ICTSD, 2009).

⁶ Tarifas específicas são aquelas em que há cobrança de um valor fixo sobre a quantidade importada de determinado bem, e não sobre seu valor de importação (OMC, 2017).

⁷ Tarifas *ad-valorem* são aquelas apresentadas como percentual do valor de determinado produto (OMC, 2017).

Dessa forma, será possível analisar, para cada ano, quais são os produtos mais protegidos nos dois casos. Com base na frequência dessa proteção, serão apontados os setores que possuem proteção excepcional e recorrente em Rússia e Brasil.

Sabendo os principais setores protegidos (por tarifas) em cada país, será possível passar a analisar com detalhes a atuação de atores governamentais, internacionais e lobistas entre 2012 e 2015. Essa análise, que deve abranger a maior parte do trabalho, será efetuada em dois capítulos diferentes: um para o Brasil e outro para a Federação Russa. Seguindo a metodologia descritiva apresentada por Keohane, King e Verba (2012), o estudo se apoiará nas premissas de Allison (1969 e 1999) e, principalmente, Bendor e Hammond (1992), sobre tomadores de decisão, e no estudo metodológico de Potters e Sloof (1996) sobre análises das ações de grupos de interesse.

Em 1971, Graham Allison estabeleceu a base para análises de política externa em seu *Essence of Decision*, partindo da premissa de que as políticas (*policy*) surgem de um processo político (*politics*) de conflito e construção de consenso. Dois anos antes, o autor desenhou seu modelo conceitual em *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. Ali, Allison (1969) estabeleceu um modelo básico que enumerava as ações de “chefes” (os políticos), seus funcionários diretos, “índios” (burocracia governamental) e de atores ocasionais (como imprensa e *lobby*). Todos esses atores eram influenciados por personalidade, histórico, interesses paroquiais, interesses pessoais, talentos e ambiente de atuação, entre outros (ALLISON, 1969; BENDOR; HAMMOND, 1992). Simplificando esse complexo modelo, Bendor e Hammond (1992) estabeleceram uma tipologia que caracteriza tomadores de decisão com base em seu número (unitário ou diverso), objetivo (conflitante ou não), racionalidade (ilimitada ou limitada) e quantidade de informação (completa ou incompleta). Com base no escopo desta dissertação, a análise será de três atores (burocracia governamental, atores internacionais e *lobby*), com objetivos potencialmente conflitantes, racionalidade limitada e informação incompleta.

Considerando, contudo, a relevância especial do *lobby* para este estudo, serão respeitadas ainda as conclusões de Potters e Sloof (1996) em sua meta-análise de estudos sobre a atuação de grupos de pressão. Em seus termos, esta apreciação das ações dos grupos de interesse será “orientada para o resultado” (isto é, observa a ação lobista voltada para a política protecionista, e não aquela voltada ao tomador de decisão) e faz questão de mencionar as reuniões entre políticos e *lobby* a fim avaliar também a influência cruzada. A força política dos grupos de

interesse será avaliada, de forma descritiva, com base nas eventuais dificuldades econômicas do setor e na presença de grupos opostos. Finalmente, a análise sobre grupos de interesse será sempre a última a ser feita em cada capítulo, para permitir inferir qual seria o *outcome* caso o *lobby* não existisse. É importante notar que este estudo não utilizará *proxys* para avaliar a ação lobista, a fim de evitar problemas de interpretação. A partir da inferência descritiva, premissas e conclusões citadas, será possível não apenas apontar qual é o principal ator do protecionismo agropecuário de Rússia e Brasil, mas também gerar hipóteses sobre as condições de sua atuação (JOHNSON; REYNOLDS, 2008; USDA, [s/d]).

Concluído o exame dos principais atores responsáveis pelo protecionismo em períodos de estabilidade na Federação Russa e no Brasil, será possível analisar como as realidades dos dois casos se relacionam. A partir dos resultados dos capítulos anteriores, será organizada uma tipologia explicativa, com base na obra de Collier, LaPorte e Seawright (2012), analisando a interligação entre as dimensões dos atores e as variáveis influenciadoras de sua atuação. Com a conclusão da tipologia, espera-se confirmar a hipótese de que a atividade lobista é forte e positivamente relacionada à aplicação de medidas protecionistas, enquanto a influência da atuação de atores estatais e internacionais é acessória.

Nesse sentido, esta dissertação discutirá a ação de atores governamentais, internacionais e privados sobre o protecionismo agropecuário, em momentos de estabilidade, em grandes países emergentes. No primeiro capítulo será introduzida a discussão acadêmica sobre a economia política do protecionismo. No segundo, será apresentado o histórico de Brasil e Rússia com a ligação entre Estado, economia agropecuária e comércio, com foco em suas reformas orientadas ao mercado; e ainda serão examinados os principais picos tarifários dos países entre 2012 e 2015. No terceiro capítulo será feita a análise da economia política da proteção brasileira no período, para os setores selecionados no capítulo anterior. No quarto, o processo será repetido para a Rússia. Finalmente, no quinto capítulo serão comparados os resultados dos estudos sobre Rússia e Brasil e será elaborada uma tipologia sobre as principais influências sofridas pelos três atores. Com isso, pretende-se comprovar a hipótese apresentada.

CAPÍTULO 1 – O PROTECIONISMO, SEUS TEÓRICOS E SEUS ATORES

1 Introdução

Ainda que seja tópicos de discussão constante há anos, o debate sobre o protecionismo é cada vez mais presente na vida cotidiana. Entre 2012 e 2015, o conceito foi discutido em 3179 artigos em apenas três grandes jornais brasileiros⁸. Dificuldades comerciais com a Argentina, eleição de Mauricio Macri, primárias norte-americanas, negociações com União Europeia, TPP e busca pela ampliação de barreiras comerciais por setores específicos foram os principais combustíveis dessa média de mais de 2 artigos por dia sobre o uso de proteção comercial. Há grande disponibilidade de informação sobre o protecionismo.

Não é sempre, contudo, que essa informação é qualificada. A respeitada revista *The Economist* (2017; tradução nossa), por exemplo, define protecionismo como “o oposto ao livre-comércio” – um resultado claramente pouco preciso e útil. Em dicionários como o Aurélio (2017), a definição é um pouco mais estrita, definindo protecionismo como “prática ou doutrina de proteção aos produtores de um país ou região, em geral pela imposição de obstáculos à importação de produtos concorrentes”. O Dicionário de Economia de Donald Rutherford (2002, p. 475, tradução nossa), por sua vez, reserva meia página à definição de “proteção”, mas ainda a define simplesmente como “barreiras ao fluxo internacional de bens e serviços”. Todas essas definições são insuficientes para compreender a amplitude desse fenômeno tão relevante no mundo atual. Por que o protecionismo ocorre? Ele seria benéfico ou prejudicial à economia global? Seus efeitos recaem sobre grupos específicos ou sobre a sociedade como um todo?

A apresentação do debate teórico acerca do uso de proteção ocorrerá em dois momentos. A princípio, será exposta a discussão geral sobre o protecionismo na teoria, com base em sua evolução histórica. Em seguida, serão examinadas as ideias sobre os causadores de políticas protecionistas. É importante mencionar que, para esta dissertação, os efeitos econômicos do protecionismo têm relevância apenas instrumental, para a identificação de quais atores causam as políticas protecionistas. Este capítulo não objetiva concluir se o uso de proteção é benéfico ou maléfico para um país. Por outro lado, a exposição tem como objetivo responder qual seria a visão da teoria do Comércio Internacional sobre as forças causadoras de protecionismo, a fim de guiar a pesquisa dos próximos capítulos.

⁸ Estado de São Paulo, Folha de São Paulo e Valor Econômico.

2 O que é Proteção? O Protecionismo e seus efeitos

A discussão acadêmica sobre o uso de proteção tem suas raízes ainda no século XVIII, com a publicação de *A Riqueza das Nações* por Adam Smith. Desde os anos 30, a discussão avança para englobar não apenas quais são as bases do protecionismo, mas abrange também seus efeitos sobre o desenvolvimento, distribuição de renda e sobre o papel de Estado, atores privados e influências internacionais sobre sua aplicação. Apesar de ser um debate complexo, as contribuições de Smith, David Ricardo, Friedrich List, Karl Marx, Eli Heckscher, Bertil Ohlin, Lloyd Metzler, Raúl Prebisch, Paul Samuelson, Ronald Jones, Douglass North, Michael Porter, Jagdish Bhagwati, Immanuel Wallerstein, Ha-Joon Chang e Bresser-Pereira expõem as linhas gerais dessa discussão.

2.1 Vantagens Comparativas, fortalecimento da nação e prejuízo aos trabalhadores: as bases do debate

O debate clássico sobre proteção nasceu simultaneamente à emergência do capitalismo moderno e à substituição do modelo mercantilista de comércio. Nesse contexto, Adam Smith (1723-1790) e seu discípulo David Ricardo (1772-1823) se colocaram a favor do livre-comércio. Por outro lado, Friedrich List (1789-1846) defendeu o uso de proteção com base em argumentos históricos, e Karl Marx (1818-1883) apontou prejuízos do livre-comércio para a classe trabalhadora. Ainda que a evolução histórica do comércio internacional torne difícil aplicar essas teorias à realidade atual, as ideias de Smith, Ricardo, List e Marx são base para análises contemporâneas, e, por isso, mantêm sua relevância.

Adam Smith foi o primeiro grande debatedor sobre livre-comércio e proteção, defendendo que o uso de proteção comercial pode ser negativo. Em *A Riqueza das Nações* (1776), o escocês criticou o “sistema mercantil” de comércio internacional, que levava os países a restringir as trocas visando a acumulação de metais preciosos. Para Smith, a riqueza de uma nação é mensurada em termos de sua produção, e não de seu ouro – e medidas protecionistas prejudicam a produção ao ampliar o custo de mercadorias estrangeiras. Com efeito, segundo Smith, o aumento dos custos de compra dessas mercadorias pelas empresas nacionais acaba elevando os preços domésticos como um todo, prejudicando consumidores em prol de uma pequena classe de empresários (PANAGARIYA, 2013; SMITH, 1987). O protecionismo contribuiria, portanto, para encarecer a produção nacional e dificultar o consumo.

A partir das ideias de Smith, David Ricardo construiu um modelo que se tornaria a base da análise liberal do comércio internacional. Em *Princípios de Economia Política e Taxação* (1817), Ricardo comparou dois países (Inglaterra e Portugal) que produzem duas mercadorias (vinho e tecidos) com um único fator de produção: trabalho. A diferença marcante entre ambos seria a tecnologia utilizada na fabricação dessas mercadorias, que permite que Portugal utilize 10 horas de trabalho/homem para produzir vinhos e de 30 horas de trabalho/homem para fabricar tecidos. A Inglaterra, por sua vez, os manufaturaria com 20 e 100 horas/homem, respectivamente. Portugal é, portanto, mais eficiente, tendo vantagem absoluta na produção das duas mercadorias (COUGHLIN; CHRYSTAL; WOOD, 2003; RICARDO, 1996).

Apesar disso, os custos *relativos* de vinho e tecidos para ambos países são diferentes. Em Portugal, o trabalho envolvido na produção de 10 garrafas de vinho equivaleria ao trabalho na produção 30 partes de tecido, e 10 partes de tecido custariam 3 garrafas de vinho. Já na Inglaterra, 10 garrafas de vinho custariam 50 partes de tecido e 10 partes de tecido, 2 garrafas de vinho. O vinho seria, portanto, mais barato (em relação aos tecidos) em Portugal que na Inglaterra, e o oposto ocorreria com panos. Portugal teria *vantagem comparativa* na produção de vinhos e a Inglaterra, na de tecidos. Em razão dessa situação, ambos podem se beneficiar do comércio internacional: vendendo dez garrafas de vinho para a Inglaterra, um produtor português receberá 50 partes de tecido (20 a mais que sem o comércio internacional), enquanto um fabricante inglês de panos receberá 3 vinhos ao vender 10 unidades de pano a Portugal (um a mais que no mercado doméstico). Se cada país se especializar na produção de mercadorias em que possuem vantagens comparativas e trocar seus produtos livremente, todos poderiam consumir mais de ambas mercadorias (PANAGARIYA, 2013; COUGHLIN; CHRYSTAL; WOOD, 2003; RICARDO, 1996). Por isso, o protecionismo reduziria a produção nacional e a possibilidade de consumo do público.

O germânico Friedrich List buscou refutar parte das ideias de Smith em seu *O Sistema Nacional de Economia Política* (1841). Na obra, List (1909) compara o histórico de nove nações euro-americanas para concluir que o crescimento econômico e político de uma nação deriva de uma combinação entre instituições livres e uso – limitado – de proteção comercial. Segundo List, instituições livres são historicamente relacionadas ao crescimento econômico: renda de indivíduos e produção cresceram proporcionalmente ao aperfeiçoamento de instituições sociais e políticas. Apesar disso, uma nação precisa utilizar temporariamente proteção para evitar que sua manufatura seja sacrificada frente a uma concorrente mais poderosa. Para o autor, uma

nação deve atuar em três estágios: inicialmente adotar o livre-comércio, para fortalecer sua agricultura e “deixar a fase do barbarismo”; aplicar em seguida proteção comercial para promover manufaturas, navegação e comércio exterior; e, finalmente, realizar uma gradual abertura comercial para proteger seus produtores da indolência. O protecionismo seria um instrumento para levar as nações menos desenvolvidas ao nível da nação predominante, gerando a igualdade necessária para a aproximação política e comercial entre as nações. Nas palavras de List (1909, p. 102, tradução nossa), “o sistema de proteção [...] parece ser o meio mais eficiente de [...] promover o verdadeiro livre-comércio”.

Marx, por sua vez, criticou o sistema capitalista como um todo, tendo foco na relação entre o trabalho e o capital. Para o autor, o regime capitalista seria marcado por um embate permanente tanto dentro da classe dos capitalistas quanto entre esses e os trabalhadores. No sistema, os capitalistas precisam acessar novas tecnologias poupadoras de mão-de-obra para reduzirem seus custos de produção e, assim, sobreviverem à concorrência – gerando no processo alto desemprego. Comentando o *lobby* pró-livre-comércio de grãos da Liga Anti-Lei dos Grãos⁹, Marx apontou que, por reduzir o custo de alimentos, a extinção de tarifas tenderia a ser positiva para os trabalhadores – que teriam menor preocupação com a fome. De todo modo, a redução do preço de alimentos não significa um crescimento do bem-estar dos trabalhadores. Para Marx, salários são definidos com base no mínimo necessário para garantir a sobrevivência e reprodução da mão-de-obra – a existência de desemprego permanente impede seu crescimento. Nesse sentido, a redução nos preços de gêneros alimentícios levaria a uma redução nos salários pagos aos trabalhadores e a maiores margens de lucro dos capitalistas. Para Marx, o livre-comércio prejudicaria de tal modo os trabalhadores que aceleraria a chegada da revolução social (MARX, 2000). Em suas palavras, “sob este [...] livre-comércio, toda a severidade das leis econômicas cairá sobre os trabalhadores” (MARX, 2000, p. 30, tradução nossa).

2.2 Vencedores e perdedores: distribuição de renda, desenvolvimento e Estado

Por cerca de cem anos, a principal discussão sobre o uso de proteção se deu em torno das vantagens comparativas propostas por Ricardo. Entre os anos 1930 e 1970, essa discussão seria ampliada, incluindo os efeitos distributivos da proteção dentro de um país e os impactos do comércio sobre o desenvolvimento de nações. Os principais teóricos do período foram Eli

⁹ A Lei dos Grãos foi uma medida que defendia produtores britânicos de grãos, especialmente trigo, da concorrência de cereais estrangeiros mais baratos. Ela entrou em vigor em 1815 e foi abolida em 1846, após atuação da Liga Anti-Lei dos Grãos, e foi discutida por economistas como Marx e Jean-Baptiste Say.

Heckscher, Bertil Ohlin, Wolfgang Stolper, Paul Samuelson, Lloyd Metzler, Raúl Prebisch, Ronald Jones, Douglass North, Nicos Poulantzas e Ralph Miliband.

A primeira grande obra nesse contexto foi *International and Interregional Trade* (1934). Nela, Eli Heckscher e Bertil Ohlin ampliaram o modelo de David Ricardo para abranger dois fatores de produção: trabalho e capital. Diferentemente do modelo ricardiano, o modelo de Heckscher-Ohlin não inclui variação no uso de tecnologia, mas os dois produtos se diferenciam por intensidade no uso de trabalho, capital e na abundância desses dois fatores em cada país (PANAGARIYA, 2013; GONÇALVES, 2005; WILLIAMSON, 1989). Há mercadorias mais intensivas em capital ou em trabalho, e países com maior abundância relativa de trabalho ou capital.

Esse modelo vê um comércio internacional baseado nas características de cada economia nacional. Um país que possua uma grande população, por exemplo, seria capaz de produzir bens intensivos em trabalho a um custo relativamente reduzido, possuindo vantagem comparativa nessas mercadorias. Dessa forma, foi desenvolvido o chamado Teorema de Heckscher-Ohlin, segundo o qual “cada país exportará o bem intensivo em seu fator abundante” (WILLIAMSON, 1989, p. 39), e, conseqüentemente, importará a mercadoria que usa mais intensivamente seu fator mais escasso (PANAGARIYA, 2013; WILLIAMSON, 1989).

Após sua publicação, o modelo de Heckscher-Ohlin esteve sujeito a diversos testes empíricos e teóricos que ampliaram seu escopo¹⁰. O principal deles foi o teorema de Stolper-Samuelson (1941), que analisou os efeitos distributivos do comércio internacional. Segundo Panagariya (2013; p. 110; tradução nossa), o teorema se lê “uma redução no preço de uma mercadoria indubitavelmente prejudica o fator utilizado mais intensivamente em sua produção e beneficia o fator utilizado intensivamente na outra mercadoria”. O uso de proteção para uma mercadoria amplia, portanto, a renda do fator empregado intensivamente em sua produção. Por isso, o comércio prejudica o fator escasso e beneficia o fator abundante em um país¹¹ (WILLIAMSON, 1989; STOLPER; SAMUELSON, 1941). Em conjunto, o teorema de Stolper-Samuelson e o

¹⁰ Entre eles, é possível citar o Paradoxo de Leontief (1953), que apontou que as exportações do maior detentor de capital da época (Estados Unidos) eram intensivas em mão-de-obra. Isso foi explicado pela proteção de outros países a suas indústrias intensivas em capital ou, ainda, pelo fato de o modelo não levar em consideração o capital humano estadunidense (WILLIAMSON, 1989). Outro desses estudos se consolidou com o Teorema de Rybczynski (1955), que aponta que o crescimento na oferta de um fator de produção amplia a produção do bem que o utiliza intensivamente, e reduz absolutamente a produção da mercadoria intensiva no outro fator (PANAGARIYA, 2013).

¹¹ Isso não significa, necessariamente, que o uso de tarifas ampliará os salários em países intensivos de capital, em razão da mobilidade de fatores. Para mais informações, veja Williamson, 1989.

modelo de Heckscher-Ohlin apontam que a proteção beneficia os detentores de meios de produção escassos em um país e, simultaneamente, prejudica aqueles que detêm meio de produção abundante e que poderiam produzir de forma relativamente mais barata. A proteção seria negativa por ampliar os custos de bens produzidos em um país.

Ainda nos anos 1940, Lloyd Metzler identificou uma falha na teoria liberal de Ricardo, Ohlin e Samuelson. Para Metzler (1949), o uso de tarifas por um grande importador de uma mercadoria que tem demanda internacional inelástica pode reduzir os preços internacionais do produto. Essa situação excepcional transferiria os recursos internos do setor importador para o exportador, rendendo maiores retornos por seu uso. Foi criado assim o “Paradoxo de Metzler”, que aponta que, em condições específicas, o uso de tarifas pode ser benéfico ao país que as aplica¹².

No mesmo ano, Prebisch foi além de Metzler ao apontar que o uso de tarifas pode ser não apenas excepcionalmente, mas estruturalmente positivo para países em desenvolvimento. Sua teoria desenvolvimentista aponta que o comércio internacional sob bases liberais não conseguira compartilhar seus benefícios de forma igualitária entre países exportadores de produtos industriais e aqueles que vendem matérias-primas. Isso decorre da estrutura salarial: em momentos de crise, trabalhadores de países industrializados mantinham salários relativamente altos, o que era compensado na redução dos preços pagos por mercadorias primárias. Nesse contexto, o protecionismo seria uma opção de medida anticíclica para países em desenvolvimento, que seria aplicado sobre importações não-essenciais, em períodos de crise, para evitar a fuga dos capitais¹³ necessários para implementar a industrialização. O desenvolvimento industrial seria necessário para acelerar o crescimento econômico dessas regiões, visando uma melhoria persistente na renda de grupos sociais de renda inferior e média. O fortalecimento da indústria pode, de fato, ser viabilizado pela substituição de importações, quando tarifas forem elevadas¹⁴. O crescimento no custo de mercadorias decorrente dessa política seria, para Prebisch, coletivamente compensado pela manutenção de empregos

¹² Metzler conclui seu texto afirmando que seu pensamento está de acordo com as ideias de Heckscher-Ohlin e Stolper-Samuelson. Segundo ele, as conclusões dos primeiros acerca do efeito do comércio sobre a demanda de fatores escassos em um país comparam o “livre-comércio ou comércio restrito com um estado em que não há qualquer comércio; e isso não é, de forma alguma, o mesmo que comparar o comércio sobre determinado sistema tarifário e o comércio sobre tarifas inferiores” (METZLER, 1949, p. 29, tradução nossa).

¹³ Essa fuga de capitais ocorreria em momentos em que as exportações de um país, em determinada moeda estrangeira, não seriam capazes de atender as importações nessa mesma moeda (PREBISCH, 1949).

¹⁴ O processo de substituição de importações não depende unicamente do uso de proteção, mas também da existência de poupança que arque com os custos de compra dos bens de capital necessários para a industrialização (PREBISCH, 1949)

(PREBISCH, 1949). Dessa forma, o economista argentino considera que o uso de medidas protecionistas é um instrumento para o desenvolvimento industrial de países exportadores de matérias-primas.

Evoluindo as ideias da teoria liberal de Heckscher e Ohlin, Paul Samuelson e Ronald Jones lançaram, em 1971, o Modelo dos Fatores Específicos, com três fatores de produção: um móvel (trabalho) e dois, específicos¹⁵ (capital e terra). A partir dele, é definido que “o comércio internacional beneficia o fator que é específico ao setor exportador de uma economia e prejudica o fator específico a setores que competem com importações, com efeitos incertos para fatores móveis” (KRUGMAN; OBSTFELD; MELITZ, 2012, p. 63, tradução nossa). Apesar disso, o comércio livre é benéfico a um país, pois amplia as escolhas econômicas e permite maior consumo da economia como um todo, criando, assim, *potencial* de aumento de consumo por todos (KRUGMAN; OBSTFELD; MELITZ, 2012; JONES, 1971; SAMUELSON, 1971).

A partir dos anos 1970, a teoria de Douglass North começaria a influenciar o debate sobre proteção. O autor se baseia na ideia de que instituições determinam o desempenho econômico das sociedades. Nesse contexto, o Estado tem o papel fundamental de garantir o respeito a contratos e ao direito de propriedade, e é remunerado por desempenhar essa função por meio de impostos (DOUGLAS; NORTH, 1990). O Estado é, portanto, um terceiro agente envolvido nas trocas econômicas, e possui interesses próprios que influenciam sua atuação (DOUGLAS; NORTH, 1990). Sendo remunerado por sua atuação, o Estado pode afetar a distribuição de renda de uma sociedade, mas geralmente essa ação será influenciada por grupos de *lobby* (NORTH, 1971). A defesa de interesses por esses grupos é, inclusive, simplificada com a criação de agências especializadas dentro do Estado, pois a atividade lobista passa a focar em pequenos grupos de indivíduos envolvidos na atividade regulatória, e não no amplo grupo de parlamentares ou mesmo em todo o eleitorado (NORTH, 1971). Nas palavras de North (1971, p. 35, tradução nossa), “frequentemente, essas agências regulatórias foram criadas para um conjunto de propósitos, mas acabaram usadas para outros”.

Ainda nos anos 1970, Nicos Poulantzas e Ralph Miliband discutiram o papel do Estado em termos marxistas. Poulantzas (1977) considera que o Estado tem um nível baixo, mas presente, de autonomia frente às classes sociais. Dentro do aparelho estatal coexistem frações de diversas

¹⁵ Um modelo é específico quando é ligado, por um longo período de tempo, a determinado setor da economia. Ainda que esse período não seja definível, é evidente que o trabalho é um fator de produção mais móvel que terra e capital (KRUGMAN; OBSTFELD; MELITZ, 2012).

classes e, para garantir coesão na sociedade e o funcionamento do sistema capitalista, o Estado poderia, em nível limitado, conter a ação do capital e beneficiar os trabalhadores. Miliband (2008; 1972), por sua vez, é mais cético quanto à capacidade estatal de beneficiar o trabalho. Para o autor, capitalistas dominam o Estado e o utilizam como guardião de seus interesses econômicos. Por isso, esse ente não atua para conter o poder econômico da classe dominante. Poulantzas e Miliband não avançaram na discussão sobre o protecionismo em específico, mas, com base em sua obra, a ação comercial do Estado teria no máximo efeitos limitados para defesa dos trabalhadores, beneficiando principalmente o capital do país.

2.3 O debate no pós-Guerra Fria

Com término da Guerra Fria, descolonização e desenvolvimento industrial em novas regiões do globo, se tornou necessária a atualização das ideias propostas até os anos 1970. A partir da década de 1980, são notáveis os trabalhos de Jagdish Bhagwati, Paul Krugman, Michael Porter, Immanuel Wallerstein, Ha-Joon Chang e Luiz Carlos Bresser-Pereira, além de breve atualização no pensamento de Paul Samuelson.

No início dos anos 1980, o liberal Jagdish Bhagwati apresentou argumentos que admitem a aplicação limitada de proteção por um país. No livro *Import Competition and Response*, Bhagwati e Feenstra (1982) consideraram que, no livre-comércio, a redução de preços relativos causada pela importação amplia o bem-estar de um país, mas reduz salários de alguns trabalhadores. Por essa razão, há embate permanente entre o Estado e o *lobby* de trabalhadores de setores que competem com importações. Ainda que o livre-comércio seja o mais indicado, a ação realista do Estado nessas ocasiões pode alternativamente incluir a aplicação de uma “tarifa eficiente”, usada para arrecadar recursos que seriam investidos em compensação ao setor que perde com o comércio. Isso reduziria a ação lobista e permitiria que a tarifa fosse menor que na ausência de subsídios, deixando trabalhadores em situação inferior àquela em que tinham vantagem comparativa, mas superior à da ausência de *lobby*. Bhagwati (1982) ainda apontou que, na ausência de *lobby* dos trabalhadores, a perda de vantagem comparativa pode ser melhor neutralizada por políticas não-protecionistas, como a simplificação de controles de imigração.

Paul Krugman foi um segundo autor que questionou partes do entendimento pró-livre-comércio. Em artigo intitulado *Is Free Trade Passe?*, Krugman (1987) defende que economias

de escala¹⁶ têm papel fundamental na especialização de países, sendo ao menos complementares à ideia de vantagens comparativas. Como economias de escala geram competição imperfeita, o livre-comércio internacional por si só não garantiria que seus benefícios potenciais sejam de fato realizados. Teoricamente, a atuação do Estado poderia ser benéfica se ele utilizasse uma política comercial estratégica ou se favorecesse setores com maiores externalidades. A primeira medida seria uma forma de ação Estatal que poderia fortalecer as exportações de um país (e prejudicar a de concorrentes) ao proteger produtores nacionais quando há oligopólios mundiais ou quando o mercado doméstico é grande. A proteção a setores com externalidades positivas, por sua vez, poderia ser benéfica quando o Estado age para beneficiar empresas e setores que gerem grande inovação, e poderia apoiar o desenvolvimento de um país sem necessariamente afetar negativamente seus concorrentes. Os benefícios dessa intervenção estatal são, contudo, limitados pela pouca disponibilidade de informação para o Estado, pela possibilidade de formação de novas empresas que acabem com oligopólios e por dificuldades distributivas domésticas. O livre-comércio seria preferencial, portanto, não por gerar necessariamente os melhores resultados possíveis, mas por ser o melhor resultado em “um mundo em que a política é tão imperfeita quanto os mercados” (KRUGMAN, 1987, p. 143, tradução nossa).

Michael Porter (1989), por sua vez, propôs uma atuação Estatal limitada, mas presente. Para o autor, forte concorrência e consumidores demandantes levam empresas a buscar inovação constante, processo que pode gerar vantagens competitivas quando a companhia antecipa demandas domésticas ou internacionais. A manutenção dessa vantagem pode se dar por meio de constantes melhorias em seus produtos e processos. Nesse contexto, o Estado deve atuar para criar ambiente que promova competição e inovação¹⁷. É sua função prover serviços básicos, como infraestrutura e educação especializada nos setores mais relevantes para o país. Também cabe ao Estado evitar alterar o câmbio, manter altos padrões técnicos para comercialização, dificultar cooperação empresarial em pesquisa, promover investimentos sustentáveis, desregulamentar competição, manter fortes políticas antitruste e rejeitar o comércio gerenciado. Ao contrário deste último, a política comercial deve focar em abertura de mercados e na utilização de *trade remedies* temporários que dificultem a ação de concorrentes

¹⁶ Economias de escala podem ser definidas como “uma redução a longo prazo no custo médio resultante da expansão na produção que leve a crescentes retornos de escala” (RUTHERFORD, p. 190, tradução nossa).

¹⁷ Porter (1989) define esse ambiente com base em seu “Diamante de Vantagem Nacional”, que inclui quatro atributos gerais: condições de fatores de produção (existência de trabalho qualificado e infraestrutura, por exemplo), condições de demanda (alta demanda doméstica pelo produto), presença de fornecedores e estratégia, estrutura e rivalidade empresarial (condições nacionais que governam a fundação, organização e gestão de empresas; e sua concorrência). Esses fatores não são responsabilidade única do Estado.

desleais sem prejudicar a concorrência¹⁸. O Estado deve, portanto, atuar para fortalecer a concorrência e os altos padrões de produção de atores privados.

No início dos anos 2000, Immanuel Wallerstein discutiu a questão do protecionismo segundo sua visão do Sistema Mundo. Para Wallerstein (2004), existe uma relação de processos produtivos entre países centrais (que fabricam produtos de maior valor e tecnologia) e periféricos (que produzem mercadorias com mercado mais competitivo). Entre essas categorias, estão os países semiperiféricos, que produzem uma combinação de mercadorias “do centro” e produtos periféricos e, para fazê-lo, “aplicam mais agressiva e publicamente as chamadas políticas protecionistas” (WALLERSTEIN, 2004, p. 29, tradução nossa). Para o autor, o protecionismo é uma tática de defesa de indústrias de tecnologia média usada principalmente por países de desenvolvimento intermediário.

No mesmo período, o liberal Paul Samuelson publicou um artigo influente na imprensa que apontava para possíveis efeitos negativos do livre-comércio. Nesse trabalho, Samuelson (2004) defendeu que, em algumas condições, melhorias tecnológicas que alterem vantagens comparativas em favor de um país estrangeiro podem reduzir salários permanentemente num mercado doméstico que passou a ter desvantagem comparativa nesse produto. Mesmo no livre-comércio, o ganho de produtividade em um país pode beneficiar apenas a ele e prejudicar outras regiões. De todo modo, Samuelson deixa evidente que essa conclusão não é uma defesa do protecionismo – é sempre possível (e provável) que o progresso tecnológico seja partilhado por vários setores e países, mantendo o comércio internacional como forma de gerar mais consumo. Por outro lado, “tarifas e cotas induzidas por lobistas [...] envolvem tanto a perversão da democracia quanto perdas enormes e pouco súbitas” (SAMUELSON, 2004, p. 143, tradução nossa).

Contrário ao entendimento de Samuelson, Ha-Joon Chang (2007) é um dos grandes defensores contemporâneos do uso (limitado) de proteção. Para ele, o pressuposto de que recursos produtivos podem mover-se livremente na economia – base das teorias de Heckscher-Ohlin e Samuelson – menospreza ajustes econômicos causados por mudanças nos padrões de comércio. Na prática, toda liberalização comercial tem “vencedores” e “perdedores”, e ainda que os ganhos dos primeiros sejam superiores às perdas dos segundos, não há mecanismos de

¹⁸ Porter é contrário à teoria de Smith e Ricardo, que considera “na melhor das hipóteses incompleta e na pior, incorreta” (PORTER, 1989, p. 78, tradução nossa). Isso ocorre principalmente por que a ausência de fatores de produção pode levar empresas a inovar e, assim, a ganhar eficiência e vantagens competitivas.

compensação naturais ao mercado. Chang considera, ainda, que a teoria liberal do comércio é focada no uso mais *eficiente* de recursos escassos, e não na *ampliação* dos recursos disponíveis via desenvolvimento. O sul-coreano considera que a melhor política voltada ao desenvolvimento econômico mesclaria elementos de livre-comércio e de protecionismo, notadamente por meio da indústria nascente – ideia de que indústrias de países em desenvolvimento precisam de tempo para serem expostas à concorrência externa, sob o risco de não sobreviverem. Essa proteção deve, todavia, ter limitações temporais – sob a pena de refrear o progresso tecnológico necessário para o desenvolvimento econômico¹⁹. Uma política comercial ativa, marcada por constante mudança nas áreas protegidas de acordo com o desenvolvimento de cada setor econômico, seria o ideal para Ha-Joon Chang.

Em 2009, Bhagwati e Alan Blinder organizaram livro apontando o que consideram dificuldades nos argumentos pró-proteção e discutindo a perda de empregos norte-americanos para países estrangeiros. Comentando o argumento da externalidade apresentado por Krugman (1987), os autores mencionam que dificuldades de informação dificultam que o Estado eleja para proteção setores que, de fato, possuem externalidades positivas. Bhagwati e Blinder (2009) reconhecem que falhas de mercado podem prejudicar os ganhos com o livre-comércio, mas apontam que, empiricamente, essas falhas não são substanciais o bastante no comércio internacional para justificar o rompimento com o livre-comércio. Os autores consideram que a transferência de setores econômicos intensivos em trabalho de baixa qualificação para outros países, por exemplo, seria positiva ao país que perde esse setor econômico. Para eles, isso liberaria a mão-de-obra nacional para desempenhar serviços que pagam maiores salários. Com a especialização desse país num setor que possui maior qualificação, a redução de preços de produtos básicos beneficiaria a massa da sociedade que os consome. Nas palavras dos autores, “o que você ‘consome’, em um sentido amplo, provavelmente será muito mais importante para o bem-estar seu e de sua sociedade que aquilo que você produz” (BHAGWATI; BLINDER, 2009, p. 5, tradução nossa).

Mesmo entre autores que apoiam a intervenção Estatal na economia, a defesa da proteção tarifária não é universal. Em sua proposta de “Novo Desenvolvimentismo”, Bresser-Pereira (2010) considera que as altas tarifas aplicadas pela América Latina nas décadas de 1930-1970

¹⁹ Comparando os setores econômicos a seu filho, Chang afirma que “fazê-lo trabalhar aos seis anos de idade é errado, assim como subsidiá-lo até os quarenta anos” (CHANG, 2007, p. 50, tradução nossa)

foram úteis para neutralizar a doença holandesa²⁰ na região. Apesar disso, os países de renda-média da América Latina desenvolveram seus setores industriais naquele período, e conseqüentemente o uso de protecionismo tarifário via indústria nascente não teria resultados eficientes na atualidade. Para Bresser-Pereira, o desenvolvimento contemporâneo dessas nações seria alcançado com base no comércio internacional, mas a partir de uma política cambial mais adaptada às necessidades de sua indústria – e não ao protecionismo tarifário (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

3 Teóricos e atores responsáveis pelo protecionismo

A evolução histórica dos debates acadêmicos sobre o protecionismo e seus efeitos foi marcada por debates entre dois heterogêneos grupos, acerca dos efeitos dessas medidas. O primeiro núcleo do debate advoga uma atuação controlada do Estado sobre o comércio. Composto por Smith, Ricardo, Ohlin, Samuelson, Bhagwati, Krugman e Porter, esse conjunto de teóricos justifica sua preferência por um comércio mais livre com base em seus efeitos positivos sobre o consumo, na dificuldade de adoção de políticas protecionistas proveitosas ou na importância da concorrência para o ganho de competitividade das empresas. O grupo liberal concede, contudo, que o livre-comércio gera prejuízos a partes da sociedade, e reconhece que esses círculos podem pressionar o governo em favor da proteção. O segundo núcleo envolve autores que defendem o uso de intervenção Estatal no comércio como forma de desenvolver nações. List, Metzler, Prebisch, North, Chang e Bresser-Pereira e, de forma menor, Poulantzas e Wallerstein, são parte desse conjunto. Para eles, a proteção comercial é necessária para que regiões menos desenvolvidas possam se equiparar economicamente a países mais ricos. Isso pode ser constatado em análises históricas e defendido com base na estrutura salarial de países desenvolvidos, nas dificuldades de compensação em momentos de ajustes econômicos ou em razão da necessidade de um ente que garanta o cumprimento de direitos econômicos. Esses autores concordam, todavia, que o uso de proteção deve ser temporalmente limitado, a fim de que os agentes econômicos não percam sua competitividade por ausência de competição.

Grosso modo, é consensual que o uso de medidas protecionistas deve ser temporalmente limitado em economias capitalistas – a discordância entre autores é concentrada na viabilidade de que o uso de proteção gere resultados mais positivos ou sustentáveis em uma economia. Na

²⁰ Nas palavras de Bresser-Pereira (2010, p. 671), “a doença holandesa é uma falha de mercado que se origina na existência de recursos naturais ou humanos baratos e abundantes que mantêm a taxa de câmbio sobre apreciada por um tempo indeterminado, impedindo a produção de bens comercializáveis usando tecnologia no estado da arte”.

análise empírica, todavia, há diversos exemplos de setores excepcionalmente protegidos por longos períodos de tempo – é o caso do setor de açúcar nos Estados Unidos e carnes na União Europeia. Quais seriam, então, os atores responsáveis pela manutenção de política comercial protecionista? Com base nos teóricos expostos acima, há três atores notáveis: Estado, atores internacionais (estrangeiros) e grupos de interesse (empresários).

3.3.1 Estado: gestor e idealizador parcial da proteção

O Estado é o principal ator das relações internacionais, e pode ser definido brevemente como um ente que possui população permanente, território definido, governo capaz de manter controle sobre esse território e de conduzir seu relacionamento com outros Estados (EVANS; NEWNHAM, 1998). Ainda que respondam às ações dos outros atores, os líderes estatais possuem interesses próprios e podem, portanto, desempenhar papel importante na definição de uma política comercial mais ou menos protecionista. Segundo o cientista político Christopher Hill (2003), essa análise pode ter dois focos: o estrutural²¹ e o dos agentes.

A análise estrutural dirá respeito principalmente a questões institucionais. Milner (1999), por exemplo, aponta que o fim da alternativa socialista e a democratização de países de menor desenvolvimento relativo podem ter tido um papel na onda de liberalização econômica dos anos 1980. Já Paixão e Castro Santos (1988) consideram que mesmo em regimes autoritários – como na ditadura militar brasileira – grupos de interesse podem influenciar as políticas estatais para seu benefício, por meio da política burocrática. Finalmente, Pezzola (2017) é exemplo de análises que discutem o impacto da forma de organização do Estado (se unitário ou federal) na política comercial. Não é, todavia, esperado que esse tipo de questão seja variável explicativa para as políticas de proteção analisadas neste estudo. Em primeiro lugar, a metodologia de seleção manteve dois Estados federados e com presença de movimentos sociais e empresariais²². Em segundo, é improvável que temas estruturais afetem questões no nível micro, como a aplicação de tarifas específicas.

²¹ Para Hill, a “estrutura” inclui ambos a esfera internacional e as estruturas políticas e sociais domésticas. Nesta subseção, a “estrutura” dirá respeito apenas a questões institucionais domésticas, enquanto na próxima será analisado o âmbito internacional.

²² Alguns estudiosos apontam a existência de regime político liberal como condição obrigatória para a existência de grupos de pressão. Brasil e Rússia possuem posições negativas em rankings de liberdade de imprensa (o Brasil seria “problemático” e a Rússia, “ruim”) e liberdade econômica (ambos na categoria “*mostly unfree*”) (HERITAGE FOUNDATION, 2017; REPORTERES SEM FRONTEIRAS, 2017). A Rússia ainda é elencada como “não livre” no ranking de Liberdade no Mundo de 2017 (FREEDOM HOUSE, 2017). De todo modo, como será demonstrado nos próximos capítulos, ambos países mantêm grupos formais que atuam constantemente na defesa de seus interesses, posicionando-se contrários ao Estado em algumas questões. Por isso, esta dissertação

A análise dos agentes burocráticos, por sua vez, inclui funcionários públicos e pessoal político (HALPERIN; CLAPP, 2006). Essa burocracia é caracterizada por ter poder adicional àquele conferido pelo Estado, via alianças com atores externos ao governo (como imprensa e legisladores), mas opera em regime hierárquico (BENDOR; HAMMOND, 1992). Por isso, ainda que os funcionários públicos possam ter interesses próprios e barganhar com o próprio chefe de governo, é costumeiro que o presidente (ou primeiro-Ministro) tome o papel decisório de última instância – e, por essa razão, há diversas análises de psicologia política (HUDSON, 2007; BENDOR; HAMMOND, 1992; DUROSELLE, 1992).

Entre o núcleo de autores que tende ao livre-comércio, o Estado é um ator presente na definição da política comercial de um país. Mesmo defendendo que o ente estatal seja mais afastado das trocas comerciais, esses teóricos reconhecem que o Estado pode fortalecer as exportações de um país ao proteger seus produtores via política comercial estratégica (em condições específicas), criando um ambiente que promova competição e inovação ou corrigindo falhas de mercado (BHAGWATI, 2009; PORTER, 1989; KRUGMAN, 1987). Além disso, o Estado pode ser levado a proteger setores econômicos por interesse próprio ou de outros atores (BHAGWATI, 1982). Nesse caso, a melhor política seria aplicar uma tarifa eficiente que reduza as pressões pela ação protecionista e, assim, possa reduzir a quantidade de proteção ofertada a um setor. O Estado pode, portanto, ser atuante no protecionismo, mas sua atuação direta sobre o comércio tende a resultar de pressões externas e só é positiva em condições específicas.

O núcleo favorável ao uso de proteção, por sua vez, dá ao Estado papel central para gerar desenvolvimento econômico por meio do protecionismo. É recorrente a ideia de que essa proteção ocorra em estágio específico do desenvolvimento industrial do país: pode ser num estágio intermediário (LIST, 1909), como medida anticíclica sobre produtos não-essenciais (PREBISCH, 1949) ou no início do processo de desenvolvimento de um setor (CHANG, 2007). O Estado ainda pode ampliar tarifas (ou impostos em geral) pois tem interesse em ampliar sua arrecadação (NORTH, 1990). É importante mencionar que a ação Estatal não se dá unicamente através de barreiras comerciais: este ator age garantindo o respeito a instituições econômicas (NORTH, 1990), e pode fomentar o desenvolvimento também por meio da política cambial (BRESSER-PEREIRA, 2010). O Estado é, portanto, ator fundamental na aplicação de medidas protecionistas.

não entrará na discussão sobre o tipo de regime político nos países em questão e considerará associações ali ativas como grupos de pressão.

3.3.2 Estrangeiros: responsabilidades se estendendo para fora do Estado

Além do Estado que aplica a proteção, uma segunda grande força de influência sobre as políticas de um país consiste em atores internacionais. De fato, interesses estrangeiros podem afetar a política comercial de um país de forma tão ou mais forte que os desejos internos. Nas palavras de Christopher Hill (2003, p. 302, tradução nossa), a “identificação com os de fora, ainda que intermitente e parcial, modifica a natureza do jogo e significa que responsabilidades também passam a ser percebidas como se estendendo para fora dos limites formais do Estado”. Essa influência internacional pode se dar por duas formas: por ações de atores externos ou por constrangimentos conjunturais.

As ações de atores externos podem ser divididas entre a busca por influência por outros Estados (e seus constituintes) ou a ação de instituições internacionais (PEDERSEN, 2000; MILNER, 1999). A pressão de um Estado para redução ou crescimento de proteção pode ser resultado, por exemplo, de ação hegemônica de uma potência externa, por pressão direta ou mesmo por influências ideacionais e científicas (MILNER; JUDKINS, 2004; PEDERSEN, 2000; SNIDAL, 1995; KEOHANE, 1984). Instituições internacionais²³, por sua vez, podem afetar as políticas comerciais por três meios: manutenção da estrutura comum que sustenta o comércio, garantia de segurança via mecanismos de solução de controvérsias e redução da assimetria de informação entre os Estados (KEOHANE, 2012; MILNER; JUDKINS, 2004; SIMMONS; MARTIN, 2012; KEOHANE; MARTIN, 1995)²⁴. Estados e instituições internacionais podem, portanto, pressionar a adoção de barreiras comerciais por um país.

Além de atores internacionais, a própria conjuntura política e econômica tem potencial para afetar a política comercial de um país. Autores de diversos matizes intelectuais consideram que as reformas orientadas ao mercado de países em desenvolvimento, por exemplo, podem ter sido influenciadas pela conjuntura de crises econômicas nessas regiões (BRESSER-PEREIRA, 2010; WEGREN, 2005; PEDERSEN, 2000). Outros autores ponderam que um ambiente bipolar fortalece o comércio entre aliados enquanto reduz as trocas com membros de blocos securitários inimigos (MILNER; JUDKINS, 2004; GOWA, 1994). Seja por questões de

²³ Este trabalho segue a definição de “instituição” internacional de John Mearsheimer, que se lê “um conjunto de regras que estipulam formas por meio das quais Estados devem cooperar e competir entre si” (MEARSHEIMER, 1995, p. 08; tradução nossa). Autores como Beth Simmons e Lisa Martin (2012) a consideram uma das mais neutras definições para o conceito.

²⁴ A teoria das Relações Internacionais mantém uma longa discussão sobre o papel e utilidade das instituições internacionais que foge ao escopo deste trabalho. Mais informações sobre as visões desse debate podem ser vistas em Mearsheimer (1995), Keohane e Martin (1995) e Wendt (1995) ou, em versão mais condensada, em Simmons e Martin (2012).

segurança, seja por questões econômicas, a conjuntura internacional pode afetar a política comercial de um país.

Autores mais contrários ou mais favoráveis a medidas protecionistas têm posições distintas sobre a ação de atores internacionais sobre o comércio. Autores do núcleo liberal, por exemplo, consideram que instituições como a OMC favoreceram os fluxos comerciais, mas apontam que a organização corre riscos sérios de perda de relevância com seus poucos avanços nos últimos anos (BHAGWATI, KRISHNA, 2014). Por outro lado, os crescentes acordos de comércio preferencial são criticados por afetarem negativamente o princípio da não-discriminação, uma das bases do livre-comércio global (BHAGWATI, 2008). Teóricos favoráveis ao uso de proteção, por sua vez, criticam o sistema de comércio internacional representado pela OMC por ser contraditório e desigual, banindo ferramentas de desenvolvimento mais utilizadas por países emergentes (como tarifas e subsídios diretos) e autorizando a utilização de ferramentas de intervenção usadas por países desenvolvidos (como subsídios agrícolas) (CHANG, 2009). Wallerstein (2004), por sua vez, aponta que a relação de processos produtivos entre países centrais e periféricos é causadora do uso de proteção em países em “semiperiféricos”. Em comum, todos consideram que atores internacionais como a OMC e países específicos podem afetar a política comercial de uma região.

3.3.3 Empresários e sua pressão

Grupos de pressão são definidos como organizações formais que objetivam influenciar as decisões tomadas pelo poder político para alterar a distribuição de bens, serviços, honras e oportunidades, geralmente se valendo do uso (ou da possibilidade de uso) de sanções negativas ou positivas. Esses grupos se diferenciam de partidos políticos por não concorrerem em eleições ou participarem da gestão direta do Estado, e precisam de autonomia e capacidade real de influência para atuarem (PASQUINO, 1983). Geralmente, indivíduos que tendem a perder com políticas estatais costumam se organizar melhor em grupos de pressão que a ampla maioria da população de um país (LUKAUSKAS, 2013). Essas coalizões podem se dividir em grupos de produtores e grupos de trabalhadores.

Associações de empresários consistem no mais clássico exemplo de grupos de pressão. A aprovação da conhecida tarifa Smoot-Hawley, que ampliou notavelmente o protecionismo utilizado nos Estados Unidos da América em 1930, é justificada principalmente pela ação desses grupos (LUKAUSKAS, 2013; EICHENGREEN, 2003). O grupo Anti-Lei dos Grãos, no Reino Unido do século XIX, demonstra, todavia, que essas associações podem também atuar

pela redução do protecionismo (MARX, 2000; DUROSELLE, 1992). É consensual que o *lobby* de grupos empresariais pode afetar a política comercial de um país.

Não são, todavia, apenas os grupos empresariais que organizam *lobby*. Organizações sindicais de trabalhadores envolvidos em atividades que competem com importações também tendem a ser contrárias à liberalização comercial. Esse foi o caso dos Estados Unidos durante a Grande Depressão e parece ser similar ao movimento ocorrido nos próprios EUA na atual renegociação do NAFTA (AFL-CIO, 2017; LUKAUSKAS, 2013; MAYDA; RODRIK, 2004; EICHENGREEN, 2003). Além de grupos empresariais, o *lobby* de sindicatos de trabalhadores também pressiona o governo a tomar medidas mais ou menos protecionistas.

A distinção entre grupos de pressão de empresários e trabalhadores, notável nos mais diversos estudos sobre economia política, é, todavia, menos relevante no caso aqui analisado. No setor agropecuário, a situação fundiária geralmente leva trabalhadores rurais a serem, eles próprios, pequenos proprietários de terras. Por essa razão, a mesma entidade sindical que representa trabalhadores rurais no Brasil é responsável por pequenos produtores rurais, enquanto associações rurais russas defendem os interesses do setor como um todo. Ainda que em um nível menor, trabalhadores rurais no Brasil e na Rússia podem possuir interesses tipicamente relacionados aos de empresários rurais.

Autores que favorecem o comércio mais livre dão grande importância aos grupos de pressão como um todo. Desde Smith (1987), a teoria liberal aponta que grupos de empresários podem se beneficiar do protecionismo. Essa visão foi fortalecida pelos trabalhos sobre os impactos distributivos do comércio feitos por Heckscher, Ohlin e Samuelson (1941). Bhagwati e Feenstra (1982), por sua vez, apontam que grupos de trabalhadores podem ser especialmente atuantes para forçar o Estado a aplicar proteção, sendo sua tarifa eficiente uma resposta realista a essas pressões. Krugman (1987), por sua vez, defende o livre-comércio em parte por considerar que grupos de pressão dificultam a atuação benéfica do Estado. Finalmente, Samuelson (2004) apresenta sua visão negativa da ação de grupos de *lobby* sobre o protecionismo ao afirmar que tal atuação gera perdas sociais e seria antidemocrática. Autores da corrente liberal como um todo consideram que a atuação de grupos de interesse é responsável central pela adoção de políticas protecionistas em um país.

Grupos mais favoráveis ao uso de proteção, por sua vez, percebem um *lobby* presente, mas menos atuante que na tradição liberal. Prebisch (1949), por exemplo, aponta que a atuação sindical de trabalhadores de países desenvolvidos é uma das raízes para que os benefícios do

comércio sejam menores em países em desenvolvimento. North (1970), por sua vez, aponta que grupos de pressão influenciam a ação distributiva do Estado e que sua atuação é simplificada com a criação de agências estatais especializadas. Já Chang (2007) concorda com teóricos liberais ao afirmar que o comércio tem efeitos distributivos, mas aponta que o Estado deve ser o responsável por criar mecanismos de compensação. Autores favoráveis ao uso de proteção reconhecem, portanto, a ação de grupos de pressão na economia política da proteção, mas esse papel é visto como secundário à ação Estatal.

4 Conclusão parcial

Com base nas últimas páginas é possível ter uma visão acadêmica sobre o uso de proteção. De fato, esse é um debate com longa evolução histórica e diversas nuances geralmente ausentes de reportagens sobre o tema. Essa discussão acadêmica pode ser dividida em dois amplos e heterogêneos grupos: o primeiro, favorável a um comércio mais livre; e o segundo, defensor do uso limitado de proteção. Os dois grupos concordam que o Estado é um agente relevante para o comércio internacional, mas o primeiro defende uma atuação mais contida enquanto o segundo aponta o Estado como ator central na economia política do protecionismo. Já atores internacionais são consensualmente vistos como potenciais influenciadores para a política comercial de países em desenvolvimento, sendo o multilateralismo comercial apontado como responsável pela redução da atuação Estatal sobre o comércio. Finalmente, grupos de pressão têm sua atuação reconhecida por ambas correntes teóricas, mas aqueles contrários a forte atuação protecionista do Estado costumam ver o *lobby* de empresários ou trabalhadores como principal força responsável pela adoção de políticas de proteção. Em suma, como aponta Lukauskas (2013, p. 232, tradução nossa):

análises que veem a política comercial como um simples reflexo de demandas de grupos sociais dominantes, ou emergindo da luta entre grupos de interesse opostos por influência, serão incompletas; os fatores que influenciam a oferta de proteção por políticos são igualmente importantes.

Como essa análise teórica se relaciona à prática? Nos anos 1990, o debate sobre o papel do Estado na economia foi constante no Brasil e na Rússia, que passavam então por rápido período de reformas. Mesmo nesse momento, os dois países mantiveram proteção excepcional para setores econômicos, inclusive da agropecuária. Os processos de reforma de Brasil e Rússia e os setores mais protegidos por tarifas atualmente serão apresentados a seguir.

CAPÍTULO 2 – REFORMAS LIBERALIZANTES? ESTADO, LOBBY E POLÍTICA ECONÔMICA ATÉ OS ANOS 2000

1 Introdução

Apesar de terem históricos amplamente díspares, Brasil e Rússia tiveram pontos comuns em seu desenvolvimento econômico durante o século XX. Em ambos países, o Estado interferiu na economia para desenvolver setores específicos, geralmente na indústria. Em ambos, a década de 1980 trouxe dificuldades econômicas que impossibilitariam a manutenção da intervenção estatal e, em última instância, levaram a reformas liberalizantes no decênio seguinte. As reformas orientadas ao mercado não foram, todavia, a conclusão desses processos históricos, e políticas estatais dos anos 2000 puseram em dúvida a irreversibilidade da liberalização comercial nessas nações. Esse processo teve papel importante para moldar os grupos que hoje atuam favorável e contrariamente à proteção nos dois países. Medidas protecionistas atuais são resultado das reformas do pós-Guerra Fria.

Neste capítulo, serão investigadas quais forças domésticas foram responsáveis pelas Reformas Orientadas ao Mercado de Rússia e Brasil. Para tanto, será apresentada a evolução histórica dessas reformas, incluindo o posicionamento de grupos de interesse e as justificativas dadas para as políticas mais relevantes tomadas entre os anos 1990 e 2012. Em seguida, serão apontados os setores agropecuários que, na atualidade (2012-2015) recebem mais proteção tarifária em cada um desses países. Dessa forma, será possível apontar diferenças e semelhanças entre os processos que ocorreram no passado recente desses países, e, principalmente, será viável analisar qual força – atuação do Estado ou de grupos de pressão – teve mais influência nesse processo histórico.

2 Brasil: nacional-desenvolvimentismo, reformas e impeachment

O Brasil possui peculiar histórico de reformas voltadas ao mercado. Diferentemente da Rússia, o país sempre se considerou uma economia de mercado e, por isso, essas instituições foram mais ativas na história econômica do país – especialmente em sua agropecuária. Contudo, ações voltadas ao desenvolvimento industrial, a partir de meados do século XX, ampliaram gradativamente o papel do Estado na economia. Como resultado, cresceu a capacidade industrial brasileira, à custa de relevantes endividamento público e inflação. Especialmente nos anos 1980, esses fatores levariam ao país a uma crise que causaria rápida redução do papel do

Estado na economia. Nos anos 2000, contudo, novos governos ampliariam a intervenção Estatal.

As reformas econômicas brasileiras ocorreram majoritariamente como resposta à insustentabilidade do papel do Estado na economia até os anos 1980. Entre a colonização e os anos 1930, a influência estatal era geralmente limitada à concessão de crédito especial a empresários específicos, notadamente por bancos estatais (BAER, 2009). Com a Crise de 1929 e a Era Vargas (1930-1945), o Estado passou a intervir na economia por meio do controle de produção e preços (iniciada com o café) e pela criação de autarquias e empresas estatais, reforçando a concessão de crédito por meio do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BAER, 2009). Nesse período, adota-se a estratégia da Industrialização por Substituição de Importações que, por meio de tarifas superiores a 250%, buscava desenvolver um setor industrial no país (BAER, 2009; BRESSER-PEREIRA, 1998). Essa política econômica foi claramente mais voltada ao desenvolvimento do setor industrial que ao agrícola, de forma que “o Estado funcionava como veículo de transferência de renda da agricultura para a indústria” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 99; BAER, 2009)

A partir de 1974, o governo brasileiro respondeu ao Primeiro Choque do Petróleo com um programa que combinava substituição de importações em larga escala, investimento em infraestrutura e tentativa de diversificação das exportações – ampliando, assim, gastos estatais e, com eles, a inflação (BAER, 2009). O Segundo Choque do Petróleo (1979) encontrou um Brasil com altas inflação e endividamento do governo e de empresas, em parte como resultado de tentativas de contenção da inflação com controles de preços (BAER, 2009). A elevação das taxas de juros internacionais foi suficiente para impossibilitar a continuação das políticas econômicas do país, tornando necessária a reformulação do papel do Estado na economia brasileira. De todo modo, reformas políticas ligadas à democratização do país ocuparam a maior parte da atenção de atores dos setores público e privado durante a década de 1980.

O principal período de Reformas Orientadas ao Mercado no Brasil ocorreu nos anos 1990. Nesse contexto, forte movimento de liberalização ocorreu no governo de Fernando Collor (1990-1992), quando foi empreendido ajuste fiscal que, por meio de cortes de gastos públicos, privatizações e um impopular confisco monetário, reduziu a dívida interna e eliminou o déficit público (GIAMBIAGI et al., 2011; BAER, 2009; BRESSER-PEREIRA, 1998). Comercialmente, o governo Collor extinguiu barreiras administrativas à importação e lançou redução progressiva das tarifas brasileiras (de, em média, 32,2%, em 1990, para 14% em 1994)

(BRESSER-PEREIRA, 1998). Com o impeachment de Collor, em 1992, o vice-presidente Itamar Franco e seu Ministro da Fazenda e futuro presidente, Fernando Henrique Cardoso, mantiveram a tendência de políticas voltadas ao mercado, dando continuidade à redução tarifária progressiva e lançando o Plano Real, que incluiu medidas (pouco efetivas) de ajuste fiscal, importante mecanismo de desindexação da economia (voltado ao controle da inflação) e lançou uma âncora cambial, que estabelecia uma cotação máxima de 1 real por dólar (GIAMBIAGI et al., 2011). Especialmente importante para o comércio exterior do país foi a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, que deu origem ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) (CERVO; BUENO, 2011). Os governos Collor e Itamar foram, assim, responsáveis por iniciar um processo mais amplo de reformas e estabilização econômica no Brasil.

Ao chegar à presidência, Fernando Henrique Cardoso (FHC) deu continuidade às reformas que focavam na redução da intervenção estatal na economia e na abertura comercial do país. Como resultado do câmbio estático, o Brasil passou a importar mais – gerando uma crise cambial – enquanto a estabilidade da nova moeda dependeu fortemente de políticas de juros altos – deteriorando a saúde fiscal do Estado (GIAMBIAGI et al., 2011; BAER, 2009). Com as crises do México (1994), da Ásia (1997) e da Rússia (1998), aquela política econômica se exauriu e o Brasil adotou o câmbio flutuante em 1999, além de um sistema de metas de inflação e, em acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), aceitou lançar medidas de ajuste fiscal (GIAMBIAGI et al., 2011). A fim de manter a estabilidade econômica do país, Fernando Henrique Cardoso modificou parte de sua política econômica sem, contudo, romper com as reformas voltadas ao mercado.

Simultaneamente, o governo federal deu continuidade às políticas de privatizações iniciadas com vigor no governo Collor. No governo FHC foram ampliadas as responsabilidades de detentores de concessões públicas, foi aplicado tratamento mais igualitário entre empresas brasileiras com capital nacional e estrangeiro, e foram privatizadas ou extintas estatais como a Companhia Vale do Rio Doce (mineração), RFFSA (ferrovias) e Telebrás (telefonia) – esta última, foco de forte discussão sobre influências internacionais no processo de desestatização (CERVO; BUENO, 2011; BAER, 2009). Em matéria de propriedade intelectual, foram aprovadas leis sobre Patentes (1996) e Cultivares (1997) (CERVO; BUENO, 2011). Já no campo internacional, em 1995 entram em vigor a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM)

e sua Tarifa Externa Comum (TEC), utilizados e aplicados²⁵ por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (CERVO; BUENO, 2011). A partir de 2001, os países do bloco ainda concordaram com a negociação conjunta de acordos comerciais (CERVO; BUENO, 2011). Especificamente importantes para o setor agropecuário foram a eliminação de restrições à importação e exportação (incluindo o fim do imposto de exportação, em 1996, e a redução de tarifas a fertilizantes), a melhoria nas políticas de preços mínimos e estoques reguladores, e avanços tecnológicos da estatal Embrapa (BAER, 2009). Durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso, foram consolidadas as reformas brasileiras, com a estabilização da inflação, continuidade de privatizações e concessões, adoção de medidas de proteção à propriedade intelectual e a abertura comercial, que incluiu o fortalecimento do Mercosul.

Nos governos seguintes houve redução no ímpeto de medidas liberalizantes e limitada reintrodução do ativismo do Estado sobre a economia. Nos mandatos do Partido dos Trabalhadores, de centro-esquerda e com maior tendência nacionalista, houve manutenção inicial das políticas de cortes de gastos públicos e combate à inflação (com um Banco Central relativamente autônomo), além da utilização, até 2004, de um acordo “preventivo” com o Fundo Monetário Internacional (GIAMBIAGI ET AL., 2011). Com a substituição do Ministro da Fazenda em 2006, contudo, foram ampliados gastos públicos e a intervenção do Estado na economia, por meio do BNDES (BAER, 2009; GIAMBIAGI ET AL., 2011). O Banco de Desenvolvimento seria, por exemplo, importante para a criação de grandes conglomerados, inclusive no setor agrícola (JBS, 2017; FIBRIA, 2017). Em razão de uma combinação de fatores internos e externos – como o aumento dos valores exportados de produtos agropecuários – cresceram as reservas cambiais do país, que evitaram que a Crise de 2008 tivesse efeitos semelhantes aos dos Choques do Petróleo (GIAMBIAGI ET AL., 2011).

Após a crise, o Estado brasileiro paulatinamente ampliou sua intervenção sobre a economia, lançando programas como a Política de Desenvolvimento da Produção (2008) e o Plano Brasil Maior (2011). Essas medidas tiveram foco em setores específicos da indústria – como automobilístico, de *software* e de biotecnologia – e envolveram estímulos a exportações, preferências em compras governamentais e exigências de conteúdo nacional para concessão de incentivos fiscais e de crédito (CINDES; CDPP, 2016). Especialmente relevante para a

²⁵ A Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul não é tão ampla quanto a tarifa única da União Europeia, havendo mecanismos, notadamente a Lista de Exceções à TEC, que permitem redução ou ampliação de algumas tarifas para cada um dos membros. Muitos dos picos tarifários do Brasil são produtos incluídos na LETEC.

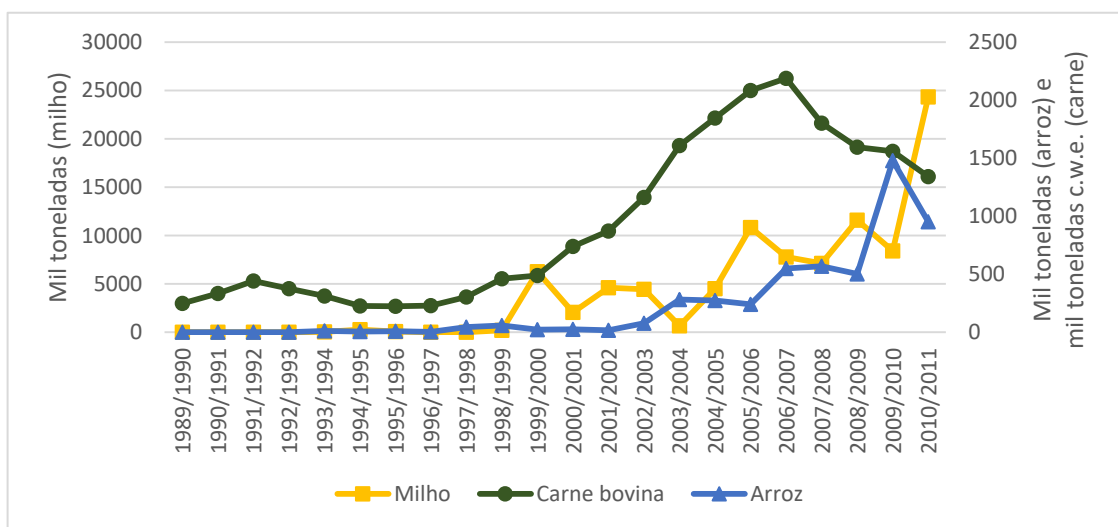
agropecuária brasileira foi a aprovação, em 2012, de nova legislação ambiental (DAHER, 2016; CNA, 2011).

Em meio às reformas brasileiras, grupos de interesse agiram de formas distintas de acordo com o momento político-econômico do país. O setor empresarial apoiou a eleição de Collor e, em certa medida, as reformas liberalizantes, mas se distanciou daquele presidente após o lançamento dos Planos Collor I e II (VILLA, 2016; BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009). De todo modo, o processo de abertura comercial lançado por Collor e Itamar levou a sérias modificações nos posicionamentos do setor empresarial brasileiro – especialmente na indústria. A partir de 1996, foram fundadas a Ação Empresarial, que defendeu as ações pró-mercado de Fernando Henrique Cardoso, e a Coalizão Empresarial Brasileira, focada em negociações comerciais e integrada por associações e confederações sindicais da indústria (CNI), de comércio (CNC), de transportes (CNT) e da agricultura (CNA) (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009; MANCUSO, 2006). Especificamente para o setor agropecuário, também foi importante a fundação, em 1995, da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), grupo que representa o setor no Congresso Nacional (FPA, 2017; CNA, 2011). No período dos governos nacionalistas dos anos 2000, empresários se aproximaram ainda mais do governo, e a indústria ampliou sua proximidade com então o Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior e com o banco de desenvolvimento federal (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009). Já entre grupos de trabalhadores, como CUT, CGT, MST e CONTAG, a oposição aos governos de Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso foi marcante e quase permanente, por motivações variadas (como congelamentos salariais e questões ideológicas) (VILLA, 2016; CNTTL, 2006). Em geral, esses grupos aproximaram-se dos governos de centro-esquerda dos anos 2000, mas mantiveram-se críticos a questões como a redução na velocidade da Reforma Agrária (CONTAG, 2013). Na maior parte do período de reformas brasileiras, os grupos de interesses locais – especialmente os empresariais – mantiveram-se próximos aos governos do país, independentemente de suas políticas ora liberais, ora nacionalistas. De todo modo, o afastamento desses grupos do presidente Fernando Collor e seu *impeachment* demonstram que eles possuíam autonomia e força política.

As políticas econômica e comercial dos anos 1990 e 2000 parecem ter sido positivas para a economia brasileira. Avaliações de economistas apontam que a abertura comercial dos anos 1990 contribuiu para manutenção de empregos e avanço de produtividade na indústria brasileira, apesar de ter gerado perdas para alguns setores econômicos (CINDES; CDPP, 2016;

FIRPO; PIERI, 2013). Especificamente para o setor agropecuário, reformas como o fim dos impostos de exportação (1996) e adoção do câmbio flutuante (1999) reduziram a divisão entre cadeias domésticas e cadeias de exportação, além de ampliarem as vendas externas do país (USDA, 2017; BAUER, 2009). Conforme o gráfico 1, entre 1996 e 2010 cresceram as exportações brasileiras de carne bovina (137%), e multiplicaram-se as de arroz (94,3 vezes) e de milho (263,5 vezes) (USDA, 2017). Com apoio do Banco estatal de desenvolvimento, nos anos 2000, houve ainda a fundação ou ampliação de grandes agroindústrias do país, como a JBS (carnes, que abriu seu capital em 2007), a BRF (carnes, fundada em 2009), a Fibria (papel e celulose, fundada em 2009) e a nova Citrosuco (sucos de laranja, 2012), entre outras. A análise dos picos tarifários brasileiros se inicia em um período de crescimento de exportações agropecuárias e de consolidação do setor como um todo, resultados das reformas ocorridas nas décadas anteriores.

Gráfico 1 – Exportação de mercadorias agropecuárias no Brasil



Fonte: USDA, 2017 | Elaboração própria

2.1 Os Picos Tarifários do Brasil na atualidade

Dada a evolução histórica da política comercial brasileira, duas hipóteses básicas seriam tomadas: o país concentra seu protecionismo em setores industriais e, graças à Tarifa Externa Comum, haveria pouca variação anual nas tarifas do país. Apesar de confirmar em parte esses pontos, a análise das tarifas aplicadas pelo Brasil demonstra que há setores mais protegidos mesmo em sua agropecuária, e essa proteção sofreu variação entre 2012 e 2015. Mesmo nesse setor, o Brasil mantém a utilização de proteção tarifária excepcional, na forma de Picos Tarifários.

No período analisado, o Brasil possuiu um Pico Tarifário mediano de 20,05%²⁶ - portanto, para este estudo, produtos com alíquota superior a cerca de 20% são considerados excepcionalmente protegidos no caso do Brasil. O país aplicou proteção excepcional por pelo menos um ano a 896 produtos²⁷, dos quais apenas 46 – ou 5,1% - são agropecuários. 14 desses produtos possuíram Picos Tarifários recorrentes – por dois ou mais anos. Foram eles: leite em pó (adocicado com menos de 1,5% de matérias gordas, adocicado com mais de 1,5% de matérias gordas e não adocicado com mais de 1,5% de matérias gordas), outros leites ou cremes de leite adocicados e concentrados, soro de leite, queijos frescos e outros queijos, pêssegos enlatados e vinhos²⁸. Dessa forma, é possível apontar três setores que, na atualidade, contam com proteção excepcional e recorrente no Brasil: lácteos, pêssegos processados e vinhos.

Analisando o histórico das reformas brasileiras, foi possível analisar quatro pontos. Em primeiro lugar, o Estado já tinha, historicamente, interferência apenas indireta na agropecuária do país e, por isso, as reformas tiveram poucos efeitos diretos no setor. Em segundo, as reformas brasileiras focaram principalmente na estabilização econômica do país, e não em ganhos de produtividade ou competitividade. Por isso, grupos de interesse tiveram poucos instrumentos para afetar o núcleo duro das ações estatais brasileiras, que diziam mais respeito a questões macroeconômicas. De todo modo, e em terceiro lugar, esses grupos de interesse se organizaram no período e criticaram a políticas e homens de Estado, demonstrando terem algum nível de agência e independência. Finalmente, foi possível notar que a transição de poder entre grupos políticos mais liberalizantes para grupos mais nacionalistas teve efeitos na política econômica e no papel do Estado na economia. No caso do Brasil, grupos de pressão tiveram alguma influência, mas as reformas dos anos 1990 e 2000 foram indubitavelmente capitaneadas pelo Estado.

3 Rússia: reconstrução do Estado e políticas de desenvolvimento rural

Dentre os casos em análise, o russo é aquele que inclui as mais drásticas reformas econômicas e institucionais. Com o fim da planificação soviética, o governo de Boris Yeltsin (1991-1999) aplicou sua “terapia de choque”, que incluiu redução de controles de preço e de impostos de importação que, em última medida, levaram a vertiginosa queda na produção agropecuária

²⁶ Esse limiar foi de 20,03%, em 2012, 20,07%, em 2013, 20,06%, em 2014, e 19,95%, em 2015.

²⁷ Neste estudo, as subposições (códigos do Sistema Harmonizado da Organização Mundial de Aduanas a seis dígitos) são chamados de “produtos”. Na Nomenclatura Comum do Mercosul (8 dígitos), o Brasil aplicou picos tarifários a 1150 linhas tarifárias, 64 das quais de produtos agropecuários.

²⁸ Ainda é interessante citar alhos, cogumelos (do gênero *agaricus*) conservados, cocos secos, óleo de rícino e sardinhas preparadas, que receberam proteção menor mas relevante no período.

russa. Com a ascensão de Vladimir Putin, novas políticas, agora intervencionistas – incluindo elevação de tarifas – levaram à recuperação do setor rural russo. Em meio a essas medidas, o Estado e o *lobby* empresarial se mostram presentes.

Antes mesmo das reformas dos anos 1990, o setor agropecuário russo já passara por uma série de reformas, com objetivos e resultados díspares. A emancipação dos servos (1861), as reformas de Stolypin (1906) e a Nova Política Econômica (1921-1928), por exemplo, reduziram a regulamentação estatal sobre propriedades camponesas e contribuíram para a ascensão de uma classe média rural (WEGREN, 2005; NOVE, 1993). Por outro lado, medidas como o Comunismo de Guerra (1918-1921) e, principalmente, a coletivização de Stálin (1929-1931) ampliaram impostos e acabam por eliminar grandes produtores rurais, apesar de garantir alguma autonomia a pequenos produtores (WEGREN, 2005; NOVE, 1993). De uma forma não-linear, a evolução histórica russa levou a uma redução na ação individual no setor agropecuário, relegando ao Estado soviético a preponderância em sua economia.

A intervenção estatal não era, todavia, calcada nas leis de mercado, mas também em critérios políticos. Em razão do planejamento estatal, a economia tinha caráter monopolista, com conglomerados organizados setorialmente. Simultaneamente, políticas de pleno emprego ampliavam a influência dos trabalhadores nas indústrias (BURAWOY, 2001). Por razões variadas, o Estado definia setores prioritários da economia – para manter um consumo de proteína bovina equivalente ao de países ocidentais, por exemplo, a União Soviética incentivou a ampliação dos rebanhos, tornando o país um grande importador de grãos para ração (OSBORNE; TRUEBLOOD, 2002). Simultaneamente, líderes estatais definiam sua política de preços de forma a deixar a alimentação barata acessível a todos. Por isso, preços de venda eram inferiores aos de produção, gerando excesso de demanda e, assim, escassez, além de elevados subsídios para o setor agropecuário²⁹ (WEGREN, 2010b; BURAWOY, 2001). Com as reformas de Mikhail Gorbachev e a insustentabilidade da manutenção de subsídios, a produção de alimento na União Soviética caiu e os preços, subiram. Entre 1990 e 1991, quando a KGB passou a fazer a segurança de comboios de alimentos, “lotes subsidiários” (áreas de, em média, 0,4 hectare, que pertenciam às grandes fazendas coletivas, mas cujo cultivo era liberado aos agricultores individuais) e jardins coletivos urbanos passaram a sustentar as famílias soviéticas

²⁹ Em 1989, o apoio governamental à agropecuária chegou a equivaler a 11% do PIB soviético (OSBORNE, TRUEBLOOD, 2002).

(WEGREN, 2010b; OSBORNE, TRUEBLOOD, 2002). No momento de desintegração da União Soviética, a agropecuária russa começava a declinar.

Com o fim da União Soviética, o primeiro presidente da Federação Russa independente, Boris Yeltsin, implementou uma série de medidas voltadas à criação de uma economia capitalista na ex-república comunista. A partir do histórico de rápidas reformas da Polônia e República Checa, Yeltsin buscou consolidar uma economia de mercado – e o fim do comunismo – em curto espaço de tempo (WEGREN, 2010b; ÅSLUND, 2009). Para tanto, sua “terapia de choque” incluiu privatização obrigatória nos setores de construção civil, indústria leve e alimentação, além da agricultura do país³⁰ - incluindo a distribuição de terras para indivíduos e a tentativa de legalização da privatização de terras. (WEGREN, 2005; SCHULZE; TILLACK; WANDEL, 2000). Outras medidas de amplo espectro foram o início do processo de acesso da Rússia ao GATT, em junho de 1993, e a liberalização do comércio exterior, com a aplicação de baixos impostos de importação. No caso de alimentos, as tarifas russas equivaliam a 14% em meados dos anos 1990, enquanto a média mundial chegava a 40% (WEGREN, 2005). Na agricultura, o Estado também reduziu níveis de crédito para compra de maquinário e fertilizantes, e diminuiu em seis vezes os subsídios rurais. A fim de suavizar o custo de alimentos para famílias, o Estado manteve, ainda, o controle de preços por meio de compras estatais de alimentos por um breve período (WEGREN, 2005). Como um todo, as medidas de Yelstin representaram uma nova ação no sentido de ampliar a ação individual frente ao Estado, buscando criar um *agrocapitalismo* russo.

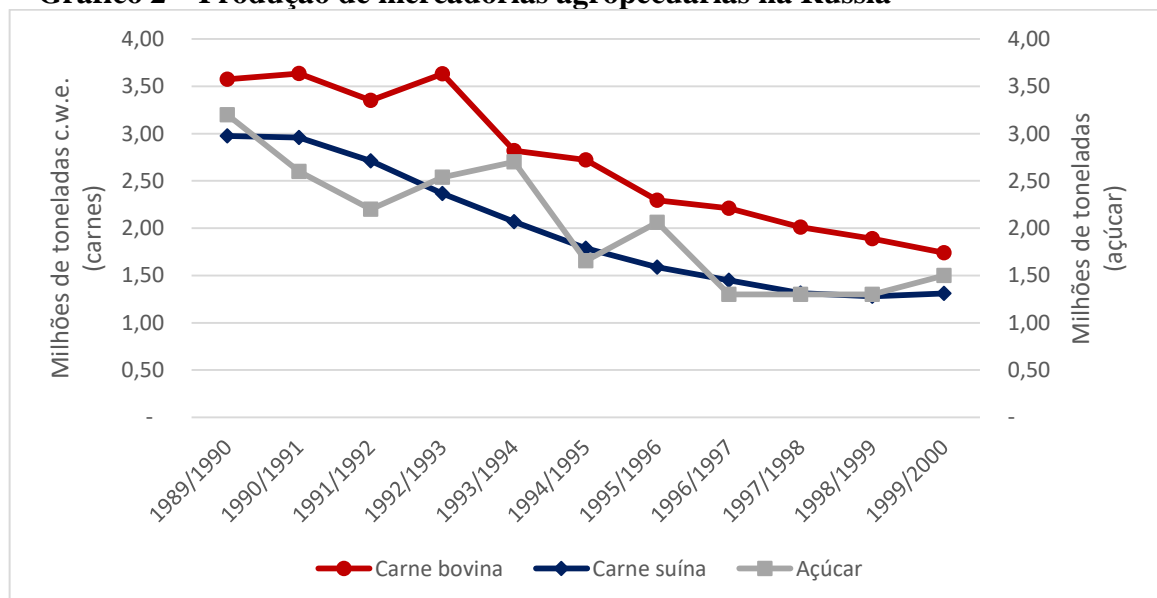
Nesse período, o *lobby* agropecuário do país possuiu ação notável, mas com resultados limitados. Num primeiro momento, o setor foi integralmente representado pela União Agrária Russa, que conseguiu garantir elevação de preços governamentais para grãos no ano de 1993 – em seguida descontinuada pelo governo em razão de seu custo. Pouco depois, o grupo se dividiu entre os conservadores do Partido Agrário Russo (pró-regulamentação estatal) e a Associação de Fazendeiros Camponeses e Cooperativas Rurais da Rússia (AKKOR, de tendência liberal). Em geral, o grupo liberal se aliou às ações governamentais, que levaram ao fim da regulamentação de preços de insumos e alimentos. O Partido Agrário, apesar de sua participação na Duma³¹, teve pouco êxito na adoção de políticas, garantindo, contudo, a não aprovação federal do comércio de terras (WEGREN, 2005).

³⁰ Uma análise detalhada dos processos de privatização, incluindo dos processos de leilão de indústrias e fazendas, foi elaborada por Schulze, Tillack e Wandel (2000).

³¹ Câmara baixa do legislativo russo.

As ações de Yeltsin não surtiram, todavia, os efeitos esperados. A economia russa como um todo passou por processo de desindustrialização e hiperinflação – que em 1994 ainda chegava a 308% e costumava ser maior para produtos industriais que para alimentos, em razão dos controles de preços (BANCO MUNDIAL, 2017; WEGREN, 2005). A reduzida demanda por alimentos (causada pela crise econômica), as políticas de controles de preços e a redução de crédito para maquinário e fertilizantes levaram à diminuição da produtividade e da produção agropecuária russa (WEGREN, 2010a; OSBORNE; TRUEBLOOD, 2002). No caso de trigo, por exemplo, as colheitas foram reduzidas em 23,4% na comparação entre as médias dos triênios 1988-1991 e 1997-2000³². Já para as carnes bovina e suína, a redução chegou a 55,8%, conforme demonstrado no gráfico 2 (USDA, 2017). Tal situação, somada às baixas tarifas, levou a um crescimento na importação de alimentos estrangeiros, que chegaram a atingir mais de 70% do consumo de grandes cidades, como São Petersburgo e Moscou (WEGREN, 2005). Em 1998, com a moratória da dívida do país, a desvalorização do rublo (e o subsequente encarecimento de importações) e a menor safra de grãos em quarenta anos, territórios russos tiveram de receber auxílio humanitário de países ocidentais (WEGREN, 2010a), lançando a discussão sobre a segurança alimentar do país e reduzindo a popularidade de Boris Yeltsin. Em 1º de janeiro de 2000, Vladimir Putin chega ao poder na Rússia.

Gráfico 2 – Produção de mercadorias agropecuárias na Rússia



Fonte: USDA, 2017 | Elaboração própria.

³² Em razão das safras de trigo e da disponibilidade da base de dados, os dados de produção finais englobam parte do ano 2000, ou seja, os primeiros meses da presidência de Vladimir Putin.

A fim de conter a queda na agropecuária do país e fortalecer sua segurança alimentar, Vladimir Putin assumiu lançando uma nova série de reformas que podem ser divididas em três grupos de medidas: alívio financeiro, estabilização de preços e protecionismo. As três medidas eram voltadas principalmente às grandes propriedades rurais.

No tocante ao alívio financeiro, é possível citar medidas como a criação de seguro rural apoiado pelo Estado, a fundação de um banco de fomento estatal voltado para a agropecuária (o *Rosselkhozbank*), a simplificação de impostos para o campo e um programa de reestruturação de dívidas. Do mesmo modo, o Estado passou a subsidiar crédito para a compra de equipamento e fertilizantes. Outra importante reforma foi a legalização da venda de terras, que permitiu seu uso como garantia de crédito dos agricultores e pecuaristas russos. Um segundo tipo de medida foi a intervenção do Estado nos preços, agora por meio de uma política de preços mínimos e estoques públicos. Finalmente, o Estado russo passou a aplicar mais medidas protecionistas, ampliando tarifas e aplicando cotas de importação, além de propor um tipo de cartel de grãos junto à Ucrânia e ao Cazaquistão (WEGREN, 2010a; WEGREN, 2010b). Nesse sentido, a Federação Russa também apresentou posição pouco flexível em suas negociações para acesso à OMC, ofertando tarifas consolidadas duas vezes maiores que aquelas aplicadas no país e requerendo o direito de aplicar subsídios à exportação (DYKER, 2004). Ademais, nesse período, medidas sanitárias e fitossanitárias foram aplicadas com mais intensidade – apenas para carne de frango norte-americana, houve proibições de importações em todos os anos entre 2001 e 2004, além de 2006 e no período 2008-2010 (WEGREN, 2010a). A primeira série de medidas de fomento à agricultura de Putin, que ocorreu entre os anos 2000 e 2005, teve como foco a recuperação da saúde financeira do setor rural russo, e ocorreu por meio de intervenção da esfera federal do Estado na agropecuária do país.

A partir de 2006 os governos de Putin e Dmitri Medvedev alteram suas políticas, tanto em ideologia quanto em foco. No campo ideacional, o desenvolvimento da agropecuária russa passou a ser tratado como um projeto de interesse nacional³³, notadamente por meio do programa “Desenvolvimento do Complexo Agroindustrial” (2006-2007). Esse programa se dividiu em três áreas prioritárias: desenvolvimento da pecuária, pequenas propriedades e jovens profissionais. Para a pecuária, o Estado investiu cerca de US\$ 570 milhões³⁴, nos dois anos, no

³³ Outras áreas prioritárias eram habitação, saúde e educação (WEGREN, 2010b).

³⁴ RUB 14,63 bilhões.

leasing subsidiado de matrizes reprodutoras e equipamento. Já para pequenas propriedades privadas, cerca de US\$ 620 milhões foram disponibilizados na forma de crédito para o desenvolvimento de pequenas fazendas e cooperativas rurais. Finalmente, houve investimento de cerca de US\$ 100 milhões para a criação de habitações, buscando incentivar a presença de jovens especialistas no campo (WEGREN, 2010b). O Banco Agrícola Russo afirma que ele próprio fez mais de 130 mil empréstimos por meio desse programa.

Os resultados positivos da política levaram à sua ampliação. O programa “O Desenvolvimento da Agricultura entre 2008 e 2012”, com investimentos de US\$ 22 bilhões, teve como foco as áreas de desenvolvimento rural sustentável, ampliação da competitividade de fazendas (incluindo fomento de investimento privado e uma estratégia de substituição de importações) e conservação do solo (USDA, 2012; WEGREN, 2010b; USDA, 2007). Um programa semelhante foi lançado em 2012, com vistas ao período 2013-2020, e com orçamento total de US\$ 76 bilhões (USDA, 2012). As políticas do governo Putin-Medvedev foram voltadas, portanto, para a ampliação do papel do Estado russo na agropecuária do país, mas de forma evidentemente menos incisiva que no período soviético.

Nesse momento, grupos de pressão do setor agropecuário agiram de forma predominantemente favorável às ações de Putin. O Partido Agrário da Rússia, anteriormente próximo ao Partido Comunista, perdeu eleitorado desde 1993 e afastou-se paulatinamente de sua retórica conservadora, unindo-se ao partido Rússia Unida, de Vladimir Putin, em 2008 (RYZHKOV, 2011). A Associação de Fazendeiros Camponeses e Cooperativas Rurais da Rússia (AKKOR), por sua vez, manteve-se crítica aos preços de combustíveis, aos baixos salários de trabalhadores rurais, à disparidade de preços entre indústria e agricultura e aos baixos investimentos no setor em relação às importações de alimentos – sugerindo, assim, a ampliação do orçamento dos projetos do Kremlin (WEGREN, 2010b). Associações setoriais de grãos, por sua vez, se mostraram favoráveis às políticas de expansão da produção de trigo, mas criticaram restrições às exportações (WEGREN, 2010a). Relevantes para o comércio internacional foram os recorrentes pleitos de associações locais contra a importação de lácteos de Belarus e da Ucrânia (USDA, 2011). No passado recente, grupos de interesse russo atuaram em questões específicas, mas, grosso modo, apoiaram as ações estatais de intervenção na economia – especialmente no que diz respeito ao financiamento subsidiado estatal.

Os programas de Putin e Medvedev permitiram rápida recuperação do setor rural russo. Como resultado das medidas tomadas pelos dois presidentes, as fazendas locais voltaram a ter lucro:

se em 1998 nove em cada dez fazendas russas eram deficitárias, em 2008 essa parcela era de 25% (WEGREN, 2010b). Com organização financeira e subsídios à compra de maquinário e fertilizantes, a produção russa também cresceu: nos dez anos entre 1998 e 2008, a safra de trigo do país avançou de 27 milhões de toneladas para 63 milhões de toneladas, e produção de carne de frango avançou quase 6 vezes entre 1999 e 2011 (USDA, 2017). No setor de açúcar, as tarifas aplicadas a partir de 2004 são apontadas como as principais responsáveis pelo crescimento da produção em 187% e redução das importações em 86% até 2012 (MEDETSKY; ALMEIDA, 2017; USDA, 2017). A análise dos picos tarifários russos se dá, portanto, em contexto de crescimento tanto da produção quanto da ação do Estado, que ocorre simultaneamente a um arrefecimento no tom do discurso de grupos de pressão locais.

3.1 Os Picos Tarifários da Rússia na atualidade

No caso russo, a evolução histórica do setor agropecuário permitiria supor relevante proteção tarifária. Apesar de o país ter passado por reformas liberalizantes nos anos 1990, o Estado russo passou a intervir sobre o setor agropecuário nos governos de Putin e Medvedev, inclusive por meio de políticas de substituição de importações.

A análise das tarifas russas disponíveis entre 2012 e 2015 reflete a estratégia de substituição de importações, demonstrando que a política tarifária do país protege principalmente seu setor agropecuário. No período analisado, a Rússia manteve um Pico Tarifário mediano de 19,66%³⁵. Por pelo menos um ano, a Federação Russa aplicou proteção tarifária excepcional a 188 produtos, 55% (104³⁶) dos quais de sua agropecuária. Dessas 104 mercadorias, 65 possuíram proteção tarifária excepcional (pico tarifário) e recorrente (por dois anos ou mais). Eles dividem-se principalmente entre os setores de carnes e pescados (peixes, carnes bovina, suína e, principalmente, de aves), lácteos (leite em pó, iogurte, leiteiro e alguns queijos), e açúcares, balas e chocolates³⁷.

³⁵ O Pico russo foi de 29,15%, em 2012, 19,66%, em 2014, e 18,82%, em 2015. O país não enviou suas tarifas aplicadas em 2013 para o sistema da OMC, de forma que não é possível afirmar, com precisão, o Pico Tarifário do país naquele ano. Isso é possivelmente explicado pelo fato de aquele ter sido o último ano em que as tarifas russas não foram harmonizadas com as de seus vizinhos da União Econômica Euroasiática. De todo modo, os dados de 2012, 2014 e 2015 permitem que haja uma amostra de tarifas relevante e suficiente para apontar os setores protegidos na economia local.

³⁶ Na nomenclatura local (código a dez dígitos), a Rússia aplicou Picos Tarifários a 602 linhas, 469 das quais em sua agropecuária.

³⁷ Ainda houve um nível menor, mas relevante, de protecionismo tarifário para maçãs, arroz, amido de milho e leveduras.

As reformas russas até os anos 2000 refletiram momento de discussão nacional sobre que caminho seguir: se mais ou menos pró-mercado. Dessa forma, uma de suas características mais claras é o dinamismo: se nos anos 1990 houve forte tendência pró-mercado inclusive na política agrária, nos anos 2000 a agropecuária se torna uma prioridade nacional. Esse dinamismo se refletiu na atuação dos grupos de interesse do país – o grupo que era inicialmente mais pró-Estado e oposicionista acabou por se fundir ao partido da situação quando este mudou sua ação e passou a intervir mais na economia. Simultaneamente, um grupo que nasceu mais liberal e situacionista se manteve próximo ao partido da situação, mas alterou seu discurso para pedir mais recursos estatais na agricultura. Dessa forma, ainda que os grupos de interesse tenham tido sucesso ao pautar algumas políticas nos anos 1990, o Estado emergiu nos anos 2000 como o principal ator das reformas russas.

4 Conclusão parcial

A análise dos processos de reforma de Brasil e Rússia entre os anos 1990 e 2000 permitiu apontar uma série de diferenças e recorrências. Evidentemente, a primeira dessas recorrências diz respeito ao próprio processo do qual esses eventos foram parte: mesmo com medidas diferentes, as reformas de Rússia e Brasil foram parte de um processo global de redução do papel estatal na economia durante os anos 1990. Apesar disso, pelo menos duas sérias diferenças e outras duas importantes semelhanças estão presentes nesse histórico de reformas.

4.1 Marxismo e nacional-desenvolvimentismo: resultados das reformas e a importância do ponto de partida.

Mesmo compartilhando histórico de Estado ativo sobre a economia, Brasil e Rússia iniciaram suas reformas dos anos 1990 a partir de pontos amplamente diferentes em matéria da presença de instituições de mercado. Por isso, a profundidade das reformas e a situação final de cada país foram diferentes. Ainda que não inviabilizem um estudo comparado de ambos, essas distinções podem ser úteis para explicar o protecionismo aplicado pelos países na atualidade, e por isso sua análise é importante.

Rússia e Brasil foram diferentes no tocante à profundidade de suas reformas: as russas foram indubitavelmente mais profundas. Yeltsin, Putin e Medvedev não tiveram simplesmente de reduzir a participação do Estado na economia, mas precisaram criar um ambiente que, ao menos, viabilizasse que atores privados atuassem nos mercados interno e externo. As reformas brasileiras, por sua vez, foram menores: houve relevantes liberalização comercial e redução de empresas estatais, mas a influência prévia do Estado era comparativamente menor. Enquanto a

Rússia precisou criar um capitalismo, o Brasil precisou adaptar sua economia a um regime mais liberal.

Como resultado da diferença anterior, cada país chega à atualidade com níveis diferentes de liberalização comercial, inclusive no setor agropecuário. A Rússia, que passou pelas reformas mais profundas, mas que utiliza substituição de importações, protegeu excepcional e constantemente 65 mercadorias agropecuárias entre 2012 e 2015, com foco em carnes e pescados, lácteos e açúcar e doces. O Brasil, com suas reformas comparativamente menores, protegeu 46 produtos agropecuários dos setores de lácteos, persicultura e vitivinicultura. As reformas orientadas ao mercado afetaram a estrutura tarifária de cada país com diferente intensidade.

4.2 Meia volta, o *volver* do Estado

Apesar das diferenças, houve duas notáveis similaridades entre os percursos de liberalização de Rússia e Brasil nas duas últimas décadas. Em primeiro lugar, ambos países tiveram os movimentos de redução do papel estatal dos anos 1990 seguidos pelo crescimento da atuação do Estado sobre a economia nos anos 2000. Em segundo, o processo como um todo foi liderado por atores estatais tanto nos anos 1990 quanto nos 2000.

O período de inflexão dos anos 2000 é a mais forte constante nos processos de reforma do Estado de Rússia e Brasil. Em ambos países, governantes mais liberalizantes dos anos 1990 deram lugar a líderes estatais mais nacionalistas. No caso do Brasil, os governos de Lula e Rousseff ampliaram gradualmente o papel do Estado na economia, chegando a lançar políticas industriais que envolviam crédito subsidiado, políticas de conteúdo nacional e ampliação limitada de políticas de proteção comercial. Já no caso russo, Putin e Medvedev aplicaram crédito subsidiado e amplo uso de proteção comercial, em política aberta de substituição de importações para cadeias agropecuárias. Tanto Brasil quanto Rússia chegaram a 2012 mais próximos ao liberalismo que em 1989, mas mais distantes que em 1999.

As duas fases desse processo de reformas contaram com clara preponderância do Estado. É certo que, em ambos países, grupos de pressão foram ativos a partir dos anos 1990, como exemplificado pela não-aprovação ao comércio de terras pelo Partido Agrário Russo ou pelo afastamento de grupos brasileiros do governo Collor. Apesar da ação pontual desses grupos, atores estatais claramente guiaram as linhas-mestras das reformas. No Brasil, a abertura comercial do presidente Collor ou o Plano Real não foram resultado de propostas do setor privado, mas de decisões tomadas no Palácio do Planalto. Do mesmo modo, as políticas de

apoio ao setor rural russo não foram resultado de ação organizada de *lobby* setorial, mas de ações do Kremlin. Em ambos casos, grupos de pressão alteraram sua posição a depender do resultado das medidas do Estado – grupos brasileiros se afastaram de Collor após o confisco da poupança, e o Partido Agrário Russo se aliou ao partido de Putin após o sucesso de suas medidas. Nesse sentido, entre as décadas de 1990 e 2000, grupos de pressão apresentaram comportamento de *bandwagon* frente às ações do Estado.

A preponderância estatal foi notável nos períodos de ativa reforma do Estado entre os anos 1990 e 2000. Contudo, esses processos de reforma chegaram a 2012 com ímpeto reduzido. Nesse novo cenário, a prevalência do Estado se manteria inabalada ou grupos de pressão ampliariam sua agência sobre a política comercial? Atores internacionais teriam alguma influência? Esse é o tema dos próximos dois capítulos: um analisando a política comercial agropecuária do Brasil entre 2012 e 2015 e outro, a da Rússia.

CAPÍTULO 3 – LÁCTEOS, PÊSSEGOS EM CALDA E VINHOS: A PROTEÇÃO NO BRASIL

1 Introdução

As reformas brasileiras dos anos 1990 fortaleceram a competitividade e o potencial exportador do setor agropecuário. Ainda que o desenho ministerial tenha sido alterado entre 2012 e 2015, os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e, de forma secundária, do Desenvolvimento Agrário (MDA) e das Relações Exteriores (Itamaraty), foram os principais atores envolvidos no protecionismo tarifário e não-tarifário no Brasil. Internacionalmente, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) seguem como as principais instituições envolvidas no uso de proteção pelo país. O corporativismo sindical e associações setoriais, por sua vez, compuseram o *lobby* brasileiro.

No Brasil, a principal divisão intraestatal ocorre entre ministérios. Diferentemente da divisão entre grupos intraestatais *siloviki vs. civiliki* da Rússia, é relativamente consensual que os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) se aproximaram das elites políticas e empresariais clássicas e governaram, até 2016, com fortes influências mútuas (CANTALICE, 2016; MIGUEL, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2012). Nesse sentido, a clivagem mais interessante dentro do Estado não ocorrerá entre grupos ideológico-profissionais, mas entre ministérios. O Ministério da Agricultura, mais próximo de produtores rurais e agroindustriais, tem uma visão mais ofensiva em negociações comerciais, e possuiu como figuras-chave os Ministros Mendes Filho (2011-2013), Antônio Andrade (2013-2014) e Neri Geller (2014-2015), políticos de centro, e a ministra e sindicalista patronal Kátia Abreu (2015-2016) (BRASIL, 2017a; MÜLLER; DRI, 2017). Já o MDIC possuiu uma tendência moderada de proteção a setores industriais no período, sendo liderado pelo político de centro-esquerda Fernando Pimentel (2011-2014) e por seu aliado Mauro Borges Lemos (2014) e, ainda, pelo senador e sindicalista patronal Armando Monteiro Neto (2015-2016) (BRASIL, 2017b; SPEKTOR, 2017). O Ministério do Desenvolvimento Agrário, por sua vez, foi focado em pequenas propriedades rurais e na reforma agrária, tendo viés mais protecionista. Entre 2012 e 2015, foi liderado pelos Ministros Afonso Florence, Pepe Vargas, Miguel Rossetto e Patrus Ananias – todos políticos de centro-esquerda. Finalmente, o Ministério das Relações Exteriores foi o mais afastado do

setor produtivo e da definição de barreiras comerciais³⁸, mas possui leve tendência protecionista (SPEKTOR, 2017). Desse modo, MAPA, MDIC, MDA e Itamaraty emergem como os principais foros de debate interestatal sobre o protecionismo brasileiro para sua agropecuária.

No meio internacional, o protecionismo agropecuário brasileiro é influenciado por duas instituições e quatro países principais. Historicamente, o Brasil foca sua atuação no sistema multilateral de comércio e, ainda que o país tenha reduzido seu ímpeto nas negociações da Rodada Doha a partir de 2011, a OMC segue como foro importante para discussões sobre questões não-tarifárias por parte do Brasil (MOROSINI, CORNETET, 2013; RICUPERO, 2013). O Mercosul, por sua vez, é um importante foro técnico para instituir e ampliar as tarifas brasileiras (RICUPERO, 2013). Já entre os países, a análise por participação no comércio aponta que a Argentina é a principal interessada nos setores excepcionalmente protegidos no Brasil, sendo o principal fornecedor estrangeiro dos lácteos selecionados (51% das importações totais brasileiras entre 2012 e 2015) e dos pêssegos em calda (48% do mercado) (ITC, 2017). Ainda são relevantes o Uruguai, para lácteos (38% de *market-share*) e o Chile, segundo maior fornecedor de vinhos (33% do mercado) e pêssego em calda (43%) (ITC, 2017). A União Europeia³⁹, por sua vez, é grande fornecedora de vinhos, com 44% de participação no mercado brasileiro. (ITC, 2017). A América do Sul se mostra como principal interessada internacional nos mercados mais protegidos brasileiros, seja por instituições (Mercosul), seja pelos principais fornecedores dessas mercadorias (Argentina, Uruguai e Chile).

Os grupos de pressão brasileiros são divididos entre corporativos e setoriais. Entre os primeiros, a principal representação patronal é feita pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), grupo sindical que representa proprietários rurais no nível nacional. Fundada em 1951, a CNA foi reconhecida como representante legal do setor em 1964 e hoje possui como um de seus objetivos “a defesa do livre comércio de produtos da agropecuária e agroindústria”, tendo mantido escritórios na China e União Europeia entre 2013 e 2016 (CNA, 2017). Entre movimentos de representação de trabalhadores e pequenos produtores rurais, é possível citar ainda a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), confederação sindical representante legal de pequenos proprietários de terras (CONTAG, 2017). Essa organização possui um departamento internacional, que costuma ser mais voltado

³⁸ O Itamaraty possui relevância maior na definição de tarifas apenas em negociações comerciais – que não foram relevantes para o setor agropecuário no período.

³⁹ Por ser representada como ator único em negociações comerciais e na Organização Mundial do Comércio, a União Europeia é considerada neste capítulo como “país”.

ao relacionamento com entidades semelhantes no exterior, mas que atuou em questões comerciais como o Mercosul e a negociação para a Área de Livre-Comércio das Américas (Alca) – com visão geralmente mais protecionista (CONTAG, 2017). Entre a representação corporativa, a CNA, representante de produtores rurais, parece ser mais ativa e liberal em questões comerciais, enquanto a CONTAG, ligada a produtores egressos da reforma agrária, tende a atuar de forma mais pontual e protecionista no comércio internacional.

Entre os grupos de representação setorial, há quatro associações principais de produtores e quatro específicas de consumidores de vinhos. O setor de lácteos, possivelmente mais complexo daqueles analisados neste capítulo, possui um amplo número de representantes, como a Associação Brasileira das Pequenas e Médias Cooperativas e Empresas de Laticínios (G100), a Associação Brasileira dos Produtores de Leite (LeiteBrasil) e o Conselho Nacional da Indústria de Laticínios (Conil), entre outros (BRASIL, 2015a). De todo modo, é possível citar duas principais representantes do setor, que terão foco neste trabalho: a Associação Brasileira de Laticínios (Viva Lácteos), representante de indústrias que processam 70% da produção brasileira de lácteos, e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), que representa o cooperativismo em amplo escopo, mas que é especialmente ativa para o setor de leite e derivados (OCB, 2017; VIVA LÁCTEOS, 2017). Já no setor de pêssego em calda, a produção e representação são concentradas na região de Pelotas (RS), sendo o Sindicato da Indústria de Doces e Conservas Alimentícias de Pelotas (SINDOCOPEL) representante de toda a indústria produtora de pêssegos em conserva do país (BRASIL, 2008). No setor de vinhos, o principal representante nacional é o Instituto Brasileiro do Vinho (Ibravin), localizado na principal região produtora (Rio Grande do Sul) mas com associados de todo o país (IBRAVIN, 2017a). Neste setor ainda são relevantes associações de consumidores, como as associações Brasileira de Sommeliers (ABS), Brasileira de Bebidas (Abrabe), de Importadores e Exportadores de Bebidas e Alimentos (Abba) e Brasileira de Supermercados (Abras). OCB, Viva Lácteos, SINDOCOPEL e Ibravin possuem departamentos internacionais, e, com exceção do Sindocopel, atuam em projetos de promoção comercial para seus associados.

Essa rede de atores pode ser resumida no quadro abaixo:

Quadro 1 – Atores envolvidos na adoção de política comercial brasileira

AMPLO ESCOPO		
Política intraestatal: MAPA, MDIC, MDA, Itamaraty		
Atores Internacionais: OMC, Mercosul		
Grupos de Interesse: CNA, CONTAG		
LÁCTEOS	PÊSSEGO EM CALDA	VINHOS
Atores internacionais: Argentina; Uruguai	Atores internacionais: Argentina; Chile	Atores internacionais: União Europeia; Chile;
Grupos de pressão: OCB; Viva Lácteos	Grupos de pressão: SINDOCOPEL	Grupos de pressão: Ibravin; ABS; ABRABE; ABBA; ABRAS

Fontes: BRASIL, 2017b; CNA, 2017; CONTAG, 2017; IBRAVIN, 2017a; ITC, 2017; MÜLLER; DRI, 2017; SPEKTOR, 2017; VIVALÁCTEOS, 2017; OCB, 2017; BRASIL, 2015a; RICUPERO, 2013; BRASIL, 2008. | Elaboração própria.

Em suma, existem quatro atores principais na burocracia estatal (MAPA, MDIC, MDA e Itamaraty), dois atores institucionais internacionais (OMC e Mercosul), quatro países (Argentina, Uruguai, Chile e União Europeia), dois grupos de interesse de amplo escopo (CNA, CONTAG) e quatro associações setoriais que podem afetar a proteção comercial brasileira para as cadeias estudadas. Grosso modo, atores como MAPA, OMC e CNA costumam tender à defesa do comércio mais livre, enquanto MDA, Itamaraty e CONTAG tendem ao protecionismo. O MDIC, associações setoriais e países possuem uma posição, a princípio, menos evidente. A análise de quais atores de fato impactam a adoção e manutenção dessas tarifas será feita a seguir.

2 Análise por cadeia

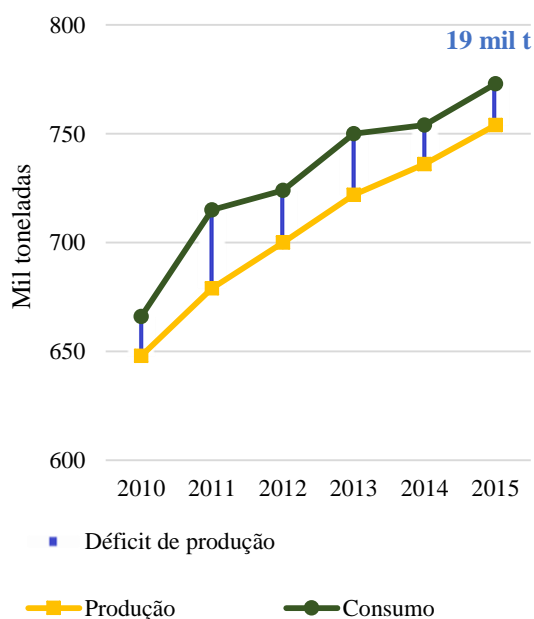
A partir da análise dos picos tarifários brasileiros para produtos agropecuários, três setores foram selecionados como especialmente marcantes. Essas cadeias estiveram envolvidas simultaneamente em busca pelo crescimento de proteção tarifária e renovação ou criação de

barreiras não-tarifárias ao comércio, nem sempre por meio do Estado. Nos três casos, atores intraestatais, internacionais e grupos de pressão tentaram influenciar – para cima ou para baixo – a proteção aplicada pelo Brasil. Essas tentativas serão objeto de análise desta seção, que objetiva definir, para cada setor individualmente, que atores foram mais atuantes para a manutenção ou ampliação do protecionismo aplicado pelo Brasil.

2.1 Láceos

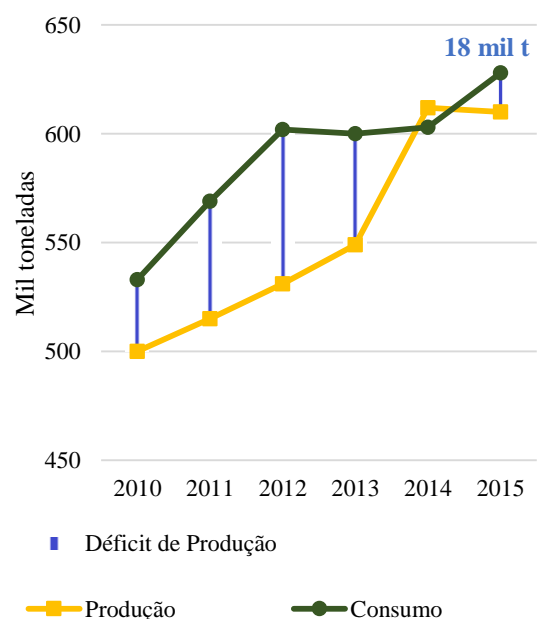
O setor de lácteos é um daqueles que enfrenta maior proteção em todo o mundo – seja por meio de barreiras ao comércio, seja via subsídios (CNA, 2014). No Brasil, a produção de leite fluido e derivados (como leite em pó e queijo) tem crescido constantemente desde os anos 1980, mas o consumo doméstico dos derivados superou a produção em até 4% e 13% (para queijos e leite em pó, respectivamente) entre 2012 e 2015, conforme exposto nos gráficos abaixo (USDA, 2017). Por essa razão, fornecedores externos como Argentina e Uruguai seguem suprindo o mercado doméstico com esses produtos, competindo com produtores locais. O Estado brasileiro interfere nesse setor principalmente para contribuir na mediação entre os interesses de produtores locais e estrangeiros, além de oferecer crédito subsidiado e patrocinar projetos de exportação e de melhoria da qualidade do leite fluido.

Gráfico 3 – Produção vs. Consumo de queijos no Brasil



Fonte: USDA, 2017 | Elaboração própria.

Gráfico 4 – Produção vs. Consumo de leite em pó no Brasil



Fonte: USDA, 2017 | Elaboração própria.

O setor de lácteos brasileiro é protegido por sete picos tarifários. Para leite em pó, houve picos para o produto não adocicado com menos de 1,5% de matérias gordas, com mais de 1,5% de matérias gordas e para a mercadoria adocicada com mais de 1,5% de matérias gordas – sempre com tarifas de 28%. “Outros leites e cremes de leite adocicados”, “soro de leite”, “queijos frescos e requeijão” e “outros queijos” são os quatro outros produtos com proteção excepcional e recorrente no setor de lácteos, mantendo a tarifa de 28% entre 2012 e 2015.

2.1.1 “Na hora em que exportar, a importação não vai fazer mal” – o Estado.

Entre 2012 e 2015, o Estado brasileiro atuou no setor de lácteos de três formas principais: com programas voltados à ampliação da qualidade de lácteos, programas de crédito subsidiado e projetos de ampliação de exportações e restrição de importações.

No âmbito da qualidade de produtos lácteos, as medidas governamentais incluíram principalmente o Ministério da Agricultura (MAPA), com ações pontuais do Ministério da Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Desde os anos 1990, o MAPA esteve envolvido em processo de melhoria da qualidade de leite fluido, o que levou o Ministro Mendes Filho a assinar uma instrução normativa impondo limites de contagem bacteriana no dia 29 de dezembro de 2011 – sem, contudo, estipular punições a produtores que excedessem tais limiares (CASSOLI, 2016). O Ministro seguinte, Antônio Andrade, tomou posse mencionando que sua gestão teria foco na cadeia do leite – na qual atuava como produtor (BRANCO, 2013). Em seu mandato, Andrade lançou o Plano Mais Leite (que incluía apoio a inseminação artificial e ações de marketing), e, junto ao Ministro Fernando Pimentel⁴⁰ (do MDIC) simplificou a comercialização de queijos artesanais no mercado doméstico (BRANCO, 2014; MINAS GERAIS, 2013; PEIXOTO, 2013). A ministra Kátia Abreu, por sua vez, instituiu o Programa Mais Leite Saudável, que incluía o fornecimento de embriões melhorados além dos cursos anunciados pelo Ministro Andrade (DECRETO INSTITUI..., 2015). Impactando tanto o mercado doméstico quanto as exportações, as medidas de ampliação da qualidade de leite consistiram em parte importante da agenda do governo brasileiro para o setor de lácteos entre 2012 e 2015.

Em matéria de crédito subsidiado, os principais atores intraestatais brasileiros foram o MAPA e o MDA. Para a agropecuária em geral, os quatro Ministros da Agricultura ampliaram os

⁴⁰ Na assinatura da instrução normativa que simplificava a comercialização de queijos artesanais, o Ministro Fernando Pimentel mencionou que a medida corrigia uma distorção de discriminava queijos artesanais brasileiros frente a importados, uma vez que ambos podem utilizar leite cru em sua fabricação mas, até 2013, apenas os queijos estrangeiros tinham livre-circulação entre os estados brasileiros (PEIXOTO, 2013).

valores de crédito do Plano Agrícola e Pecuário (aplicável para custeio e comercialização de todo o setor), saindo de R\$ 115,25 bilhões (US\$ 59 bilhões), em 2012, para R\$ 187,7 bilhões (US\$ 56 bilhões)⁴¹ em 2015 (BRASIL, 2016; VICTOR, 2014). Especificamente para a agricultura familiar, o Ministério do Desenvolvimento Agrário operou com os recursos de cerca de R\$ 20-30 bilhões (US\$ 10-20 bilhões) ao ano em crédito subsidiado, seguro rural e compras diretas de diversas mercadorias produzidas por pequenos agricultores e pecuaristas (BRASIL, 2015b; BRASIL, 2012a). Apesar de serem especialmente importantes para produtores rurais brasileiros, o Plano Agrícola e Pecuário e o Plano Safra da Agricultura Familiar não possuíram foco específico em lácteos – e, por isso, não devem ser analisados com detalhes maiores.

As ações de promoção às exportações e restrição às importações foram especialmente importantes para o setor de leite e derivados. Ainda em 2012, o Ministro Mendes Ribeiro atuou durante a Rio+20 para enaltecer a imagem de produtos agropecuários do país no exterior, mencionando programas de crédito subsidiado para a implantação de tecnologias que reduzam emissões do setor (PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS..., 2012). Já Neri Geller atuou para abrir o mercado russo para lácteos brasileiros após a crise entre países ocidentais e a Federação Russa – abertura essa que seria intensificada na gestão de Kátia Abreu, que ampliou as autorizações de exportação de leite em pó para aquele mercado (RÚSSIA ABRE..., 2015; DOCE, 2014). As principais ações no tocante às exportações ficaram, todavia, na Agência Brasileira de Promoção a Exportações e Investimentos (Apex-Brasil). Parcialmente subordinada ao MDIC⁴² no período, essa instituição público-privada organizou entre 2013 e 2014 um projeto de promoção de exportações de leite junto à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), com recursos de cerca de R\$ 2,3 milhões (BRASIL INVESTIRÁ..., 2013; BRAZIL LOOKS..., 2012). A análise dos projetos de exportação de lácteos é importante em razão da forte conexão feita pelas autoridades brasileiras entre capacidade exportadora e protecionismo. Nas palavras da ministra Kátia Abreu “Qual é a nossa estratégia para melhorar a performance do leite? É abrir mercado, exportar o leite, porque, na hora em que exportar, a importação não vai fazer mal. ” (ABREU, 2016).

⁴¹ A variação negativa dos valores em dólares ocorreu como resultado da depreciação do valor do Real frente ao Dólar. Se a cotação média em 2012 foi de R\$ 1,95/dólar, em 2015 foi de R\$ 3,34/dólar (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017).

⁴² A Apex-Brasil conta com orçamento e diretoria próprias, mas é financiada por meio de contribuição estabelecida em lei e mantém contratos de gestão com ministérios brasileiros, ficando efetivamente subordinada a um ministério qualquer, mas com relativo grau de autonomia (BRASIL, 2003).

Especificamente no campo de medidas protecionistas, o governo brasileiro não lançou mão de barreiras sanitárias e utilizou pontualmente outras medidas não-tarifárias. Entre 2012 e 2013, em meio a uma guerra branca de restrição de importações entre Brasil e Argentina⁴³, o setor argentino de lácteos sofreu com atrasos na emissão de licenças de importação, especificamente de leite em pó e queijos (BERTELLO, 2013; UNA EXPORTADORA..., 2012). Também em 2013, o Ministro da Agricultura Mendes Filho viajou para Buenos Aires para apoiar negociações entre os setores privados brasileiro e argentino para aprovação de um acordo voluntário de cotas de importação de leite em pó, que será explicado nas próximas seções (MIRANDA, 2013). A maior parte das ações protecionistas brasileiras ocorreu, contudo, por meio da Câmara de Comércio Exterior (Camex) – órgão decisor da política tarifária brasileira composto, entre 2012 e 2015, pelos Ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Casa Civil, das Relações Exteriores (Itamaraty), da Fazenda, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e, finalmente, do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2005). Em 2013, a Camex prorrogou por cinco anos a aplicação de direitos *antidumping* para leite em pó com alíquotas adicionais de 3,9%, para a Nova Zelândia, e 14,8%, para a União Europeia, em um processo originalmente aprovado em 2001 (BRASIL, 2013a). O Ministro da Agricultura, Mendes Ribeiro, saudou a prorrogação como uma acertada decisão “contra uma prática no comércio internacional que afeta produtores brasileiros” (MILK POWDER..., 2013). Entre 2012 e 2015, os membros da Camex ainda atuaram em dois momentos para manter alta proteção tarifária ao setor de lácteos, solicitando ao Mercosul o adiamento da vigência da tarifa de 28% para determinados produtos do setor. Por outro lado, a Câmara não aprovou pleitos de ampliação das tarifas desses lácteos para os máximos consolidados na OMC – 35%-55% (CNA, 2012). Diversos ministérios brasileiros aprovaram, portanto, a manutenção – mas não a elevação – do protecionismo brasileiro.

Entre 2012 e 2015, os atores intraestatais brasileiros agiram para ampliar a proteção oferecida ao setor lácteo. Apesar de a substituição de importações não estar presente em discursos ou projetos do governo, atores intraestatais criaram projetos para melhoria da qualidade de leite, mantiveram crescentes projetos de crédito subsidiado para o setor agropecuário e atuaram para proteger, em níveis moderados, esse setor. É interessante notar que existiu pouca ou nenhuma diferença nas posições de ministérios para o setor lácteo, mas os Ministros da Agricultura

⁴³ Traduzindo a explicação dada pela imprensa argentina a esse período, “Entre janeiro e maio [de 2012], as importações argentinas do Brasil diminuíram 11%, basicamente em razão dos bloqueios que a Argentina impôs ao ingresso de produtos brasileiros, no marco da estratégia destinada a conter a saída dólares. Mas o Brasil replicou com medidas similares...” (UNA EXPORTADORA..., 2012, tradução nossa).

tomaram frente em boa parte do debate sobre importações de leite e derivados, ainda que decisões tenham sido tomadas por órgãos colegiados. Entre esses Ministros – especialmente para a ministra Kátia Abreu – houve ainda a visão das exportações de derivados de leite como remédio para evitar a manutenção ou elevação de políticas protecionistas no setor. Mesmo que possam apresentar uma visão geral pró-livre-comércio, atores governamentais despontam como força importante e determinante para a manutenção de alta proteção tarifária.

2.1.2 Estrangeiros beneficiados pela proteção brasileira

Em razão da importação pequena – mas constante – de lácteos no Brasil, o país é alvo da atenção de atores externos. Especificamente para o setor de lácteos, os principais atores são a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), entre as instituições, e Argentina e Uruguai, entre países.

No caso de atores institucionais, o período entre 2012 e 2015 foi marcado pela Rodada Doha da OMC, pela suspensão do Paraguai do Mercosul, em 2012, e pela subsequente acessão venezuelana ao bloco.

No âmbito multilateral, as negociações da Rodada Doha marcaram os quatro anos em análise. Para o Brasil, a eleição do diplomata Roberto Azevêdo para a diretoria-geral da OMC, em 2013, foi vista como uma importante vitória política da diplomacia local (LAFER, 2014; MILES, 2013). Um terceiro evento de escopo amplo (isto é, não limitado aos lácteos) foi a proibição ao uso de subsídios para a exportação de produtos agrícolas na Conferência Ministerial de Nairóbi, em 2015 – que, no caso de lácteos, entraria em vigor apenas em 2020 (CESSNA et al., 2016). No tocante a Preocupações Comerciais Específicas (STC) para lácteos, houve apenas a resolução de uma questão relacionada a novos requerimentos de rotulagem brasileiros a produtos de origem animal, apresentada à OMC em novembro de 2010 (OMC, 2012). A OMC não parece, portanto, ter influenciado de forma notável o protecionismo brasileiro para lácteos.

O Mercosul, por sua vez, foi marcado por seguidas modificações em sua lista de membros. Em junho de 2012, após impeachment do presidente paraguaio Fernando Lugo, o bloco suspendeu temporariamente a participação do Paraguai em seus órgãos decisórios sem, contudo, afetar o livre-comércio interno (LAFER, 2012). Logo em seguida, o Mercosul aprovou a acessão da Venezuela – maior comprador de lácteos brasileiros a partir daquele ano (ITC, 2017; LAFER, 2012). Também no período, o Brasil internalizou regulamentos técnicos aprovados previamente pelo Mercosul sobre temas como importação de embriões de bovinos congelados, rotulagem de produtos lácteos e resíduos máximos de arsênio, chumbo e cádmio em leite e derivados

(BRASIL, 2013b; BRASIL, 2013c). No âmbito comercial, o bloco sul-americano deu prosseguimento às suas negociações comerciais com a União Europeia – o que culminaria com uma troca de ofertas de redução tarifária em 2016 (MACHADO, 2016). A mais importante ação do Mercosul foi, contudo, o adiamento da vigência da tarifa de 28% para onze tipos de leite e derivados até 2023 – decisão que valia apenas para Brasil, Argentina e Uruguai (MERCOSUL, 2015). Entre 2012 e 2015, a atuação do Mercosul incluiu questões políticas amplas, a busca moderada por liberalização comercial e a regulamentação de normas técnicas que, como visto no parágrafo anterior, não foram alvo de contestação na OMC. Por outro lado, os três maiores produtores e consumidores de lácteos do bloco aprovaram, por meio dele, a ampliação de suas tarifas para produtos do setor até 2023.

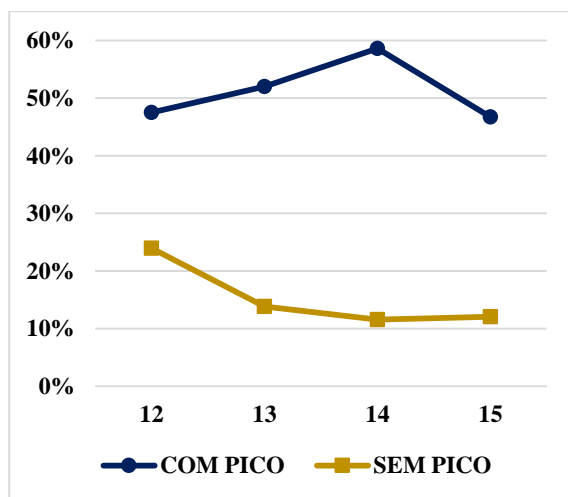
No caso de atores internacionais estatais, Argentina e Uruguai são os dois principais interessados no mercado brasileiro de lácteos. Juntos, esses países foram origem de quase 90% das importações que enfrentam picos tarifários no Brasil (ITC, 2017). Mesmo sendo membros do Mercosul – e, portanto, recebendo tarifa zero para produtos lácteos – esses países tem um continuado interesse em impedir o crescimento de parte da proteção atualmente aplicada pelo Brasil, por um lado, e de ampliar outras medidas protecionistas, por outro.

A Argentina é historicamente o principal fornecedor de lácteos para o Brasil, mas teve de lidar duas limitações nesse processo: dificuldades de exportação criadas pelo próprio governo argentino e um acordo com produtores brasileiros. Entre 2008 e 2015, Buenos Aires utilizou os Registros de Operações de Exportação (ROE) inclusive para lácteos, uma medida que proibia ou dificultava temporariamente as exportações a fim de reduzir a inflação (LONGONI, 2015; BERTELLO, 2014). O país também foi afetado pela guerra de restrições de importações que incluiu a proibição da compra de carnes suínas brasileiras na Argentina e a ampliação de dificuldades para exportar lácteos argentinos para o Brasil entre 2012 e 2013 (BERTELLO, 2013; UNA EXPORTADORA..., 2012). Finalmente, as exportações argentinas de leite em pó para o Brasil foram limitadas por um regime de cotas definidas diretamente pelos produtores de ambos países, em vigor desde 2009 e que será explicada com maiores detalhes na próxima seção (CNA, 2013). Nesse sentido, a Argentina pode ter ampliado o protecionismo brasileiro para lácteos por meio da troca de barreiras não-tarifárias no comércio bilateral e pelo acordo de cotas de leite em pó entre o setor privado dos dois países. De todo modo, o protecionismo incentivado pela Argentina parece impactar mais o comércio bilateral que as tendências gerais de proteção do Brasil – e, portanto, dificilmente são causa para sua manutenção.

O Uruguai, por sua vez, esteve incluído em um menor número de eventos envolvendo o setor lácteo brasileiro. O país enfrentou problemas pontuais de autorização para exportar queijos e doce de leite para o Brasil quando o Papa Francisco visitou esse país em 2013, em razão do fortalecimento de controles de fronteira (FERNÁNDEZ, 2013). Com a deterioração econômica da Venezuela, iniciada em 2014, o Uruguai buscou ampliar suas vendas ao Brasil, gerando protestos de produtores rurais e agroindustriais brasileiros e argentinos (URUGUAY DESPLAZÓ..., 2014; CNA, 2013). Apesar dessa pressão, o país não firmou um acordo de cotas de exportação para o Brasil semelhante ao da Argentina, e, de fato, ampliou suas vendas ao país a partir de 2015. O Uruguai não passou pelas mesmas dificuldades com exportação de lácteos que a Argentina, e, mesmo se beneficiando do isolamento do mercado brasileiro, não é claro que a política do país tenha estimulado a ampliação da proteção brasileira para lácteos.

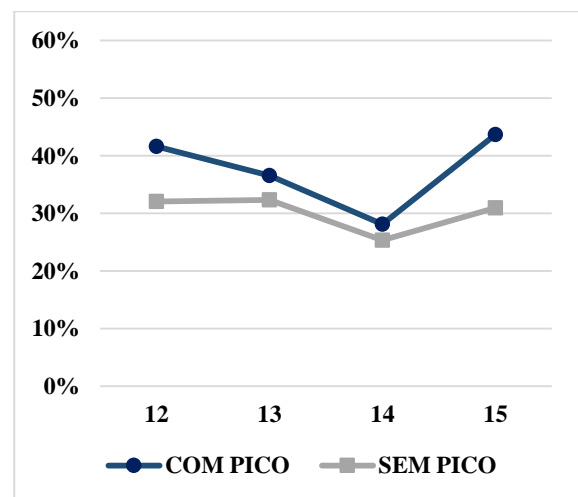
Argentina e Uruguai enfrentaram processos diferentes nos cinco anos analisados, mas, de modo semelhante, foram beneficiados pela proteção tarifária brasileira. Conforme exposto nos gráficos abaixo, a participação de Argentina e Uruguai no mercado brasileiro para produtos com picos tarifários foi sempre superior à sua participação no mesmo mercado para produtos lácteos com menor proteção tarifária no Brasil (ITC, 2017). Dessa forma, ainda que não haja clara evidência de que Buenos Aires e Montevideú atuaram diretamente para ampliar tarifas brasileiras, fica claro que os dois países – que aprovaram a elevação da Tarifa Externa Comum para lácteos em seus territórios – não parecem ter incentivos para reduzir o protecionismo tarifário do Brasil. Ainda que não sejam suficientes para criar a proteção aos lácteos brasileiros, Argentina e Uruguai dificilmente atuaram contra essas barreiras ao comércio.

Gráfico 5 – Market-share argentino no Brasil para lácteos



Fonte: ITC, 2017 | Elaboração própria.

Gráfico 6 – Market-share uruguaio no Brasil para lácteos



Fonte: ITC, 2017 | Elaboração própria.

Com base nos eventos envolvendo OMC, Mercosul, Argentina e Uruguai e o setor de lácteos do Brasil, é possível concluir que atores internacionais tiveram impacto limitado sobre o protecionismo brasileiro. Enquanto instituições agiram como foro técnico de aplicação de barreiras tarifárias e não-tarifárias, países enfrentaram problemas episódicos no comércio de lácteos com o Brasil, mas chegaram a se beneficiar da proteção brasileira e cooperar com ela, aprovando o adiamento da TEC elevada. De toda forma, no caso dos lácteos, a ação de atores internacionais foi acessória e não-suficiente para a manutenção de um alto protecionismo brasileiro.

2.1.3 Cotas voluntárias: os empresários

Por ser uma cadeia geradora de grande número de empregos no campo⁴⁴, produtores brasileiros de lácteos se organizaram em diversas associações que representam o setor. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais (CONTAG), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e, em menor grau, a Associação Brasileira de Laticínios (Viva Lácteos – associação setorial da indústria processadora), são os principais desses grupos. Entre 2012 e 2015, suas ações se desenvolveram em torno de três eixos principais: ampliação do crédito subsidiado, promoção às exportações e defesa de imagem e controle de importações.

No primeiro eixo, OCB e CNA afirmaram ter atuado para ampliar programas de crédito subsidiado e seguro rural com menores taxas de juros (CNA, 2012; OCB, 2012). O relatório de gestão de 2012 da CNA aponta que sua então presidente, Kátia Abreu, chegou a se reunir com a Ministra da Casa Civil e o Ministro da Agricultura Mendes Ribeiro para defender as pautas acima – com sucesso moderado (CNA, 2012; DAIRY LEADERS..., 2012). Esse tipo de ação das duas instituições se repetiu em 2013, e em 2014 a OCB apresentou 131 pleitos de ampliação de recursos, limites de saque e redução de juros do crédito governamental (OCB, 2014; OCB, 2013). Também em 2014, a CNA afirmou aos seus associados que as novas possibilidades de uso de crédito estatal para aquisição de matrizes, reprodutores e animais em confinamento foram originalmente suas propostas (CNA, 2015). No ano seguinte, a mesma CNA apontou que o uso de um projeto-piloto de seguro rural era novamente fruto de suas ações (CNA, 2016).

No tocante à promoção às exportações e defesa da imagem, o foco das ações privadas ficou com OCB e Viva Lácteos. De fato, a CNA chegou a montar um estande durante a Rio+20, a

⁴⁴ Segundo a OCB (2012), cerca de 1,3 milhões de pessoas estão envolvidas na base da cadeia láctea (excetuando-se trabalhadores da indústria processadora).

fim de fortalecer a imagem de uma agropecuária sustentável, e cedeu esse espaço à OCB para realização de eventos no local (CNA, 2012; OCB, 2012). Também em 2012 foi negociada a criação de projeto de promoção de exportações de lácteos entre OCB, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Apex-Brasil, o qual incluiu participação em feiras no exterior e projetos de melhoria de imagem entre 2013 e 2014 (OCB, 2014; OCB, 2013; BRAZIL LOOKS..., 2012; OCB, 2012). A partir de 2014, indústrias processadoras de leite formariam uma nova associação, com o nome de Viva Lácteos, que a partir de 2016 passaria a controlar o projeto de promoção comercial junto à Apex-Brasil (APEX-BRASIL, 2016). Em 2015, a CNA se tornou parte do Conselho Deliberativo da Apex-Brasil, ampliando sua influência sobre temas de promoção comercial (CNA, 2016).

A proteção contra importações foi, todavia, ainda mais intensa que a promoção às exportações. Em 2012, a CNA requisitou a prorrogação por cinco anos dos direitos *antidumping* contra leite em pó da Nova Zelândia e União Europeia, com apoio explícito da CONTAG, OCB e de outras organizações setoriais (CNA, 2012; CONTAG, 2012). Em 2013, aquela entidade apresentou aos Ministros da Agricultura (Mendes Ribeiro) e do Desenvolvimento Agrário (Pepe Vargas) um documento com 135 reivindicações para o setor leiteiro, entre as quais estava elencada a aprovação do *antidumping* – que ocorreria nos meses seguintes (MILK POWDER..., 2013; MIRANDA, 2013). Outra ação da CNA foi a solicitação de ampliação da Tarifa Externa Comum do Mercosul para os limites consolidados na OMC (35%-55%, a depender do produto) em 2012, o que não foi aprovado (CNA, 2012). Já em 2014, o pleito da instituição foi a prorrogação da tarifa em 28% – o que, como mencionado, foi aprovado no âmbito do Mercosul em 2015 (CNA, 2016; CNA, 2015).

A principal ação do setor privado brasileiro com relação ao protecionismo para lácteos entre 2012 e 2015 relacionou-se à cota para importação de leite em pó argentino. Em 2009, as exportações platinas de lácteos para o Brasil cresceram quase 80%, o que foi base para um pleito da CNA pela utilização de licenças não-automáticas de importação para lácteos. Em seguida, a instituição estabeleceu acordo de cotas com o Centro da Indústria Leiteira (CIL) argentino (ITC, 2017; BRASIL RENOVA..., 2013). O final de 2012 assistiu às negociações entre CNA, OCB e o CIL argentino para renovação de um acordo – oficializado em janeiro de 2013 – em que se mantiveram as 3,6 mil toneladas de importação ao mês, mas com uma banda de 400 toneladas mensais caso as exportações uruguaias superassem as argentinas (MIRANDA, 2013; OCB, 2012). Esse acordo seria renovado em 2014 – quando os argentinos solicitaram ampliação da cota para 4,5 mil toneladas e os brasileiros propuseram 3 mil – e 2015 (CNA,

2016; CNA, 2015; URUGUAY DESPLAZÓ..., 2014). Em ambos períodos foram mantidos o mesmo volume de cota de 2013 e o preço mínimo equivalente às cotações de leite em pó na Oceania (CNA, 2016).

Esse movimento não ficou, todavia, concentrado apenas na cota para leite em pó com a Argentina. Em 2012 a CNA apresentou 22 mil assinaturas contra o fluxo de importações de leite em pó do Uruguai e contra queijos argentinos, usando o abaixo-assinado para pressionar o parlamento brasileiro pelo estabelecimento de novas cotas de importação (CNA, 2012). Em 2015, o pleito foi renovado, quando representantes do setor reunidos em evento em Porto Alegre solicitaram que o governo federal brasileiro restringisse as importações de leite em pó do Uruguai e revisse o acordo de livre-comércio do Mercosul. Por outro lado, os mesmos produtores solicitaram maior celeridade na habilitação de laticínios brasileiros para exportação para a Rússia (KLEINÜBING, 2015).

A ação dos grupos de pressão no setor lácteo focou em três eixos, mas com clara diferença de prioridades entre eles. Mesmo havendo ações de promoção às exportações, as buscas por ampliação do crédito subsidiado para o setor agropecuário como um todo e, principalmente, a mobilização pela ampliação de proteção foram pontos determinantes da ação do *lobby* lácteo brasileiro. É interessante notar, todavia, que a defesa de proteção em alguns momentos ocorreu simultaneamente a pedidos por maior acesso a mercados estrangeiros – demonstrando uma posição simultaneamente defensiva e ofensiva em matérias de comércio internacional. Ainda salta aos olhos a relativa aliança entre os principais grupos de interesses domésticos, com CNA e OCB compartilhando opiniões e até espaços, mas com alguma divisão em sua atuação: enquanto a OCB focou em exportações de lácteos (até 2014), a CNA tinha como principal ação a ampliação de tarifas e a manutenção de cotas voluntárias de comércio com produtores externos. Entre 2012 e 2015, os grupos de pressão foram especialmente atuantes no comércio internacional de lácteos e chegaram, em momentos específicos, a criar proteções adicionais ao arcabouço legal controlado pelo Estado.

A análise de Estado, estrangeiros e empresários ligados ao setor lácteo do Brasil demonstra que a cadeia tem uma visão de comércio internacional, grosso modo, unificada em prol do uso de proteção. Tanto atores intraestatais quanto grupos de pressão brasileiros dão atenção a projetos de crédito subsidiado e promoção às exportações, mas sua ação é sempre favorável a algum nível de proteção tarifária. De fato, parece existir uma proximidade forte entre *lobby* e governo: Ministros da Agricultura apresentaram histórico de trabalho em sindicatos, e foram eles

próprios produtores rurais. Essa proximidade não exclui, contudo, diferenças de opinião, como a visão sobre a relação exportações-desejo protecionista (para atores governamentais são opostos, para grupos de produtores, complementares) e ideias sobre a intensidade da proteção preferível (o *lobby* solicitou tarifas de até 55% e o governo as negou). Mesmo fornecedores internacionais do mercado brasileiro se beneficiaram, em algum nível, com o protecionismo local para o setor de lácteos, com Argentina e Uruguai recebendo proteção frente a concorrentes como Nova Zelândia e União Europeia dentro do mercado brasileiro. Esses atores possuem uma visão diferente quando o protecionismo se aplica diretamente a eles – o Uruguai, por exemplo, não admitiu discutir acordos de cotas voluntárias – mas produtores argentinos negociaram e mantiveram acordo de cotas de comércio com produtores brasileiros.

Esse acordo de proteção complementar entre privados demonstra, ainda, que os grupos de pressão são a principal força envolvida no protecionismo brasileiro para lácteos. Atores intraestatais teriam, por si só, capacidade e interesse para manter o protecionismo em um nível excepcional entre 2012 e 2015 – especialmente enfrentando pouca oposição de atores internacionais. Apesar disso, o *lobby* lácteo brasileiro não apenas propôs as altas tarifas de 28% ao governo, como chegou a defender tarifas ainda mais elevadas, arcou com os custos de uma investigação de *antidumping* e renovou a cada ano um acordo de cotas de importação com seus pares argentinos. Mesmo com a atuação de outros atores, o principal envolvido na manutenção de protecionismo excepcional para lácteos no Brasil foram seus grupos de interesse.

2.2 Pêssego em calda

Menos relatada na mídia que a dos lácteos, a cadeia do pêssego em calda é aquela em que o Brasil aplicou as maiores tarifas de importação entre 2012 e 2015: até 2014, o país mantinha uma alíquota de 55%⁴⁵ em seu imposto de importação. Historicamente, a produção brasileira de pêssego em calda é predominantemente localizada no extremo sul do país, sendo efetuada por pequenos produtores rurais (MANDALL; RASEIRA, 2008). Por isso, o governo – especialmente em ministérios ligados à agricultura familiar – e grupos de interesse do Rio Grande do Sul dão forte atenção à concorrência com produtores estrangeiros. Considerando importações originárias de Argentina e Chile, o Mercosul acaba por se envolver na política de importação dessa mercadoria.

⁴⁵ Exceto para polpa adocicada de pêssego, que teve tarifa de 14% em 2012 e de 35% a partir de 2013. Em 2015, todos os tipos de pêssego processado tiveram tarifa de 35% (OMC, 2017a).

2.2.1 Estado e a proteção social

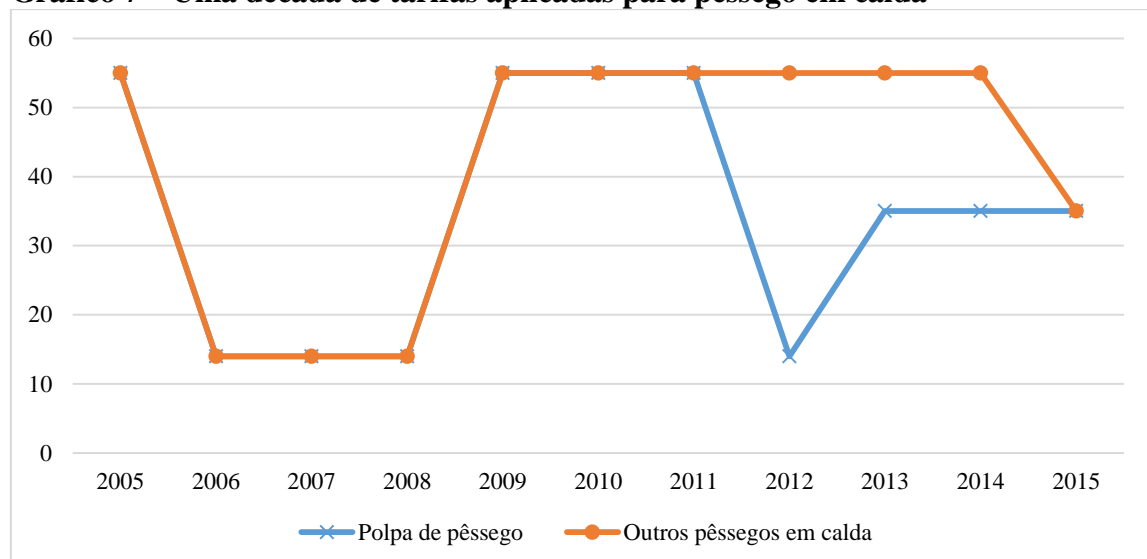
De forma semelhante ao que ocorreu com lácteos, o Estado brasileiro atuou sobre o setor de pêssego em calda por meio de programas de apoio doméstico e via restrição de importações. Neste caso, contudo, o caráter familiar e geograficamente localizado dos produtores ampliou o leque de medidas aplicadas diretamente para a cultura do pêssego.

No tocante ao apoio à atividade rural, é possível citar tanto programas voltados à agropecuária como um todo, mencionados na última seção, quanto projetos focados exclusivamente na cadeia de pêssego ou em sua principal região produtora. O projeto “Territórios da Cidadania”, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário desde 2008, envolveu compra direta de alimentos em geral, extensão rural e programas de acesso a recursos hídricos com valor total de R\$ 16 milhões anuais na região de Pelotas durante o período analisado (BRASIL, 2017c). Nos quatro anos, essa região também recebeu em média R\$ 140 milhões ao ano em crédito subsidiado para a agricultura familiar – projeto também gerido pelo MDA (BRASIL, 2015c). Apesar de não serem exclusivamente focados na cadeia do pêssego, esses programas e recursos necessariamente apoiaram os produtores da cadeia a desenvolver suas atividades.

Além desses programas de apoio financeiro e técnico específicos a pequenos produtores, houve forte movimentação para erradicação de pragas que afetam a pessegueiros. Em 2013, o Ministro da Agricultura Antônio Andrade solicitou à Embrapa – estatal de pesquisa agropecuária – a implantação de um centro de controle biológico no Rio Grande do Sul, com foco em moscas-das-frutas (TAVARES, 2013). No ano seguinte, o Ministro Neri Geller anunciou a erradicação de uma mariposa que afeta principalmente macieiras, mas que ataca também pessegueiros (CAPRA, 2014). Kátia Abreu, por sua vez, instituiu em 2015 o Programa Nacional de Combate às Moscas-das-Frutas, que teria R\$ 128 milhões em recursos públicos e privados, durante quatro anos, para ações de vigilância fitossanitária, controle e erradicação de insetos e pesquisa agropecuária (MENDES, 2015). Segundo Abreu, eliminar moscas-das-frutas era necessário para ampliar o acesso a mercados das exportações da fruticultura brasileira e, ainda, para ampliar o consumo interno (BRASIL, 2015d). Entre 2012 e 2015, o Brasil exportou anualmente uma média de US\$ 3,2 milhões em pêssegos (de mesa e em calda), frente a US\$ 158,28 milhões em exportações de mangas e US\$ 35,15 milhões em importações de pêssegos (BRASIL, 2017d). A persicultura, amplamente focada no mercado interno, se beneficiou de projetos voltados a frutas com maior valor de exportação.

No tocante às barreiras às importações, os anos entre 2012 e 2015 assistiram a flutuação nos impostos de importação para pêssego em calda, ocorrendo, ainda, alguma utilização de medidas não-tarifárias. Desde 2001, o setor de pêssego em calda experimenta proteção tarifária superior ao nível-base de 14%⁴⁶ na alíquota de importação, com exceção do período entre 2006 e 2008 e de um caso excepcional em 2012 (para polpas de pêssego), conforme o gráfico 7. O caráter reduzido desta última tarifa se deu em razão de questões técnicas no contexto do Mercosul, e será analisada a seguir. De todo modo, em dezembro daquele ano, a Camex aprovou a ampliação temporária da alíquota de importação de polpa de pêssego para 35% (CAMEX PRORROGA..., 2012). Em julho de 2014, a Câmara de Comércio Exterior reduziu as tarifas de pêssego em calda em geral de 55% para 35%, a fim de compensar o crescimento da alíquota de importação de óleo de mamona – outro produto da agricultura familiar (BRASIL, 2014a). De todo modo, a tarifa incidente sobre pêssegos processados se manteve em 35% durante 2015, medida justificada pela Camex pois “a proteção tarifária está em consonância com o Programa ‘Territórios da Cidadania’”, do MDA. Isso demonstra tanto o uso de justificativas de cunho social para o protecionismo quanto a influência do Ministério do Desenvolvimento Agrário para a manutenção da proteção para o setor de pêssego em calda (BRASIL, 2014b).

Gráfico 7 – Uma década de tarifas aplicadas para pêssego em calda



Fonte: OMC, 2017a | Elaboração própria.

Além das medidas tarifárias, o Brasil aplicou algumas barreiras não-tarifárias para o comércio de pêssego em calda – principalmente com a Argentina. A principal dessas medidas consiste na

⁴⁶ Os países do Mercosul mantêm uma tarifa comum para todos os seus produtos (no caso de pêssegos processados, 14%), mas podem criar uma lista de exceções a essa tarifa, aplicando tarifas mais altas ou mais baixas, a depender de demanda e oferta internas.

manutenção de acordo de cota voluntária aplicado desde 2008. Entre 2012 e 2015, as negociações anuais de renovação contaram com apoio dos Ministros do MDA, como o gaúcho Pepe Vargas, e foram acompanhadas pelo chefe da divisão da Embrapa em Pelotas, o agrônomo Clenio Pillon, além de serem seguidas por funcionários do Itamaraty e do MAPA (NOVA DISCUSSÃO..., 2015; ACORDO FIXA..., 2012). A atuação governamental no acordo não se limitou ao acompanhamento de reuniões: ainda em outubro de 2011, a Secretária de Comércio Exterior do MDIC, a técnica Tatiana Prazeres, anunciara que as licenças de importação de pêssego em calda argentinos deixariam de ser automáticas como resposta ao descumprimento do acordo de cotas por parte dos produtores argentinos (MARONI, 2011). Esse acordo foi, todavia, capitaneado e firmado por grupos de interesse, e será analisado com maiores detalhes nas próximas seções.

Entre 2012 e 2015, grupos intraestatais brasileiros tiveram forte e continuada atuação para manter o protecionismo para o setor de pêssego em calda. Geralmente, o governo brasileiro se utilizou de argumentos sociais (focando na estrutura produtiva familiar da cadeia do pêssego), e não estritamente comerciais (como questões de competitividade), para proteger o setor. Isso se dá em parte como resultado da política intraestatal relativa a essa cadeia, com clara preponderância do MDA e de seus Ministros em questões de apoio estatal e de proteção, relegando ao MAPA a atuação em questões que afetavam a fruticultura como um todo e ao MDIC um papel mais pontual. O impacto do Estado sobre o setor foi central: programas do MDA declaradamente justificaram a manutenção de níveis tarifários relativamente altos, e o governo resguardou para si o papel de garantidor do protecionismo não-tarifário firmado entre privados. O Estado foi ator determinante para manter a alta proteção ao setor de pêssego em calda entre 2012 e 2015.

2.2.2 Mercosul e a abertura comercial involuntária

Para a cadeia brasileira de pêssego em calda, houve poucos eventos internacionais especialmente marcantes entre 2012 e 2015. Por isso, os atores externos mais atuantes nesse setor foram aqueles envolvidos diretamente no comércio do país.

Entre instituições internacionais atuantes sobre o comércio exterior brasileiro, apenas o Mercosul possuiu algum nível de influência sobre o setor de pêssego em calda. A OMC, que tem papel de regulador geral do comércio internacional, não foi especialmente ativa para setor: o Brasil não recebeu Preocupações Comerciais Específicas sobre pêssegos no período

analisado⁴⁷, sendo sua atuação relevante unicamente para definir a tarifa máxima aplicada pelo Brasil (55%) (OMC, 2017a; OMC, 2017b; OMC, 2017c). O Mercosul, por sua vez, foi especialmente ativo na tarifa efetivamente aplicada para o produto por razões técnicas.

Ao criar novos códigos a partir de uma linha tarifária antiga, o Mercado Comum do Sul simplesmente reproduz a tarifa que já era cobrada para a antiga nomenclatura. Em 2009, o Brasil solicitou que o código tarifário usado para “outros pêssegos processados” fosse dividido em dois, criando um novo código para polpas de pêssego. Em setembro de 2011, o bloco autorizou a criação dessa nova nomenclatura tarifária, e aplicou para ela a alíquota de 14%, que era então a “Tarifa Externa Comum” do bloco. O Brasil, contudo, mantinha pêssegos processados em sua “Lista de Exceção” às tarifas do Mercosul, aplicando uma alíquota de importação de 55% para os códigos relativos a “pêssego em calda” e a “outros pêssegos processados”. Como a nova linha tarifária para “polpas de pêssego” não constava na lista de exceções brasileira, o país foi obrigado a aplicar simultaneamente tarifas de 55% para pêssego em calda e “outros pêssegos processados” e 14% para polpas. Essa porosidade na proteção não duraria mais de um ano, pois o Brasil rapidamente incluiu polpas de pêssego em sua Lista de Exceções e, assim, elevou essa tarifa para 35%. De todo modo, em um processo eminentemente técnico (a criação de um código tarifário), o Mercosul acabou por criar uma porosidade na proteção brasileira para o setor de pêssegos processados.

Entre países, os dois principais fornecedores do mercado brasileiro de pêssego em calda entre 2012 e 2015 foram Argentina e Chile. Nos quatro anos, os dois países forneceram US\$ 17,7 milhões anuais nesse produto ao Brasil, 91% do total importado pelo país⁴⁸ (ITC, 2017). Ambos possuem acordos de livre-comércio com o Brasil, mas a participação argentina no Mercosul diferencia a relação Brasil-Argentina da Brasil-Chile para pêssego em calda.

Entre 2002 e 2011, em 2013 e em 2015, a Argentina foi a maior fornecedora de pêssego em calda para o Brasil, controlando mais de 80% do mercado até 2011. Essa alta participação foi contida em parte pela aplicação de licenças não-automáticas de importação para pêssego em calda argentino no Brasil, mencionada na seção anterior. Segundo Roberto Lamm, vice-presidente das principais associações de produtores argentinos (CAFIM e FePEDI) em 2012, a

⁴⁷ Desde a criação da OMC, em 1995, o Brasil recebeu apenas duas Preocupações Comerciais que podem eventualmente ter sido aplicadas a pêssegos em calda: uma, em 2001, sobre rotulagem de alimentos que utilizam organismos geneticamente modificados, e outra, em 2010, sobre a necessidade de registro de importações de alimentos para crianças (OMC, 2017b; OMC, 2017c).

⁴⁸ Os outros fornecedores são União Europeia (7%) e África do Sul (2%) (ITC,2017).

ativação de licenças não-automáticas foi causada principalmente pelo *lobby* dos produtores da região de Pelotas, e não como resultado de uma guerra de restrições de importações entre Brasília e Buenos Aires (BRASIL MANTIENE..., 2012). Segundo ele e Raúl Giordano, presidente da CAFIM, o maior problema para produtores argentinos seria o fato de que industriais chilenos eram beneficiados com licenças automáticas de importação no Brasil (BRASIL MANTIENE..., 2012; FLORES, 2012). Para contornar essa medida, o *lobby* argentino chegou a se reunir em novembro de 2012 com seu Ministro da Agroindústria, Marcelo Barg, que sugeriu buscar mercados diferentes do Brasil – notadamente Venezuela, Colômbia e México (FLORES, 2012). De todo modo, Giordano, Lamm e o economista Sebastián Laza concordaram que o principal problema argentino foi a redução de sua competitividade no exterior, causada principalmente por inflação, custo de energia e de fretes terrestres (BRASIL MANTIENE..., 2012; FLORES, 2012; EL DURANO..., 2012). A Argentina foi prejudicada por medidas não-tarifárias aplicadas pelo Brasil, e produtores locais foram a Buenos Aires para solicitar a redução dessas barreiras – demonstrando que o país não foi responsável pelo protecionismo brasileiro para esse setor.

O Chile, por sua vez, passou toda a década de 2000 exportando valores ínfimos de pêssego em calda para o Brasil, mas a partir de 2010 produtores chilenos passaram a vender milhões de dólares nessa mercadoria para o país atlântico. Em 2012 e 2014, o Chile foi o principal fornecedor estrangeiro do mercado brasileiro. No período, associações de produtores chilenos deram atenção moderada ao Brasil. A Federação de Produtores de Frutas do Chile (Fedefruta), por exemplo, mencionou em suas publicações que “o Brasil é um mercado interessante [...] para ir ganhando experiência, [para] depois projetar-me para outros destinos mais longínquos” (FRUTRADE Y SU PREVIA..., 2012, p. 05). Já a Associação de Exportadores de Frutas (ASOEX) do país mencionou que o Brasil é um destino importante e crescente para seus associados (ASOEX, 2016). Fedefruta e ASOEX não focaram, contudo, sua atuação em pêssegos em calda. Isso ocorre como resultado da baixa relevância dessa cadeia no comércio de frutas entre Brasil e Chile: entre 2012 e 2015, as exportações chilenas de pêssego em calda para o Brasil equivaleram a apenas 3% das vendas de frutas e derivados não alcoólicos chilenos (ITC, 2017). Nesse sentido, ainda que o país andino possa ter se beneficiado da proteção brasileira frente a não-membros do Mercosul e à Argentina, as escassas menções ao mercado brasileiro de pêssego em calda demonstram que o tema tem, no máximo, relevância secundária para produtores chilenos. O Chile não parece, com isso, ser um ator relevante para a proteção aplicada pelo Brasil.

Com base nas ações de Mercosul, Argentina e Chile sobre o setor brasileiro de pêssego em calda, pode-se afirmar que atores internacionais tiveram influência pontual sobre o protecionismo brasileiro. O Mercosul foi responsável por um interessante caso de redução da proteção em razão de suas regulamentações técnicas, mas essa porosidade nas barreiras comerciais foi rapidamente corrigida pelo Estado brasileiro. A Argentina, por sua vez, buscou reduzir a proteção não-tarifária brasileira (notadamente a aplicação de licenças não-automáticas de importação), mas não teve sucesso em seu pleito e limitou-se a uma coordenação da proteção envolvendo os setores privados argentino e brasileiro. Finalmente, o Chile teve ação limitada frente ao mercado brasileiro de pêssego em calda, em muito graças à relativa pouca relevância do setor dentro das exportações da fruticultura chilena para o Brasil. Atores internacionais atuaram, portanto, para reduzir a proteção brasileira, mas suas ações geralmente foram limitadas em escopo e duração.

2.2.3 Mais cotas voluntárias

Por ser espacialmente concentrado em poucas localidades, o setor de pêssego em calda brasileiro é representado por poucas instituições. A principal associação setorial, responsável pela maior parte do *lobby*, é o Sindicato da Indústria de Doces e Conservas Alimentícias de Pelotas (SINDOCOPEL)⁴⁹ (ZERBIELLI; WAQUIL, 2006). A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Associação Brasileira dos Produtores Exportadores de Frutas (Abrafrutas), próxima à CNA, também atuam para a fruticultura em geral, em programas que interferem na persicultura (MENDES, 2015). Grupos de pressão brasileiros atuaram principalmente em dois eixos: melhoria de competitividade do setor para as exportações e criação de barreiras às importações de outros países.

Entre as ações de melhoria da competitividade, a atuação dos grupos de pressão é geralmente aplicada à fruticultura como um todo, e não especificamente à cadeia do pêssego processado. O principal desses programas foi o já mencionado Programa Nacional de Combate às Moscas-das-Frutas, voltado prioritariamente à abertura de mercados fechados por razões fitossanitárias (BRASIL, 2015d; MENDES, 2015). Cerca de 20% dos recursos desse programa foram realizados pela Abrafrutas, instituição focada nas exportações de frutas frescas e relacionada à CNA, mas com algum grau de autonomia⁵⁰ (ABRAFRUTAS, 2017; MENDES, 2015; CNA,

⁴⁹ O Sindocopel é parte da representação sindical brasileira, mas é filiado ao “Sistema Indústria”, da Confederação Nacional da Indústria (CNI), e não à CNA ou CONTAG.

⁵⁰ A Abrafrutas possui diretoria e recursos próprios, mas foi formada com apoio da CNA, mantém uma parceria institucional com a entidade e localiza-se no edifício-sede da Confederação sindical (ABRAFRUTAS, 2017).

2014). Essa associação ainda mantém, desde dezembro de 2014, um projeto de promoção comercial de frutas com a Apex-Brasil, com valor total de R\$ 7,7 milhões (R\$ 2,3 milhões fornecidos pela Abrafrutas e o restante pela Apex-Brasil) (APEX-BRASIL, 2014). Apesar de não terem foco na cadeia de pêssegos processados, os projetos de combate a pragas e promoção de exportações podem beneficiar os produtores de pêssego em calda brasileiros, e devem ser mencionados em razão da estratégia governamental de reduzir protecionismo com o crescimento de exportações.

A principal atividade de proteção ao setor envolve, contudo, a criação de um acordo de cotas voluntárias no comércio entre Argentina e Brasil. Ainda em 2008, o SINDOCOPEL solicitou ao governo brasileiro a aplicação de direitos *antidumping* contra os pêssegos em calda argentinos (ACORDO INTERNACIONAL..., 2008). Para suspender esse processo, o sindicato acordou com as argentinas CAFIM e FePEDI uma cota voluntária anual de 8,5 milhões de latas de 1 quilograma para a safra daquele ano – justificada pela necessidade de se criar estabilidade na cadeia produtiva (ABECEB, 2012; ACORDO INTERNACIONAL..., 2008). Desde então, essa cota é renovada anualmente com volumes corrigidos de acordo com as safras – incluindo em 2011, quando os produtores argentinos exportaram 13 milhões de latas, 2,5 milhões a mais que o acordado (NOVA DISCUSSÃO, 2015; MARONI, 2011). Foi esse descumprimento que levou à ativação de licenças não-automáticas de importação anunciado pela secretária Tatiana Prazeres e questionado por produtores argentinos (BRASIL MANTIENE..., 2012; MARONI, 2011). No ano seguinte, o acerto de cotas foi parte de um Acordo de Cooperação entre as instituições que incluía o comprometimento do setor argentino em buscar, junto ao seu governo, a elevação permanente da tarifa do Mercosul para 35% - o que efetivamente significaria uma proteção mais estável para suas próprias exportações frente a concorrentes como a União Europeia (NOVA DISCUSSÃO..., 2014; ACORDO FIXA..., 2012). É importante mencionar que a Argentina não é o único alvo do *lobby* brasileiro: ainda em 2008, o setor solicitou a renovação de direitos *antidumping* contra a Grécia que estavam em vigor desde 1995, mas então o MDIC considerou que a extinção desse mecanismo não causaria danos à indústria brasileira, encerrando a cobrança naquele momento (MDIC, 2008). No período analisado neste estudo, contudo, as exportações gregas foram baixas (cerca de 370 toneladas/ano), de forma que a Argentina foi foco principal do *lobby* setorial brasileiro (BRASIL, 2017e). Entre 2012 e 2015, grupos de pressão atuaram em prol de proteção não-tarifária e tarifária para pêssegos em calda do Brasil, e chegaram a se aliar a fornecedores estrangeiros para ampliar essa proteção.

No caso de pêsego em calda, o SINDOCOPEL foi especialmente ativo para ampliar a proteção brasileira. O grupo organizou, com apoio do governo brasileiro, um acordo de cotas de importação com o principal fornecedor do mercado local, e chegou a acionar os produtores desse país para, juntos, defenderem “o mercado do Mercosul para produtores do Mercosul” – isto é, para ampliar a proteção tarifária de todo o bloco. Para este setor, as confederações sindicais foram pouco ativas, concentrando sua atuação em melhoria de competitividade para a fruticultura em geral por meio de parceiras institucionais. Novamente, o *lobby* brasileiro se mostrou atuante no mercado internacional, criando proteção adicional ao arcabouço legal controlado pelo Estado.

As ações dos três grandes atores do protecionismo para a persicultura brasileira demonstra aliança entre governo e grupos de interesse pela proteção, com uma posição internacional mais fraca e ambígua. A aliança entre privados e governo foi demonstrada pela participação de agentes de MDA, Itamaraty, MAPA e da Embrapa nas reuniões de cotas voluntárias entre o setor privado dos dois países. No tocante à intensidade da proteção, contudo, o setor privado vai além daquilo que o Estado oferece, seja solicitando direitos *antidumping* negados por ministérios, seja estabelecendo uma limitação quantitativa no comércio com seus concorrentes. É notável que, para pêsegos em calda, o argumento de que exportações neutralizam protecionismo não foi largamente aplicado, em muito graças ao ministério que mais apoia o setor: diferentemente do MAPA, o MDA não participa ativamente de negociações não-tarifárias e não acompanha com proximidade grandes setores agroexportadores brasileiros, centrando sua defesa do setor de pêsegos em argumentos sociais e não econômicos. Já na variável internacional, o Mercosul reduziu momentaneamente a proteção brasileira em razão de suas normas técnicas, e a Argentina buscou reduzir a proteção que era aplicada contra si e, simultaneamente, cooperou com produtores brasileiros para ampliar a proteção aplicada contra concorrentes externos. Em suma, mesmo apoiados pelo governo, os grupos de pressão brasileiros foram preponderantes para a proteção aplicada para o setor de pêsego em calda.

2.3 Vinhos

Último setor agropecuário brasileiro analisado neste estudo, a vitivinicultura é outra cadeia relativamente concentrada no sul do país. Ainda que exista alguma produção de vinhos no Vale do São Francisco e em áreas do Centro-Oeste e Sudeste, cerca de 85% da produção brasileira se localiza na Serra Gaúcha (IBRAVIN, 2017b). Entre 2012 e 2015, o setor foi protegido por um pico tarifário de 27% recorrente para “outros vinhos, ou vinhos fortificados, em garrafas de

até 2 litros”. Essa medida não foi aplicada, contudo, a um dos principais concorrentes da produção brasileira: o Chile, que mantém acordo comercial que evita que seus exportadores sejam afetados por impostos de importação brasileiros. Nesse contexto, o Estado buscou intermediar a relação entre produtores e importadores brasileiros. Já os empresários, concentrados no Instituto Brasileiro do Vinho (Ibravin), atuaram para ampliar a competitividade dos produtores locais e para conter as importações de vinho por meio de tarifas, medidas de defesa comercial e acordos privados.

2.3.1 A Presidente no debate

Entre 2012 e 2015, a atuação de líderes estatais sobre o setor vitivinícola se dividiu em dois eixos de ação: criação de normas técnicas e apoio estatal direto, focadas principalmente no mercado doméstico, e promoção às exportações e contenção das importações do produto. Os principais atores estatais envolvidos no processo foram o MAPA e o MDIC, com participação menor do MDA e de parlamentares do Rio Grande do Sul.

No tocante a medidas regulatórias e de apoio financeiro, a atuação do Estado foi focada na normatização da produção de vinhos artesanais. Ainda em 2011, o então parlamentar Pepe Vargas propôs projeto de lei sobre o tema, e em maio de 2012 o setor privado organizou reunião para discutir a possibilidade de regulamentação da atividade. Fizeram parte desse encontro representantes do MAPA, da Embrapa e de diversas universidades estatais e órgãos estaduais do Rio Grande do Sul (EMBRAPA, 2012). Em novembro daquele ano, o MAPA já havia publicado uma consulta pública de Instrução Normativa sobre o tema, e, no julho seguinte, a Câmara dos Deputados avançava com a mesma discussão (CÂMARA APROVA..., 2013; VINHO COLONIAL..., 2012). O Ministro da Agricultura Mendes Ribeiro mencionou que a medida simplesmente daria “reconhecimento ao produtor” que já fabrica vinhos artesanais (VINHO COLONIAL..., 2012). Em março de 2014, foi aprovada a lei nº 12.959, que estabelecia as regras de comercialização de vinho produzido por agricultores familiares (BRASIL, 2014c). Já no âmbito de apoio financeiro, MDA e MAPA aplicaram cerca de R\$ 20 milhões anuais entre 2012 e 2013 na compra de uvas e derivados por meio da política federal de preço mínimo (BRASIL, 2013d; BRASIL, 2012b). As medidas de cunho eminentemente doméstico focaram, portanto, na ampliação da vitivinicultura legal e na sustentação de preços pagos ao produtor.

Ações voltadas ao mercado internacional, por sua vez, tiveram como atores principais o MDIC e a Apex-Brasil. Em meio ao crescimento das importações de vinhos, a presidente Dilma

Rousseff mencionou em fevereiro de 2012 que “o governo brasileiro se encarregará de tomar todas as providências que estão previstas pela Organização Mundial do Comércio [...] incluindo aí [...] as salvaguardas” (ROUSSEFF, 2012). Em março de daquele ano, a Secretaria de Comércio Exterior abriu uma investigação de salvaguarda para vinhos finos (produzidos a partir de *vitis vinifera*) brasileiros a pedido do Ibravin e de outras instituições representativas (como a União Brasileira de Vitivinicultura, a Federação das Cooperativas de Vinho e o Sindicato da Indústria do Vinho do Rio Grande do Sul) (BRASIL, 2012c). Essa investigação foi, contudo, encerrada antes de uma determinação final a pedido dos grupos de interesse, em processo que envolveu o Ministro Fernando Pimentel e será analisado com maior atenção nas próximas seções (BRASIL, 2012c). É interessante notar que desde 1996 os vinhos estiveram na lista brasileira de exceção às tarifas comuns do Mercosul (com tarifa de 27% desde 2001). Em razão dos acordos comerciais do bloco, todavia, Argentina e Uruguai não pagam tarifas de importação de vinho no Brasil e, a partir de 2011, exportadores chilenos também pararam de pagar impostos na chegada de seus vinhos ao país (BRASIL, 2012c). Já no âmbito de medidas de promoção às exportações, a Apex-Brasil deu continuidade a seu convênio de promoção comercial de vinhos. Existente desde 2002, o projeto “*Wines of Brazil*” foi renovado em 2014 com valor total de R\$ 6,05 milhões, 83% dos quais originários da agência governamental (APEX-BRASIL, 2014). Ainda no escopo de promoção comercial, é interessante citar o aumento na variedade de vinhos nacionais servidos pelo Itamaraty a partir de 2013, acertada após uma reunião mediada pela senadora Ana Amélia (INSTITUTO BRASILEIRO..., 2013). A senadora não foi a única parlamentar a defender o setor: em novembro de 2015 foi lançada a Frente Parlamentar de Apoio à Vitivinicultura (IBRAVIN, 2015).

Apesar do apoio da Presidência da República à ampliação de proteção para vinhos brasileiros, a atuação do Estado ficou contida a questões cotidianas, como aplicação da política de preço mínimo. Não é possível considerar que a proteção ao setor de vinhos do Brasil entre 2012 e 2015 resultou da ação de atores estatais.

2.3.2 Os estrangeiros e a investigação

Entre 2012 e 2015, atores internacionais tiveram interesse relevante no setor brasileiro de vinhos. No âmbito de instituições internacionais, a União Europeia discutiu na OMC os padrões brasileiros de vinhos e sucos de uva. Entre países, a própria UE e o Chile foram os principais fornecedores internacionais do mercado de vinhos do Brasil, mas a participação brasileira em

suas exportações totais foi pequena: importadores do país compraram 1,3% das exportações de vinhos europeus e 4% das vendas internacionais de produtores chilenos (ITC, 2017).

Para vinhos brasileiros, apenas uma instituição internacional foi ativa nos anos em análise. Ainda que vinhos estejam no top 50 das exportações do Mercosul⁵¹, o bloco não foi atuante no protecionismo para o setor entre 2012 e 2015: não houve criação de códigos aduaneiros ou elevação da tarifa comum para o produto. A OMC, por sua vez, serviu de foro para discussões de barreiras não-tarifárias. Em novembro de 2015, a União Europeia (UE) apresentou uma Preocupação Comercial Específica contra uma proposta de portaria do MAPA que definia requerimentos de qualidade para vinhos e sucos de uva. Segundo a UE, a medida incluía determinações de rotulagem e conteúdo de açúcar que estavam em disparidade com os padrões internacionais da Organização Internacional da Vinha e do Vinho (OIV) e do Codex Alimentarius. Na ocasião, a delegação brasileira respondeu que a medida ainda estava sob consulta pública – e, portanto, não causava prejuízo imediato ao comércio e ainda seria alterada. A medida foi debatida outras quatro vezes (com o último debate ocorrendo em 29 de março de 2017), sem quaisquer resultados práticos até a conclusão da escrita desta dissertação (OMC, 2017c).

Entre os países atuantes sobre o mercado brasileiro de vinhos, União Europeia e Chile e foram responsáveis por 78% das importações brasileiras (ITC, 2017). Como mencionado, o Chile possui acordo de livre-comércio com o Brasil, o que o isenta de arcar com o pico tarifário identificado nesta seção. De todo modo, exportadores desse país teriam de lidar com a eventual imposição de salvaguarda solicitada pelos produtores brasileiros em 2012, o que os levou a agir contra a proteção aplicada por Brasília. Já a UE precisa lidar com tarifas de importação de até 27% e, ainda, com as eventuais salvaguardas e barreiras não-tarifárias.

Enfrentando as maiores tarifas para vender vinhos ao Brasil, a União Europeia não agiu para reduzir a proteção brasileira, mas atuou fortemente para evitar seu crescimento. De fato, nenhum de seus Relatórios de Barreiras ao Comércio e Investimentos menciona o setor vitivinícola do Brasil. Apesar disso, o bloco acionou a OMC para contestar projeto de resolução do MAPA sobre o setor (OMC, 2017c). No caso específico da investigação de salvaguarda, a Comissão Europeia encaminhou uma carta a “autoridades responsáveis” no Brasil para insistir que o compromisso do país de não ampliar seu protecionismo, feito junto ao G20, deveria ser mantido (CIOLOŞ, 2012). Durante a averiguação, a UE atuou como parte interessada,

⁵¹ Incluindo o comércio intra e extra-bloco.

apontando o que percebia como inconsistências sobre a definição de “indústria doméstica”, os prejuízos causados a ela e os aspectos de causalidade apontados por produtores brasileiros. A Comissão participou da audiência pública ocorrida no contexto da investigação e, segundo seu próprio relatório, “as fortes intervenções da Comissão, a ótima coordenação com Estados Membros envolvidos, o setor e os importadores no Brasil foram muito ativos nesse caso e contribuíram em conjunto para o resultado positivo”, isto é, o fim das investigações sem aplicação de medidas de salvaguarda (COMISSÃO EUROPEIA, 2013).

O Chile foi ainda mais ativo na investigação de defesa comercial por parte do Brasil. Ainda em abril 2012, uma comitiva que incluía representantes do governo chileno e da associação *Vinos de Chile* se reuniu com o MDIC para contestar os argumentos usados por produtores brasileiros. A associação chegou a contratar três escritórios de advocacia (nos Estados Unidos, Chile e Brasil) para elaborar um documento de contestação e preparar planos alternativos – incluindo a apresentação de um painel na OMC – caso a salvaguarda fosse posta em prática. Por sua vez, o Ministro das Relações Exteriores do país, Alfredo Moreno, reuniu-se com o chanceler Antônio Patriota, para solicitar a não aplicação de defesa comercial por parte do Brasil (CHILE ENTREGÓ..., 2012). Não é possível afirmar em que medida a ação chilena contribuiu para o cancelamento da solicitação de investigação de defesa comercial por parte dos produtores brasileiros. De todo modo, é evidente que o país sul-americano atuou para conter o protecionismo brasileiro para o setor de vinhos.

No setor vitivinícola, existe clara distinção entre as ações de atores internacionais institucionais e estatais. A OMC novamente limitou-se ao papel de foro de discussão entre atores estatais. Já os países mais interessados no comércio de vinhos agiram de forma notável para impedir o crescimento da proteção brasileira – atuando através de encontros com tomadores de decisão, contratação de firmas de advocacia e participação em reuniões de decisão. Numa combinação entre atores estatais e institucionais, o Chile chegou a usar a OMC para ameaçar o Brasil caso o país aplicasse salvaguardas para seu setor de vinhos. Essa realidade serve para exemplificar as diferentes atuações entre os dois tipos de atores: enquanto instituições internacionais tiveram uma atuação mais “psicológica”, países agiram de forma prática para limitar o protecionismo brasileiro. No setor brasileiro de vinhos, atores internacionais tiveram papel importante para manter a proteção tarifária em níveis históricos.

2.3.3 O fim da salvaguarda e o acordo entre empresários

Entre 2012 e 2015, o *lobby* vitivinícola atuou para ampliar competitividade, consumo e proteção de vinhos brasileiros. Como resultado da produção fortemente concentrada numa única região do país, a representação do setor ficou concentrada no Instituto Brasileiro do Vinho (Ibravin). Outros grupos de interesse, como CNA e CONTAG, também atuaram para o setor, mas de forma eventual e para questões específicas. Neste setor ainda foram presentes grupos de pressão anti-proteção, como as associações Brasileira de Sommeliers (ABS), Brasileira de Bebidas (Abrabe), de Importadores e Exportadores de Bebidas e Alimentos (Abba) e Brasileira de Supermercados (Abras).

No tocante a competitividade, a primeira das ações do setor privado foi ligada à já citada regulamentação do comércio de vinhos artesanais. O processo envolveu a organização de um seminário por parte do Ibravin e uma reunião da associação com o Ministro Mendes Ribeiro (COLA, 2012; EMBRAPA, 2012). Já no campo de tributação, o Ibravin realizou em 2013 estudo que apontava que impostos representavam até 67% do valor dos vinhos vendidos no mercado doméstico (SISTEMA TRIBUTÁRIO..., 2013). Para lidar com essa situação, o grupo contratou um executivo para tratar de articulações setoriais e participou de um conselho de competitividade junto ao projeto Brasil Maior do governo federal, em que o foi solicitada a redução de tributos específicos (GUIMARÃES, 2013; SISTEMA TRIBUTÁRIO..., 2013). Um exemplo desse tipo de medida foi a atuação pela inclusão do setor num regime tributário simplificado (o Simples Nacional) a partir de 2015, o que seria efetivamente aprovado apenas no ano seguinte (CÂMARA DEVE VOTAR..., 2015). Outras ações ligadas ao ganho de competitividade do setor foram o *lobby* da CNA pela liberação de recursos federais para a instalação de um Centro de Controle Biológico de uma praga que ataca parreirais (CNA, 2015). As ações de ampliação da competitividade do setor vitivinícola foram centradas no Ibravin, com alguma atuação de outras instituições em ações voltadas à base da cadeia produtiva.

Já em matéria de consumo doméstico, foi especialmente notável a campanha midiática “No verão, vá de vinho branco”, organizada pelo Ibravin e por associações de varejistas como a Abras, Abba e Abrabe (GUIMARÃES, 2013). Na arena internacional, além de investir R\$ 1 milhão em seu projeto de promoção comercial com a Apex-Brasil, o Ibravin participou de uma reunião com o Itamaraty para ampliar o uso de vinhos nacionais nas reuniões e representações do ministério (APEX-BRASIL, 2014; INSTITUTO BRASILEIRO..., 2013). As ações de

ampliação de consumo de vinhos foram divididas entre domésticas e externas e, no caso das primeiras, contaram com apoio de grupos de pressão de consumidores.

Ações voltadas à proteção dos produtores brasileiros de vinho foram um processo mais intrincado e complexo que aquele envolvido em ampliação de competitividade e consumo. Ainda em julho de 2011, o Ibravin, junto à Federação das Cooperativas do Vinho (Fecovinho – parte do Sistema OCB no Rio Grande do Sul) e ao Sindicato da Indústria do Vinho do Estado do Rio Grande do Sul (Sindivinho-RS, filiado ao Sistema Indústria no estado), solicitou a abertura de uma investigação de salvaguarda junto ao MDIC (MDIC, 2012). Segundo o Ibravin, o aumento da proteção ao setor tinha como objetivo garantir a igualdade de condições para produtores de vinhos finos, dado o crescimento das importações causado tanto pelo excesso de estoque em países desenvolvidos quanto por alterações cambiais (GEROSA, 2012).

O anúncio da abertura da investigação, em março de 2012, criou amplo debate público sobre a proteção ao setor. Além de discussões em redes sociais entre produtores e consumidores de vinhos, a Associação Brasileira de Sommeliers (ABS) indicou que organizaria um boicote a vinhos nacionais caso a medida fosse aprovada (GEROSA, 2012). Indo além disso, chefs como Roberta Sudbrack e Alex Atala e o Grupo Fasano de restaurantes retiraram vinhos nacionais de suas cartas já naquele momento (ORENSTEIN, 2012). Associações como a Abrabe, Abba e Abras, por sua vez, contrataram advogados para atuar na investigação da salvaguarda e, como mencionado na seção anterior, se uniram aos chilenos para fazer frente comum contra a medida (CHILE ENTREGÓ..., 2012; GEROSA, 2012). Contra essa reação, o Ibravin e seus parceiros publicaram sua “Nota de esclarecimento à imprensa em defesa do vinho brasileiro”, que menciona que a instituição tinha histórico de atuação contra impostos e, portanto, não defendia o aumento de tarifa para vinhos importados – preferindo a aplicação de cotas com base no histórico de importação. Segundo a instituição, países como a União Europeia e a Argentina utilizam mecanismos como cotas e barreiras sanitárias em seu comércio – e, portanto, não poderiam contestar seu uso temporário pelo Brasil. Para o Instituto, “as ameaças e pressões comerciais [...] que pretendem restringir a presença dos rótulos brasileiros no mercado só aumentam, comprovam e justificam [...] a necessidade de implantação das medidas de Salvaguarda” (IBRAVIN, 2012).

De fato, as investigações seguiram normalmente até 19 de outubro de 2012, quando o Ibravin, Fecovinho e Sindivinho decidiram solicitar o fim das investigações. Ainda em agosto, após mediação do Ministro Fernando Pimentel (MDIC), representantes de produtores, varejistas e

distribuidoras negociaram a suspensão da investigação de salvaguarda, buscando alternativas. Em outubro, dias antes do MDIC apresentar seu parecer definitivo sobre a necessidade ou não de se aplicar salvaguardas para o setor, as associações assinaram um “Termo de Princípios” voltado à ampliação do consumo brasileiro de vinhos – que viria a incluir a campanha publicitária “No verão, vá de vinho branco”. Os supermercados se comprometeram, ainda, a dar mais espaço nas gôndolas ao vinho nacional e as distribuidoras, a ampliar a presença de vinhos nacionais em seus catálogos. O acordo seria garantido pelas próprias associações de produtores, que poderiam solicitar novamente a salvaguarda em caso de descumprimento (GUIMARÃES, 2013; ORENSTEIN, 2012). O setor vitivinícola não ampliou, portanto, sua proteção em 2012, substituindo o protecionismo por um acordo ligado à ampliação do consumo de seus produtos por atores nacionais.

Entre 2012 e 2015, o Ibravin foi o principal de uma gama de grupos de interesse do setor vitivinícola. Mesmo atuando em conjunto com Fecovinho e Sindivinho no caso da salvaguarda, o Instituto Brasileiro do Vinho foi líder nessa atuação – redigindo e publicando nota em defesa do mecanismo de salvaguarda, por exemplo. O Ibravin ainda liderou ações de redução de carga tributária e regularização de pequenos produtores. Organizações sindicais do campo, por sua vez, tiveram atuação bastante limitada para o setor: a CNA atuou apenas pontualmente em questões de pragas, e a CONTAG limitou sua atuação a uma questão de nível pessoal, e não institucional: o presidente do Ibravin a partir de 2014 era, simultaneamente, presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Veranópolis – representante local da CONTAG (BOZZETTO, 2014). Por outro lado, associações de consumidores foram igualmente ativas contra uma ampliação – mas não contra a manutenção – da proteção dada ao setor de vinhos.

A economia política do protecionismo do setor vitivinícola do Brasil aponta para grande proximidade entre governo e grupos de interesse pela proteção, mas com larga atuação contrária de outros países e de consumidores. Grupos estatais atuaram de forma relativamente restrita, mas em apoio a pautas do setor como a regularização de pequenos produtores e a imposição de salvaguardas – neste caso, apoiadas pela própria Presidente da República. Internacionalmente, houve forte mobilização de governos e empresários chilenos e europeus contra a ampliação da proteção, o que não ocorreu nos casos de lácteos e pêssegos. Isso pode ser explicado por três motivos: o fato de ser uma nova medida de restrição a um comércio crescente, a própria estrutura de uma investigação de defesa comercial, mais aberta à participação de atores potencialmente afetados, e o apoio de grupos de consumidores locais.

De fato, a presença de grupos de consumidores organizados vai de encontro à ideia geral de autores liberais de que consumidores são prejudicados na adoção por serem um grupo mais disperso e desorganizado que o de produtores: para o caso dos vinhos, tanto o *lobby* de consumidores quanto o de produtores pareceram igualmente concentrados e organizados. Por fim, é notável que grupos de pressão dos produtores organizaram relativamente mais ações voltadas ao mercado interno (com ganho de competitividade e crescimento do consumo) que voltadas ao comércio internacional (como a promoção comercial). Isso resulta de seu foco doméstico: as medidas do Ibravin e de seus aliados almejam ampliar sua participação no mercado brasileiro, seja via ampliação do consumo total de vinhos no Brasil, seja via crescimento da competitividade relativa aos produtores externos por meio de impostos de importação. Em todo caso, para o setor de vinhos, é evidente que a manutenção da proteção nos níveis de 2012 foi causada não apenas por um ator, mas por um cabo-de-guerra entre fornecedores externos e o *lobby* de consumidores, por um lado, e atores estatais e *lobby* de produtores por outro.

3 Conclusão Parcial

No caso brasileiro, os três grupos de atores analisados realizaram alguma medida ligada ao protecionismo entre 2012 e 2015. Enquanto grupos estatais apoiaram o protecionismo, atores internacionais foram ora beneficiados, ora prejudicados por tarifas e cotas de importação. Grupos de pressão, por sua vez, atuaram não apenas solicitando, mas também aplicando medidas protecionistas.

Os atores governamentais brasileiros atuaram de forma homogênea entre 2012 e 2015, mas os instrumentos de proteção e mesmo a base ideacional que justifica a proteção foram afetados pelo perfil agroexportador do país. A política intraestatal foi pouco ativa, com uma divisão entre ministérios mais ligada às áreas de atuação que à visão sobre o comércio exterior (enquanto o MAPA lidou com questões de sanidade e fitossanidade, o MDIC lidou com tarifas, por exemplo). Em comum, a atuação de todos os grupos intraestatais sobre o protecionismo foi afetada pelas exportações: uma vez que o Brasil atua internacionalmente para reduzir barreiras sanitárias e fitossanitárias para suas exportações, o país evitou utilizar esse tipo de medida, focando em tarifas e relegando a proteção não-tarifária ao setor privado. O país manteve, contudo, o uso de áreas técnicas para fins comerciais, o que foi exemplificado pela atuação da Embrapa nas discussões sobre a cota de pêssego. Finalmente, no campo ideacional, é notável a ausência de ideário geopolítico nas falas de tomadores de decisão brasileiros. De fato, mesmo

a ideia de substituição de importações é pouco presente, sendo visível apenas como argumento secundário no caso de lácteos. A atuação estatal pró-protecionismo no Brasil é comumente justificada por motivação social e, ainda, por um tipo de substituição de exportações com finalidade comercial – se dado setor passar a exportar mais, ele será menos protecionista e o país poderá reduzir suas tarifas. O Estado brasileiro se posicionou, portanto, como um ator moderadamente favorável ao protecionismo: ele manteve altos impostos de importação e apoiou o crescimento de tarifas e o uso de proteção não-tarifária por atores do setor privado, mas evitou usar medidas SPS nos casos analisados.

Atores internacionais, por sua vez, atuaram de forma irregular. As instituições internacionais atuaram geralmente como quadro legal – o que, no caso de pêssegos em calda, acabou por reduzir o protecionismo por alguns meses no Brasil de forma automática. Os principais fornecedores ao mercado brasileiro, por sua vez, foram mais atuantes, geralmente se beneficiando da proteção brasileira por possuírem acordos de comércio preferencial. Apesar disso, todos esses países combateram, em diferentes níveis de intensidade, o protecionismo que poderia afetá-los diretamente. Na atuação pró-protecionismo, portanto, atores internacionais chegaram a se beneficiar de barreiras comerciais brasileiras, mas nunca tomaram a liderança em sua criação.

Último grande ator no protecionismo brasileiro, grupos de pressão do setor agropecuário apresentaram como características marcantes a grande atuação de associações setoriais e a motivação não-desenvolvimentista. Grupos de amplo escopo, como as Confederações sindicais, atuaram sobre todos os setores, mas, com exceção dos lácteos, foram as organizações setoriais que organizaram as ações protecionistas. Isso pode ser explicado pela distribuição da produção no país: enquanto lácteos são produzidos em diversas áreas e, portanto, são relevantes em nível nacional, as produções de pêssegos em calda e vinhos são localizadas em poucas cidades, sendo mais relevantes para grupos de *lobby* específicos. Esses grupos como um todo não baseiam seus argumentos na substituição de importações, mas na ideia de “garantir estabilidade para a cadeia” – o que é facilmente relacionado ao uso de cotas de importação, defendido pelos empresários em todos os casos analisados. De fato, o uso de cotas estabelecidas diretamente entre produtores brasileiros e estrangeiros demonstra a grande intensidade de atuação dos grupos do setor agropecuário. Mesmo com algum apoio estatal durante as negociações de limites quantitativos de comércio, os grupos de pressão ocuparam o espaço do Estado na criação de medidas protecionistas não-tarifárias para setores determinados. Mesmo essa posição é

influenciada pelo papel agroexportador do Brasil, uma vez que grupos de interesse como a CNA por um lado negociam cotas e, por outro, elencam entre seus objetivos “a defesa do livre-comércio de produtos da agropecuária”. Na prática, grupos de pressão defendem a baixa intervenção estatal no comércio agropecuário mas atuam para proteger setores específicos, algo próximo da ideia de política comercial ativa de Ha-Joon Chang.

A análise dos setores brasileiros de lácteos, pêssago em calda e vinhos entre 2012 e 2015 apresentou um quadro de complexa interligação entre Estado, estrangeiros e empresários. Grupos intraestatais e privados foram bastante próximos, com compartilhamento de recursos e líderes e, ainda, com sua posição protecionista sendo afetada pelo ideário de abertura de mercados para um país agroexportador. Essa ligação não foi, todavia, entre iguais: mesmo sendo relevante, o Estado evitou criar protecionismo por conta própria, aguardando propostas e ações dos grupos de pressão. Estes ocuparam o espaço de criação de protecionismo não-tarifário geralmente reservado ao Estado. Na prática, foi possível notar um protecionismo-base, tarifário, aplicado pelo Estado a pedido dos empresários, e um protecionismo complementar, geralmente em forma de cotas de importação, mantido diretamente pelo setor privado. Essa realidade combina com o princípio liberal de um Estado mínimo não-interventor, mas, simultaneamente, vai ao encontro do ideário de *laissez-passer*. Ela não pode, contudo, ser bem explicada pelas ideias que advogam o uso de proteção, uma vez que esses autores preveem o Estado como guia do desenvolvimento e, na prática, responsável último pelo uso de medidas protecionistas. De todo modo, fica claro que empresários compuseram o principal ator para a manutenção do protecionismo no Brasil.

CAPÍTULO 4 – CARNES, LÁCTEOS E AÇÚCARES: A PROTEÇÃO NA RÚSSIA

1 Introdução

Após passar pelo processo de construção do Estado nos anos 1990, a economia política da Federação Russa se estabilizou e o país passou ter política comercial com atores mais definidos a partir dos anos 2000. Após essa reorganização, emergiu clara divisão de papéis dentro da burocracia governamental. Internacionalmente, a adesão da Rússia à Organização Mundial do Comércio (OMC) e a criação da União Econômica Euroasiática (UEE) estabeleceram o ambiente institucional das relações internacionais russas. Finalmente, os grupos de pressão se organizaram e fortaleceram.

Estudos sobre a política interna russa (ou kremlinologia) costumam distinguir dois grupos que ocupam tanto os cargos de liderança política quanto técnicos: os civis e os militares/fiscais (ou *siloviki*) (RIVERA; RIVERA, 2013; FERREIRA, 2012; SEGRILLO, 2011; ILLARIONOV, 2009; RIVERA; RIVERA, 2006). Os civis são mais próximos ao liberalismo econômico, e são especialmente exemplificados pelos “*Petersburgers*” – intelectuais que trabalharam junto a Vladimir Putin na prefeitura de São Petersburgo. A elite empresarial russa, especialmente a nova elite que surgiu após a conclusão processo de privatizações⁵², também ocupa uma grande fração dos postos governamentais⁵³ (RIVERA; RIVERA, 2006, p. 131). Os agentes de segurança (ou *siloviki*), por sua vez, são os servidores públicos com histórico de trabalho em instituições de defesa e segurança pública, e costumam basear sua ação na ideologia estratégica pró-Estado. Esse grupo foi paulatinamente afastado do setor agropecuário entre 2012 e 2015 – e foi virtualmente excluído dele após as eleições parlamentares de 2016 – mas manteve sua relevância principalmente até 2013 (PETROV, 2016). Mesmo que os grupos sejam amplamente heterogêneos e controlados por grandes burocracias, e não por líderes específicos, é possível apontar exemplos de ambos: Dmitri Medvedev (ex-presidente e atual Primeiro-Ministro) e Denis Manturov (atual Ministro da Indústria e Comércio) são civis; Sergei Ivanov (ex-chefe de gabinete da Presidência) e Sergey Shoygu (atual Ministro da Defesa), *siloviki*. Vladimir Putin, ele próprio com histórico na área de segurança, toma o papel de mediador e decisor de última

⁵² É bem documentado que, ao ascender ao poder, Putin estatizou diversas companhias que haviam sido privatizadas por Yeltsin e, assim, retirou a influência dos antigos oligarcas (FERREIRA, 2012; RIVERA; RIVERA, 2006).

⁵³ Segundo Rivera e Rivera (2006), algo entre 20% e 40% da elite russa tem histórico em empresas públicas ou privadas. O número de *siloviki* equivale a cerca de 15%.

instância (RIVERA; RIVERA, 2013; FERREIRA, 2012; ILLARIONOV, 2009; RIVERA; RIVERA, 2006).

Na arena internacional, dividem-se os atores institucionais e os países que podem influenciar de forma mais marcante a política comercial russa. Institucionalmente, há duas organizações cuja atuação pode impactar as tarifas do país: a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a União Econômica Euroasiática (UEE). Tendo completado seu processo de acesso à OMC em meados de 2012, a Federação Russa passou a seguir normas internacionais sobre subsídios e, de acordo com os termos de sua entrada, teve de reduzir paulatinamente tarifas sobre produtos como lácteos, cereais e carnes (FERREIRA, 2012; WEGREN, 2012). Em 2011, o país iniciou uma União Aduaneira com Belarus e Cazaquistão, base para a fundação da UEE em 2015 – instituição que, na prática, é responsável por estabelecer as alíquotas de importação russas (VINOKUROV, 2017). Ambas instituições podem impactar a proteção de qualquer cadeia analisada.

A análise dos países⁵⁴ com interesses no mercado russo é, evidentemente, mais complexa, mas é possível usar como *proxy* a participação de cada fornecedor nas importações do país eslavo. Nesse sentido, é possível apontar como interessados no mercado russo das carnes e pescados o Brasil (39% do mercado) e a União Europeia (UE, 17%⁵⁵). No caso de lácteos, são foco UE (47%) e Belarus (34%), e no de açúcar e doces, UE (31%) e Brasil (23%) (ITC, 2016). UE, Brasil e Belarus são os maiores fornecedores de mercadorias que enfrentam picos tarifários na Rússia e, por isso, sua eventual atuação será analisada neste capítulo.

Finalmente, no tocante aos grupos de pressão, a Federação Russa mantém ativos diversos movimentos rurais e setoriais, com diferentes tipos de ação e graus de autonomia frente ao Estado. Mais antigo desses grupos, a Associação Russa de Empresas Rurais e Cooperativas Agrícolas (Akkor) nasceu em 1990 sob patrocínio do Estado, como braço civil de distribuição de subsídios. Após a redução do apoio estatal naquela década, a Akkor passou a focar sua ação no *lobby* propriamente dito, mantendo-se atualmente próxima ao partido Rússia Unida⁵⁶, de

⁵⁴ Para este estudo, a União Europeia é considerada como um único país em razão do alto grau de triangulação comercial interna e de sua participação como um único ator junto à Organização Mundial do Comércio.

⁵⁵ A participação de Brasil e UE no mercado russo foi influenciada pelos embargos resultantes da Crise da Criméia (2014). Se até 2013 o *market share* era de 30% para o Brasil e 25% para os europeus, ele se transformou em 53% e 6%, respectivamente, entre 2014 e 2015. É evidente, contudo, que o interesse europeu pelo mercado russo não foi zerado após os eventos de 2014 e, por isso, o bloco é considerado como interessado pelo mercado russo neste estudo.

⁵⁶ Em 2010, a associação chegou a ser responsável por parte da agenda política do partido (MAMONOVA; VISSER, 2014).

Putin e Medvedev. Entre os movimentos “camponeses”, destaca-se a Frente Camponesa (*Krestyanskiy Front*), que foca sua ação em compensações financeiras e não atua na adoção de política comercial (MAMONOVA; VISSER, 2014; WEGREN, 2005; WEGREN, 2000). Um terceiro grupo que aplica um *lobby* camponês em amplo escopo é o opositor Partido Comunista da Federação Russa, que concentra suas ações em projetos de lei e discursos no parlamento.

Já entre as associações setoriais é possível apontar a Associação Nacional da Carne (NMA - *Национальная Мясная Ассоциация*), a Associação Nacional das Aves Domésticas (ROSPTITSESOYUZ), a União Nacional dos Criadores de Suínos (NSSRF - *Национальном Союзе Свиноводов*), a União Nacional dos Produtores de Carne Bovina (NSPG - *Национальный Союз Производителей Говядины*), a União Nacional dos Produtores de Lácteos (SOYUZMOLOKO - *Национальный союз производителей молока*) e a União dos Produtores de Açúcar (SOYUZROSSAHAR - *Союз сахаропроизводителей России*) como principais associações para as cadeias de carnes, pescados, lácteos e açúcar e doces.

Essa rede de atores pode ser resumida no quadro abaixo:

Quadro 2: Atores envolvidos na adoção de política comercial russa

AMPLO ESCOPO		
Política intragovernamental: <i>Siloviki</i> ; Civis		
Atores Internacionais: OMC, UEE (ex-União Aduaneira)		
Grupos de Interesse: Akkor; Partido Comunista		
CARNES E PESCADOS	LÁCTEOS	AÇÚCAR E DOCES
Atores internacionais: Brasil e União Europeia Grupos de interesse: NMA; Rosptitsoyuz (Aves Domésticas); NSSRF (Suínos); NSPG (Bovinos)	Atores internacionais: União Europeia e Belarus Grupos de interesse: Soyuzmoloko	Atores internacionais: União Europeia e Brasil Grupos de interesse: Soyuzrossahar

Fontes: FEDERAÇÃO RUSSA, 2017; ITC, 2017; VINOKUROV, 2017; MAMONOVA; VISSER, 2014; FERREIRA, 2012; SEGRILLO, 2011; WEGREN, 2005 | Elaboração própria.

Em suma, há dois atores na burocracia estatal (civis e *siloviki*), dois atores institucionais internacionais (OMC e UEE), três países (União Europeia, Brasil e Belarus), dois grupos de interesse de amplo espectro (Akkor e Partido Comunista) e seis associações setoriais (NMA, Rosptitsesoyuz, NSSRF, NSPG, Soyuzmoloko e Soyuzrossahar) que podem afetar as tarifas russas das cadeias estudadas. A análise de quais atores de fato impactam a adoção e manutenção dessas tarifas será feita a seguir.

2 Análise por cadeia

Com base na análise de picos tarifários, foram selecionados três setores que possuem proteção tarifária excepcional e recorrente na Federação Russa. Como em toda a economia do país, os setores de carnes e pescados, lácteos e açúcar e doces não passaram incólumes à acessão russa à OMC, em 2012, e aos eventos relacionados à anexação da Crimeia e à Guerra no Leste da Ucrânia, a partir de 2014. Nos três casos, grupos políticos dentro do Estado, atores internacionais e grupos de pressão atuaram de formas distintas para ampliar ou reduzir a proteção aplicada a cada setor. A ação de cada uma dessas alianças será o objeto de análise desta seção, a fim de apontar, para cada setor individualmente e para a Federação Russa como um todo, que atores são os principais responsáveis pela manutenção de proteção nos casos selecionados.

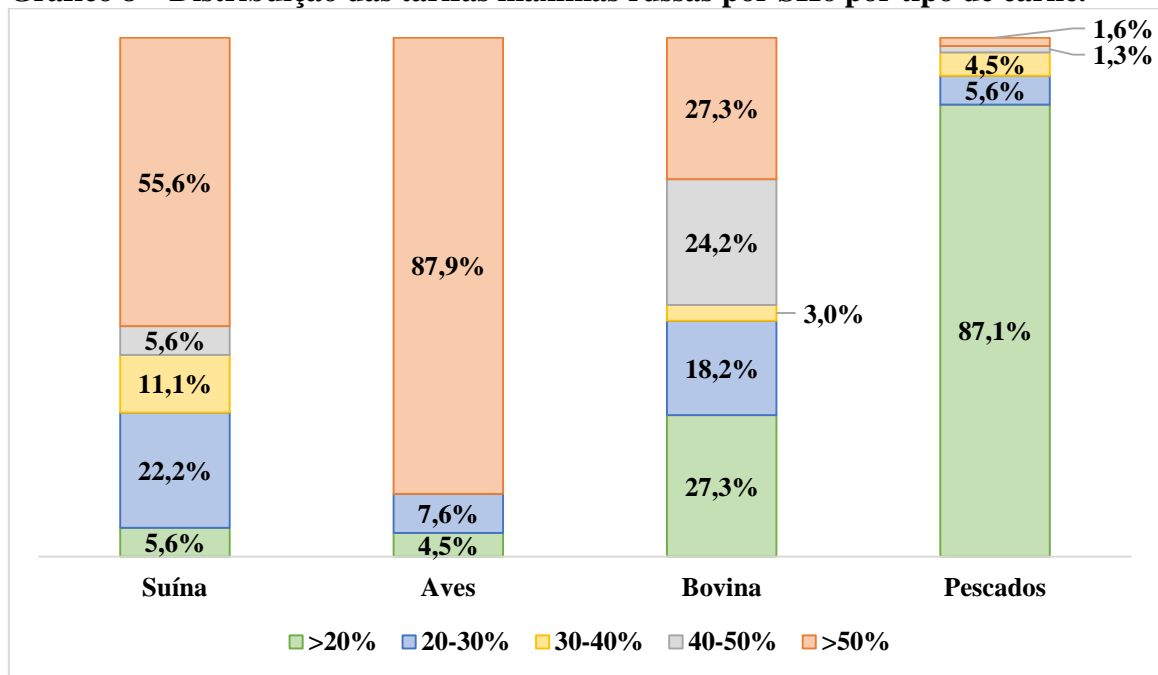
2.1 Carnes e Pescados

O setor russo de carnes é possivelmente aquele que recebeu, historicamente, mais atenção de tomadores de decisão e do público em geral russos. Nos tempos da União Soviética, o setor de carne bovina era fortemente incentivado pelo Estado, mas desde o início do governo Putin, é a produção de carnes de aves e porcos que têm avançado (USDA, 2017; OSBORNE; TRUEBLOOD, 2002). O crescimento desses dois subsetores, simultâneo a dificuldades para carne bovina e pescados, é refletido na proteção e em outras medidas de apoio estatal às quatro cadeias.

O setor russo de carnes e pescados é o que possui mais produtos excepcionalmente protegidos na agropecuária do país: 66% de todos os picos tarifários recorrentes são parte desse setor. Há onze tipos de carne suína nessa situação, cujas tarifas variaram entre 20% e 96,4% – sendo mais altas as alíquotas para carnes refrigeradas. No setor de carnes de aves a tendência se repete, com tarifas para carnes processadas na faixa dos 20% e as de carnes in natura – especialmente miudezas – chegando a 116,86%. Os quatro tipos de carne bovina com alta proteção têm tarifa

média de 50%, mas as carnes processadas chegaram a ter alíquota de 109,4%, em 2014. Finalmente, o setor de pescados teve seis mercadorias com proteção tarifária excepcional e contínua entre 2012 e 2015, com tarifas entre 23,95% e 111,58%, sendo as mais altas proteções feitas a pescados processados. Essa proteção acompanha a baixa competitividade internacional dos quatro subsetores (suínos, aves, bovinos e pescados): dos 43 produtos com picos tarifários, apenas um (sucedâneos de caviar) possui vantagem comparativa.

Gráfico 8 – Distribuição das tarifas máximas russas por SH6 por tipo de carne.



Fonte: OMC, 2017 | Elaboração própria.

2.1.1 O Estado e a substituição

O Estado possui ampla atuação no comércio internacional de carnes e pescados na Rússia. Mesmo enfrentando crise econômica a partir de 2014, o país manteve o setor de carnes como foco de sua política de substituição de importações via proteção e subsídios. Em seu discurso anual ao legislativo em 2012, Putin mencionou que “nos próximos quatro a cinco anos, devemos atingir independência total nem todos os principais tipos de alimentos”, com foco em carnes. Com leves peculiaridades, esse foi o objetivo tanto do grupo de militares, quanto daquele de civis.

O grupo dos *siloviki* teve um papel notável no início das ações que visavam o fortalecimento dos setores de carnes e pescados russos. Para o setor de carne bovina, por exemplo, o vice Primeiro Ministro Viktor Zubkov (2008 a maio de 2012) defendeu, em seu último ano no cargo, um projeto de fazendas estatais de engorda, a exemplo do que ocorria na União Soviética, além

da alocação de fundos para o setor no Programa de Desenvolvimento Agrícola do país (VOROTNIKOV, 2012a; YASMANN, 2007). Após a adesão da Federação Russa à OMC, em agosto do mesmo ano, o Serviço Federal de Vigilância Sanitária e Fitossanitária (*Rosselkhoz nadzor*) e a Agência Federal de Supervisão para Proteção do Consumidor e Bem-Estar (*Rospotrebnadzor*), este último liderado pelo *siloviki* Gennady Onishchenko, ampliaram os embargos a alimentos de origem australiana, espanhola e chinesa – especialmente para carnes suínas (VOROTNIKOV, 2012b). De fato, a saída de Onishchenko, em outubro de 2013, foi celebrada inclusive por políticos russos, como o parlamentares apontando os prejuízos causados por sua atuação para a adoção de políticas públicas (RUSSIA'S CONTROVERSIAL..., 2013; VOROTNIKOV, 2013b). Desde o início do segundo mandato de Vladimir Putin (maio de 2012), o grupo de ex-militares e fiscais tem sido alocado principalmente em funções ligadas ao setor de energia e, assim, se afastou do setor de carnes (STRATFOR, 2012). Por isso, é importante notar as ações dos civis.

Entre 2012 e 2015, políticos e burocratas civis atuaram constantemente para desenvolver os setores russos de carnes e pescados. Em junho de 2012, o Primeiro-Ministro Dmitri Medvedev seguiu as propostas de Viktor Zubkov e incluiu o setor de carne bovina no Programa de Desenvolvimento da Agricultura 2013-2020. Especificamente, Medvedev propôs medidas como crédito subsidiado e regulação de tarifas, mas não a inauguração de fazendas estatais (VOROTNIKOV, 2012c). Em setembro daquele ano, o Ministério do Desenvolvimento Econômico, capitaneado pelo civil Andrey Belousov, sugeriu a ampliação das tarifas para porcos vivos de 5% para 40%, como forma de mitigar os impactos da adesão russa à OMC (GAAZE, 2016; VOROTNIKOV, 2012d). A partir de 2013, o Ministro da Agricultura, Nikolay Fyodorov, passou a apoiar ações de suporte às exportações de carnes de frango e porcos, e mencionou apoio doméstico para compensar a alta de preços de ração ampliados por razões climáticas (VOROTNIKOV, 2013a).

A maior parte das ações dos civis no setor das carnes aconteceu, contudo, em 2014. Em fevereiro daquele ano, o Ministério da Agricultura anunciou a redução em mais de dez vezes do subsídio para carne bovina, com base no crescente déficit das contas públicas russas (VOROTNIKOV, 2014a). Quatro meses depois, Putin anunciou um grande programa de substituição de importações – com foco em carne bovina – via empréstimos subsidiados do banco agrícola estatal *Rosselkhozbank*, supervisionado por Fyodorov (BLOOMBERG, 2017; VOROTNIKOV, 2014b). Em agosto de 2014, a estratégia de substituição de importações

ganharia um novo fôlego com os embargos a alimentos europeus e norte-americanos. A Agência Federal de Pescados, comandada pelo civil Ilya Shestakov, organizou e aprovou naquele ano uma Lei Federal sobre a Aquicultura e lançou empréstimos subsidiados para o setor (GRAY, 2014a). Também em 2014, o Ministério da Agricultura lançou uma proposta de subsídio para transporte ferroviário de arenques congelados do Extremo Oriente para a Rússia Europeia – que tinha como objetivos reduzir o preço de alimentos nos centros urbanos e, simultaneamente, apoiar a substituição de importações do setor (GRAY, 2014b). Em dezembro do mesmo ano, o Governo Federal lançou o Programa Estatal de Desenvolvimento do Setor de Pesca 2013-2020, que inclui pesquisa, construção de terminais portuários e construção de navios (GRAY, 2014c). Em dezembro, o Ministro da Agricultura anunciou o início de negociações sanitárias para a venda de carnes de aves para países do Oriente Médio, Vietnã, China e Angola, em razão do sucesso da substituição de importações no setor (VOROTNIKOV, 2014c). Já em 2015, com o aumento da produção local, o também civil Viktor Evtukhov, Ministro da Indústria e Comércio Exterior, anunciou um programa de subsídios ao consumo de carnes de aves e bovina por meio de cupons (VOROTNIKOV, 2015).

Com base nas políticas propostas e efetuadas para os setores de carnes e pescados entre 2012 e 2015, é possível inferir quatro conclusões. A primeira é de que os civis, especialmente a partir de meados de 2013, passaram a comandar o setor de carnes e pescados com pouca influência de políticos e burocratas *siloviki*. A segunda é que não existe correspondência clara entre ministérios e setores da economia: a agropecuária é alvo de ações “pró-setor” tanto do Ministério da Agricultura quanto do Ministério da Indústria. Em terceiro lugar, a estratégia de substituição de importações para o setor vai além da retórica governamental, e tanto *siloviki* quanto civis propuseram e aplicaram políticas de proteção da indústria local frente à concorrência externa. Em quarto, as políticas estatais chegam a lançar mão de elevações pontuais de tarifas (como para porcos vivos ou algumas carnes bovinas), mas a maior parte da proteção ao setor consiste em subsídios a crédito, logística e pesquisa e, principalmente, embargos (sanitários ou geopolíticos). É inegável que atores estatais russos tiveram um forte papel no continuado protecionismo para o setor de carnes e pescados.

2.1.2 Estrangeiros e o papel da geopolítica

Atores internacionais foram bastante ativos na discussão sobre as barreiras ao comércio na Rússia. Isso resulta do alto valor de importações de carnes e pescados, por um lado, e dos esforços de substituição de importações, por outro. Especificamente para esses setores, os atores

estrangeiros mais importantes são a OMC e a UEE, entre as instituições, e Brasil e União Europeia, entre países.

No caso de atores institucionais, o período entre 2012 e 2015 foi marcado pela conclusão do processo de acessão da Rússia à OMC e pela elevação da união aduaneira entre Rússia, Belarus e Cazaquistão à União Econômica Euroasiática, que passou a incluir também Armênia e Quirguistão em 2015 (VINOKUROV, 2017; WEGREN, 2012).

Nas negociações entre Federação Russa e OMC, o setor de carnes foi um dos mais debatidos, em razão do temor de uma inundação de produtos da vizinha União Europeia por parte de empresas russas (FERREIRA, 2012). Com base nesse receio, diversos investimentos no setor (especialmente para carne suína) foram congelados a partir da redução de tarifas ocorrida em agosto de 2012 (VOROTNIKOV, 2012e; VOROTNIKOV, 2012f). A fim de reduzir os efeitos da acessão à OMC no mercado interno, o governo russo reverteu parte da redução tarifária e, em abril de 2013, o Ministério da Agricultura ampliou sua lista de áreas “inadequadas para produção de carnes”, o que – segundo o governo – permitiria a ampliação de subsídios autorizados pela OMC (VOROTNIKOV, 2013c).

Já a UEE (ou a União Aduaneira que a precedeu) passou por um processo de institucionalização e ajustes no período analisado. São exemplos disso a criação de uma política sanitária conjunta entre os países, em maio de 2012, e a proibição do uso de restrições ao comércio interno de carne de aves, em julho daquele ano (VOROTNIKOV, 2012g; VOROTNIKOV, 2012h). Outros eventos notáveis foram a flexibilização do mecanismo de alocação cotas de importação de carnes, em junho de 2013, e a proibição do abate em fazendas, em janeiro de 2014 (VOROTNIKOV, 2014c; VOROTNIKOV, 2013d). Finalmente, no escopo dos embargos russos à importação de alimentos de países ocidentais, o governo local pressionou Belarus e Cazaquistão a proibir a triangulação de produtos europeus embargados por Moscou, resultando, em um primeiro momento, em restrições sanitárias ao comércio intra-UEE e, em um segundo, em requerimentos de origem mais estritos e maiores penas a trianguladores bielorrussos (VINOKUROV, 2017).

Mesmo possuindo alguma autoridade sobre questões sanitárias, cotas de importação e subsídios, OMC e UEE não parecem ter possuído grande influência sobre a alocação de políticas mais protecionistas para o setor de carnes. De fato, a influência dessas organizações pode ser melhor exemplificada pelo discurso proferido por Vladimir Putin (2014, tradução nossa) no 18º Fórum Econômico Internacional de São Petersburgo: “[...] nós seremos proativos

na promoção de substituição de importações de acordo com regras da OMC e com nossos compromissos com a UEE”. Na prática, as duas instituições internacionais influenciam a aplicação de medidas protecionistas ao criar limites máximos, mas, entre 2012 e 2015, não chegaram a afetar quais setores foram mais ou menos protegidos.

No caso de atores internacionais estatais, Brasil e União Europeia são os dois principais interessados no mercado russo de carnes. Por razões geopolíticas, a atuação de ambos difere a partir de 2014, mas discussões sobre o acesso ao mercado russo e, especialmente, debates sobre barreiras não-tarifárias, foram pontos comuns nos últimos anos.

Desde o início dos anos 2000, o Brasil é um dos principais fornecedores de carnes para a Federação Russa. Por isso, Moscou foi uma das primeiras cidades a receber um adido agrícola brasileiro, ainda em 2008, o qual concentrou suas atividades em negociações voltadas à habilitação de plantas aptas a exportar carnes – principalmente bovinas (FERRAZ, 2013). Entre 2012 e 2015, o Brasil não apresentou *Specific Trade Concerns* à OMC sobre o setor de carnes russo (OMC, 2017a). No meio empresarial, todavia, um conflito entre os países ocorreu em 2014. Após o embargo russo às carnes ocidentais, consumidores locais ampliaram suas compras de carnes chilenas, chinesas e brasileiras. Em razão da menor oferta do produto no mercado russo, exportadores brasileiros alegadamente ampliaram os preços de carnes (principalmente bovina e suína) enviadas a regiões orientais da Rússia. A situação foi sanada após o envio de uma carta do chefe do serviço de fiscalização sanitária russo (*Rosselkhoznadzor*), Segey Dankvert, ao Secretário de Relações do Internacionais Agronegócio brasileiro, Marcelo Ferraz, em outubro de 2014 (HANSEN, 2014a; VOROTNIKOV, 2014e). Fortalecido pelos embargos a seus concorrentes em 2014, a atuação do Brasil no mercado russo de carnes foi limitada e restrita à busca pela redução de barreiras SPS.

Em razão de sua proximidade geográfica, a União Europeia (UE) é um *player* permanente no mercado russo de carnes e pescados. Além de países-membros do bloco, como a Alemanha, possuírem adidos agrícolas em Moscou, a própria União Europeia possui uma delegação na cidade. Com a adesão russa à OMC, em 2012, o escritório comercial da UE em Moscou atuou em defesa da redução de tarifas para carnes – que estavam acima das consolidadas. Em 2014, o bloco lançou consulta sobre o assunto no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC – que decidiu em favor da UE em janeiro de 2016, quando as tarifas de carnes já tinham sido reduzidas na Rússia (LENOIR, 2016; UNIÃO EUROPEIA, 2015; UNIÃO EUROPEIA, 2014; UNIÃO EUROPEIA, 2013). De todo modo, foram as barreiras sanitárias ligadas a resíduos de

antibióticos e critérios microbiológicos que concentraram as ações europeias frente a Moscou. O principal desses casos foi a proibição às importações de suínos (vivos e carnes) do bloco europeu, em razão da detecção de um caso de Peste Suína Africana próximo à fronteira entre a UE e Belarus, em janeiro de 2014. Em julho do mesmo ano, a UE abriu um painel na OMC sobre o tema, e em agosto de 2016 a Organização Mundial do Comércio decidiu em favor de Bruxelas (OMC, 2017b; UNIÃO EUROPEIA, 2015). No período analisado, a UE agiu para afetar a proteção (sanitária e tarifária) da Rússia em diversos momentos, mas essas ações tiveram pouco efeito prático – em razão dos embargos de 2014 – e sempre foram voltadas à redução, e não ao crescimento do protecionismo no país euroasiático.

Os dois maiores países fornecedores de carnes para a Federação Russa não parecem ser responsáveis pela proteção aplicada por Moscou entre 2012 e 2015. Enquanto o Brasil agiu para reduzir dificuldades burocráticas e sanitárias para suas exportações, a União Europeia atuou – inclusive junto à OMC – para reduzir tarifas e barreiras sanitárias. Em comum, ambos tomaram ações voltadas a ampliar seu acesso ao mercado russo, e não à criação de novas barreiras que dificultassem que seus concorrentes comercializassem ali. Por isso, e com base na análise sobre instituições internacionais, não é possível afirmar que o protecionismo russo para os setores de carnes e pescados é resultado de ações internacionais.

2.1.3 “O Governo da Federação Russa foi instruído a [...] agir junto a associações de produtores...”

O setor russo de carnes e pescados é organizado e se divide em diversas associações setoriais. Grupos como a Akkor e o Partido Comunista (amplo espectro), a NMA (carnes em geral), Rosptitsesoyuz (aves), NSSRF (suínos) e NSPG (carne bovina), além de empresas específicas, foram consensuais em defender o embargo às carnes ocidentais, em 2014, e geralmente tomaram uma posição protecionista no período analisado. Grupos menores ou mais afastados do setor produtivo também foram atuantes nos últimos anos.

Entre 2012 e 2013, num contexto de acesso à OMC e fortalecimento da União Aduaneira que viria a ser a UEE, o *lobby* agropecuário russo agiu de forma notável para ampliar a proteção a seus negócios. Em maio de 2012, empresas como a processadora de carnes Cherkizovo suspenderam seus investimentos em plantas processadoras de carne suína, alegando incertezas causadas pela acesso à OMC (VOROTNIKOV, 2012i). Pouco depois, a Rosptitsesoyuz solicitou que o governo restringisse as importações de carnes de aves procedentes de Belarus, citando carregamentos que ultrapassavam as 15 mil toneladas acordadas no ano anterior

(VOROTNIKOV, 2012j). No mesmo período, a NSSRF apontou que a indústria de suínos estava altamente endividada e a redução nas tarifas, causada pela OMC, poderia ter impactos negativos para o setor. Dois meses depois, o governo anunciou a ampliação das tarifas para suínos e o órgão sanitário russo proibiu importações de carnes de empresas da Espanha, Áustria e China (VOROTNIKOV, 2012d).

No ano seguinte, grupos de pressão se mantiveram ativos. O Partido Comunista, por exemplo, afirmou que fazendeiros estavam enfrentando déficits de até 30% como resultado das reduções de tarifas para carnes suína e de aves no contexto da OMC (VOROTNIKOV, 2013f). Como resposta, houve mais restrições sanitárias contra fabricantes de carnes suína e de aves de Canadá, Estados Unidos, Paraguai, Austrália, Holanda, República Checa e Ucrânia. Simultaneamente, a União Aduaneira (futura UEE) passou a aplicar um sistema de cotas de importação mais flexível, baseado no consumo de cada país-membro (VOROTNIKOV, 2013e; VOROTNIKOV, 2013g; RUSSIA BANS US..., 2013).

É, todavia, em 2014 que a maior ação do *lobby* agropecuário russo no setor de carnes seria notada, especialmente no tocante à proibição do abate em fazendas e aos embargos a carnes “ocidentais”. Com as novas regulamentações sobre processamento de carnes em propriedades rurais, em maio de 2014, grupos como a Akkor se manifestaram abertamente contra os regulamentos técnicos mais estritos, que geravam maiores custos para produtores rurais e ocorriam simultaneamente à pressão governamental para a redução dos preços de carnes (YUDANOV, 2014). Como resultado da diminuição dos subsídios estatais para carne bovina, em fevereiro de 2014, grupos de pressão – especialmente a NSPG – apontaram que a decisão governamental após um ano de subsídios levaria à perda de interesse de investidores pelo setor (VOROTNIKOV, 2014a).

Em agosto de 2014, as entidades privadas saudaram a decisão governamental de embargar produtos alimentares – inclusive carnes e pescados – de União Europeia, Estados Unidos e seus aliados. Imediatamente após a assinatura do decreto que proibiu as importações, o presidente da Akkor taxou o embargo de “uma oportunidade única para que produtores russos supram o mercado doméstico com seus alimentos” (PLOTNIKOV, 2014, tradução nossa). De fato, a própria ordem executiva que instituiu o embargo apontava que “O Governo da Federação Russa foi instruído a [...] agir junto a **associações de produtores**, comerciantes e organizações para ampliar a oferta de mercadorias domésticas” (FEDERAÇÃO RUSSA, 2014, tradução nossa, grifo nosso). Nesse contexto, a NSSRF apontou que seriam necessários amplos investimentos

para um crescimento na produção de carne suína tão expressivo quanto o desejado pelo governo, mas que havia uma crescente profissionalização do setor (HIGGINS, 2014a). Especificamente para pescados, a defesa de interesses ocorreu de forma mais ocasional, sendo feita por líderes industriais ou políticos como governadores de regiões produtoras (GRAY, 2014c; HANSEN, 2014a).

Não houve, todavia, apenas ganhadores com o protecionismo russo. Em fevereiro de 2014, a indústria processadora de carnes (como produtores de salsichas) enviou uma carta ao Kremlin para protestar contra sanções sanitárias à carne de porco europeia (VOROTNIKOV, 2014e). Depois do embargo, a indústria processadora de pescados observou os preços de sua matéria-prima ampliados, e a Federação de Sindicatos Independentes publicou uma declaração contrária à “guerra de sanções” entre Rússia, de um lado, e EUA, UE e aliados, de outro (GRAY, 2014d; RUSSIAN UNIONS..., 2014). Simultaneamente, uma associação de produtores da Província do Litoral contestou a discricionariedade do governo central ao proibir importações de países ocidentais e, simultaneamente, atrasar emissões de licenças de importação para sua região – deixando-os dependentes de carnes supervalorizadas do Brasil⁵⁷ (HANSEN, 2014b).

Grupos de pressão dos setores russos de carnes e pescados foram indiscutivelmente atuantes entre 2012 e 2015. Esse *lobby* se mostrou fortemente organizado em associações setoriais de pequeno ou amplo espectro, mas grandes empresários também mantiveram algum espaço de atuação. A ação lobista foi mais reativa a fenômenos domésticos ou internacionais (como a acessão à OMC ou o corte de subsídios à carne bovina) que propositiva, e geralmente se apropriou do discurso de substituição de importações do governo para solicitar uma maior intervenção Estatal na economia, seja por meio de tarifas, medidas sanitárias ou subsídios. Como resultado, o *lobby* do setor de carnes e pescados costuma deixar claro, em seus documentos, que a competitividade do setor é a principal razão para políticas protecionistas. Essa motivação acompanha, contudo, argumentos sanitários para o uso de proteção. É possível apontar que o *lobby* russo é um, mas não o único, causador de proteção tarifária excepcional para o setor de carnes e pescados.

A análise dos eventos que mobilizaram o setor de carnes e pescados russo entre 2012 e 2015 demonstra complexa interligação entre fatores internacionais, estatais e empresariais que

⁵⁷ Uma pesquisa apontou que 33% da população da Província do Litoral (*Приморский край*) eram contrários ao embargo e outros 19% tinham uma “visão negativa” dos aumentos de preços dele decorrentes. Por outro lado, 32% eram favoráveis ao embargo, pois entendiam que ele gerava oportunidades à indústria local, e 15% eram indiferentes por não possuírem recursos para comprar mercadorias importadas (HANSEN, 2014b).

resultaram no nível de protecionismo aplicado pelo país. Enquanto Estados estrangeiros não tiveram influências claras sobre a proteção aplicada pela Rússia, instituições internacionais contribuíram para limitar a amplitude de barreiras comerciais. A influência internacional fica mais marcada, todavia, como geradora de momentos que mobilizam o setor empresarial a organizar seu *lobby*: acesso à OMC e institucionalização da UEE foram dois dos momentos em que grupos de pressão russos mais atuaram para ampliar a proteção aplicada às carnes do país. Simultaneamente, a estratégia de substituição das importações de alimentos aplicada pelo Estado (tanto por *siloviki* quanto por civis) foi base não apenas para a manutenção de tarifas e de outras ações protecionistas por parte do Estado, mas gerou também os recursos argumentativos usados pelo *lobby* do país. Grupos de pressão se mostraram, em alguns momentos, mais radicais que o Estado na busca por proteção e subsídios. Nesse sentido, enquanto o Estado por si só já seria capaz de manter um alto e continuado nível de proteção para o setor de carnes e pescados, influências internacionais e estatais estimularam a atividade lobista, que foi responsável por proteções mais excepcionais do setor de carnes e pescados – materializadas em termos de barreiras tarifárias e não-tarifárias.

2.2 Láceos

Como visto no capítulo anterior, o setor de lácteos é um daqueles que mais enfrenta barreiras ao comércio em todo o mundo. Na Rússia, a produção de leite tem caído constantemente, com resultados 43% menores, no quadriênio 2012-2015, que o alcançado entre 1988 e 1991 (USDA, 2017). Nesse contexto, cresce a importância de fornecedores externos de produtos lácteos e investimentos, como União Europeia e Belarus. Ademais, nos últimos anos, o Estado tem aplicado crescentes políticas de apoio ao setor que incluem crédito subsidiado e barreiras ao comércio – tarifárias ou não – como defendido por associações setoriais.

O setor de lácteos russo é protegido por quatro picos tarifários: para leite em pó adocicado com mais de 1,5% de gordura (tarifas de 22,5% e 20% em 2014 e 2015, respectivamente), iogurte (tarifas de até 48,5%, em 2012), leite e derivados do leite fermentados (tarifas de até 53,72%, em 2014), e tipos específicos de queijos (tarifa máxima de 33,82%, em 2015).

2.2.1 Atenção tardia do Estado

Assim como ocorrido com o setor de carnes, o desenvolvimento do setor de lácteos foi foco da ação estatal russa. *Siloviki* e civis se manifestaram sobre o crescimento da produção do setor e o incluíram no Programa de Desenvolvimento da Agricultura 2013-2020. De todo modo, esse foi um processo um pouco mais tardio que aquele ocorrido para carnes.

Como resultado do afastamento dos *siloviki* do setor agropecuário a partir de 2013 e da pouca ação estatal para lácteos até esse ano, ex-militares e fiscais atuaram de forma mais tímida no setor de lácteos que no de carnes. O principal ator nesse sentido será Gennady Onishchenko, diretor da *Rospotrebnadzor*. Em fevereiro de 2012, a agência banuiu importações originárias de três fábricas ucranianas de queijo, alegadamente em razão da presença de óleos vegetais – o que, segundo as empresas ucranianas, refletia pressões russas para adesão da Ucrânia à União Aduaneira (que se tornaria a UEE)⁵⁸ (BOUCKLEY, 2012). Cerca de um ano e meio depois, a mesma agência banuiu as importações de leite em pó da fabricante neozelandesa Fonterra, que havia anunciado uma (falsa) detecção de *Clostridium botulinum* em cargas exportadas para a Oceania, Oriente Médio e Ásia – mas não para a Federação Russa (ASTLEY, 2013a). Dias antes de sua transferência para o Kremlin como assessor presidencial, Onishchenko ainda suspendeu as importações de todos os lácteos da Lituânia por problemas de rotulagem e detecções de coliformes e fungos (RUSSIA’S CONTROVERSIAL..., 2013). A imprensa especializada, por sua vez, lembrou que, no mesmo mês, a ex-república soviética receberia uma cúpula da União Europeia ligada ao estreitamento de relações entre o bloco e seus vizinhos orientais (D’AMORA, 2013). Barreiras sanitárias e técnicas foram usadas por funcionários estatais *siloviki* para proteger a indústria russa e, de acordo com fontes, fortalecer os “interesses do Estado russo” em suas cercanias.

Agentes civis, por sua vez, atuaram de forma constante no comércio exterior e apoio estatal ao setor de lácteos. Em 2013, Nikolai Vlasov – vice-diretor da *Rosselkhozadzor* – foi duramente criticado no exterior por “desinformar” o público russo ao afirmar que o consumo de leite norte-americano poderia gerar bigodes em mulheres⁵⁹ (ASTLEY, 2013b). Também em 2013, essa instituição sanitária proibiu as importações de 13 empresas holandesas, afirmando problemas com prazos de validade e uso de ingredientes proibidos na União Aduaneira (RUSSIA BANS IMPORTS..., 2013).

Após o embargo a produtos alimentares ocidentais em 2014 – que incluiu diversos lácteos – a atuação dos civis cresceu. Buscando ampliar a oferta interna de leite e derivados, o governo russo retirou da lista de produtos embargados tipos específicos de lácteos em agosto de 2014, e a *Rosselkhozadzor* liberou as exportações do Brasil, no mês seguinte, e de Nova Zelândia, Irã

⁵⁸ Uma das empresas ucranianas embargadas, a Holding Aliança Láctea, afirmou que sequer possuía equipamentos necessários para adicionar óleos vegetais a queijos (BOUCKLEY, 2012).

⁵⁹ Em entrevista posterior, Vlasov confirmou que sua declaração fora uma “piada não muito boa, mas uma piada”, sobre o uso de hormônios em fazendas de leite norte-americanas (ASTLEY, 2013b, p. 01).

e Índia, em 2015 (ASTLEY, 2015b; RUSSIA SAYS READY..., 2015; DOCE, 2014, FEDERAÇÃO RUSSA, 2014). A busca por novos fornecedores seguiu, todavia, a criação de barreiras e ampliação de subsídios: em abril de 2014, a nova diretora da *Rospotrebnadzor*, a civil Anna Popova, decretou a proibição de importações de lácteos em geral de seis plantas ucranianas por “violações à lei de proteção ao consumidor” (ASTLEY, 2014). Já em fevereiro de 2015 foi a vez das importações de queijos e similares de uma indústria polonesa, em razão do descumprimento de normas técnicas (ASTLEY, 2015a). No mesmo ano, após forte pressão do *lobby* local, o Ministro da Agricultura Nikolai Fyodorov anunciou novo apoio doméstico ao setor, que incluiu subsídios por litro produzido (FITZGIBBON, 2015; GRAY, 2015b). Também a favor dos produtores russos, o governo central oficializou em 2015 que eram isentos do embargo a produtos ocidentais apenas mercadorias sem lactose e com uso terapêutico. Por outro lado, foi negada a solicitação de regulamentação de preços feita por grupos de pressão setoriais (GRAY, 2015a).

Quatro conclusões emergem da análise da atuação do Estado sobre os lácteos russos entre 2012 e 2015. Em primeiro lugar, é notável a maior ação de agentes estatais civis em favor da proteção ao setor – especialmente nos últimos anos, a ação dos *siloviki* foi residual. No setor de lácteos, a atenção estatal foi pouco contínua, e parece ter crescido apenas depois dos embargos a lácteos ocidentais (possivelmente como resultado de preocupações com abastecimento interno e inflação). Desde 2014, portanto, há movimentações em torno da substituição de importações no setor, com barreiras mais estritas à compra de lácteos de fornecedores tradicionais como a União Europeia. Simultaneamente ao crescimento de barreiras à Europa, contudo, há uma crescente redução das proibições não-tarifárias às exportações de lácteos de nações não envolvidas na Guerra no Leste da Ucrânia, como Brasil, Irã, Índia e Nova Zelândia. O Estado se mostra, assim, moderadamente protecionista para o setor de lácteos, com sua intervenção no comércio exterior (e na produção interna) crescendo a partir de 2014.

2.2.2 Perdedores e beneficiários dos embargos: os Estrangeiros

A abertura comercial russa para o setor de lácteos em 2012, com a entrada na OMC, e subsequente fechamento comercial, em 2014, movimentaram instituições internacionais e países específicos. Entre as instituições são notáveis as ações da OMC e da UEE, e no caso de países, da União Europeia e Belarus – dois principais fornecedores externos ao mercado russo de lácteos no período analisado.

No contexto da OMC, dois eventos foram especialmente notáveis: a acessão do país, em 2012, e os questionamentos de outros Estados a práticas russas consideradas ilegais. Além de manter altas tarifas consolidadas para lácteos após sua acessão (14,9%), a Rússia ainda foi questionada por União Europeia e Estados Unidos dentro da OMC por seu banimento a lácteos ucranianos em 2012 (EU IN WTO..., 2013; FERREIRA, 2012). Para o setor, foram apresentadas duas Preocupações Comerciais Específicas (*Specific Trade Concern - STC*) na OMC: a primeira, sobre dificuldades no processo de listagem de plantas europeias interessadas em exportar lácteos para a Rússia (STC SPS nº 341, em outubro de 2012); a segunda, a respeito da proibição da importação de seis fábricas ucranianas de lácteos, em 2014 (STC TBT nº 426). As duas STCs não tiveram resultados segundo a base de dados da OMC (OMC, 2017a). Já no campo de subsídios, a acessão russa à Organização levou o país a cancelar ou reduzir seu apoio a compras de combustíveis e fertilizantes (HIGGINS; HANSEN; MAKSIMENKO, 2013). A OMC foi, portanto, foro de debate sobre a limitação da intervenção russa no comércio internacional, especialmente em razão de medidas não-tarifárias.

A União Econômica Euroasiática, por sua vez, trabalhou para proteger, em alguns aspectos, produtores russos de lácteos. A principal ação institucional do bloco no período foi ligada à alteração na regulamentação sobre leite e derivados. Uma proposta de emenda, publicada em setembro de 2015, modificaria requerimentos de rotulagem para produtos lácteos que contenham componentes que não sejam derivados de leite – notavelmente óleos vegetais⁶⁰. A medida não chegou a entrar em vigor antes de 2016 e, por isso, seus impactos práticos não serão analisados aqui (VANDERBERG, 2015). De todo modo, essa foi uma ação de apoio ao setor, que sofria com a concorrência de “pseudo-queijos” estrangeiros.

A União Europeia foi o maior fornecedor internacional de lácteos para a Rússia desde o início da série histórica, em 2001, até 2013 – mas sua participação no mercado caiu de 57%, naquele ano, para 3% em 2015 (ITC, 2017). Para defender sua posição no mercado russo, o bloco europeu agiu com vistas a reduzir tarifas e barreiras não-tarifárias. Entre esses entraves ao comércio está o já citado STC apresentado contra a proibição à exportação de lácteos da Lituânia (STC SPS nº 341). A partir do embargo de 2014, contudo, a ação europeia frente ao mercado russo de lácteos se retraiu, com o bloco focando suas ações na compensação a produtores e países afetados pelo rompimento do comércio (EU SUPPORT, 2014). A expectativa europeia pela extinção célere do embargo foi tão pequena que, a partir de 2015,

⁶⁰ Esse tipo de produto foi criticado por produtores locais em razão de sua competição com diversos produtos que envolviam maior quantidade de leite em sua fabricação – como, por exemplo, queijos.

empresas como a lituana Rokiškio fecharam contratos de licença de propriedade intelectual para que empresas russas seguissem vendendo queijos e margarinas com sua marca, a fim de manter o reconhecimento pelo consumidor local (ASTLEY, 2015c).

Belarus, por sua vez, apresentou um histórico oposto. Apesar de não exportar lácteos para a Rússia entre 2001 e 2011, o país iniciou suas exportações no ano de entrada no Espaço Econômico Eurasiano – quando já teve de restringir suas exportações de lácteos para a Rússia em razão de demandas de produtores deste país (TOCHITSKAYA, 2012). Com o embargo a produtores ocidentais, contudo, a importância de Belarus cresceu e o país passou a ser o principal fornecedor de lácteos para a Rússia: entre 2013 e 2015, suas exportações para o país cresceram em 99%, enquanto as importações russas totais caíram em 57% (ITC, 2017). É pacífico entre a imprensa especializada e produtores rurais de que parte desse crescimento veio de triangulação de mercadorias europeias ou importação e processamento de leite da Lituânia e Polônia para subsequente exportação para a Federação Russa – o que foi restrito pela UEE a partir de 2015, como citado na seção anterior (VINOKUROV, 2017; AMOS, 2015; HOWARD, 2014; INFAGRO, 2014). De todo modo, Belarus viu sua produção de leite fluido crescer acima da demanda doméstica a partir do embargo, ultrapassando em 2015 o patamar de 7 milhões de toneladas pela primeira vez desde sua independência (USDA, 2017). Não precisando tomar grandes medidas para influenciar a proteção russa, Belarus foi claramente beneficiado pela política mais protecionista de seu vizinho a partir de 2014.

No tocante às influências internacionais, o caso dos lácteos parece mais complexo que o de carnes, mas com resultado final semelhante. No campo das instituições, a OMC aparece como foro de ação de outros atores para limitar o uso de proteção na Rússia, enquanto a OEE age limitadamente para apoiar a proteção por meio de normas técnicas. Já no campo dos países, a ação da União Europeia ocorreu via instituições internacionais, mas ficou reduzida após 2014, enquanto Belarus se beneficiou com os embargos mesmo sem ampla atuação diplomática. Em todo caso, não é possível relacionar OMC, UEE, União Europeia e Belarus ao protecionismo excepcional aplicado pela Federação Russa para o setor de lácteos em todo o período analisado.

2.2.3 Empresários elaboram políticas públicas

O setor russo de leite e derivados se organiza entre duas associações principais: a Akkor, grupo de amplo escopo representante direto dos produtores rurais, e a Soyuzmoloko, associação setorial que congrega produtores rurais e laticínios. Ambos grupos tendem a ser protecionistas para o setor de lácteos.

No período pré-embargo, a atuação dessas entidades foi marcada por ações anti-importação. No início de 2012, a Soyuzmoloko enviou uma carta aberta ao Ministro da Agricultura Russo solicitando a suspensão de importações de lácteos de Belarus, que estaria aplicando *dumping* (como mencionado, Minsk acabaria por auto-impor restrições ao comércio para evitar retaliações de Moscou) (TOCHITSKAYA, 2012). Em reunião com o Ministro Fyodorov e com o Presidente Putin, a Akkor, por sua vez, mencionou a necessidade de subsídios para maquinário e combustíveis a fim de que houvesse melhoria da qualidade do leite russo, além de reclamar de dificuldades enfrentadas por produtores rurais ao negociar suas mercadorias com cadeias de varejo (RYBAKOV, 2013). Ambas associações concordaram com a instituição de subsídios por litro de leite produzido, e a Soyuzmoloko solicitou o fim do embargo à importação de gado europeu vivo para reprodução (HIGGINS; HANSEN; MAKSIMENKO, 2013). Finalmente, representantes de produtores e laticínios lançaram, em março de 2014, uma campanha de proibição total das importações de lácteos ucranianos temendo triangulação de queijos subsidiados da União Europeia. No dia 25 de junho, a Soyuzmoloko enviou uma carta à Comissão da UEE solicitando a imposição de tarifas entre 25% e 35% para “pseudo-queijos” ucranianos e outros produtos que utilizassem grandes quantidades de óleos vegetais, requerendo, ainda, o uso de embalagens que apontassem para o uso de materiais diferentes de leite na produção dessas mercadorias (HELMER, 2014). Essa última proposta seria acatada a partir de setembro de 2015, como mencionado nas seções anteriores (VANDERBERG, 2015). Entre 2012 e meados de 2014, o foco do *lobby* lácteo russo era reduzir a competição com concorrentes estrangeiros.

Com a adoção do embargo a produtores ocidentais, em agosto de 2014, o cerne das ações dos grupos de pressão do setor lácteo passou a envolver a ampliação de subsídios governamentais. Em outubro daquele ano, a Soyuzmoloko apresentou ao governo rascunho de programa de apoio estatal ao setor de lácteos até 2020, incluindo metas de produção de acordo com a Doutrina de Segurança Alimentar da Federação Russa, cenários de desenvolvimento do setor e a solicitação de US\$ 10 bilhões em subsídios (HIGGINS, 2014b). Alguns meses depois, em abril de 2015, o produtor John Kopiski compareceu a rodada de entrevistas com Vladimir Putin convidado pela Soyuzmoloko e solicitou a ampliação de barreiras a países como Belarus (KOPISKI, 2015). Em julho, o setor sugeriu sistema de banda de preços para leite fluido, o que foi rapidamente rejeitado pelo governo (VOROTNIKOV, 2015). Em novembro desse ano, o setor renovou sua pressão para a entrada em vigor de uma medida da UEE que fortalecesse medidas de rotulagem de produtos similares aos lácteos que utilizassem óleos vegetais, com o

Diretor Executivo da Soyuzmoloko (Artem Belov) apontando que a alternativa seria o déficit na oferta de queijos a partir de 2017 (SOYUZMOLOKO: DAIRY INDUSTRY..., 2015).

A defesa de interesses do setor russo de lácteos foi atuante entre 2012 e 2015 – com focos distintos antes e depois dos embargos russos a fornecedores ocidentais. Nesse caso, o *lobby* da associação setorial pareceu focado em questões específicas da cadeia de lácteos, como tarifas e subsídios especiais, enquanto o *lobby* de amplo escopo voltou-se a questões estruturais do setor agropecuário (como cooperativismo e subsídios em geral). No caso deste setor, a ação lobista foi mais propositiva que reativa ao Estado, aproveitando mudanças na conjuntura setorial para atingir demandas relativamente permanentes. No caso de leite, os grupos de pressão russos parecem ser participantes especialmente relevantes para a ação estatal na economia tanto por meio de proteção quanto por meio de subsídios.

A atenção tardia dada pelo Estado russo ao setor de lácteos acabou por impactar a ação dos três atores analisados. Os grupos *siloviki* e, principalmente, civil, sempre atuaram para ampliar barreiras ao comércio internacional, mas intensificaram suas ações de intervenção (tanto em protecionismo quanto subsídios) no setor de lácteos após a redução na oferta desses produtos resultante dos embargos contra fornecedores ocidentais. No meio internacional, enquanto OMC e União Europeia foram contrárias à ampliação de barreiras ao comércio, a UEE chegou a aplicar medidas positivas para produtores russos, enquanto Belarus se beneficiou, em algum nível, das barreiras às importações de lácteos externos à União Euroasiática. Grupos de pressão russos, por sua vez, tomaram papel propositivo que focou, entre 2012 e 2013, na ampliação de barreiras às importações e, entre 2014 e 2015, no crescimento de políticas de subsídios. Em suma, mesmo que o Estado russo seja suficiente para aplicar algum nível de protecionismo – principalmente não-tarifário – os grupos de pressão, especialmente associações setoriais, acabaram por guiar o debate público em torno do fortalecimento do setor de lácteos russo a partir de 2013. O uso de medidas protecionistas para lácteos na Federação Russa é, portanto, mais explicado pela pressão de empresários locais que por uma grande estratégia estatal para o setor.

2.3 Açúcar e doces

Único setor não-pecuário analisado neste capítulo, os açúcares e doces da Federação Russa são tão protegidos em intensidade de tarifas quanto carnes e lácteos. A produção russa de açúcar esteve em rápida queda entre o final da União Soviética e o início dos anos 2000, cresceu ininterruptamente entre 2003 e 2009 e, desde então, enfrenta forte sazonalidade – com produção

de 5,5 milhões de toneladas na safra 2011/2012 e 4,4 milhões na 2013/2014. Para lidar com consumo de, em média, 5,6 milhões de toneladas entre 2012 e 2015, o país precisa importar esse produto de União Europeia e Brasil. Esse tipo de dinâmica leva Estado, atores internacionais e *lobby* local a influenciarem a política comercial russa para o setor.

Cinco picos tarifários recorrentes protegem fazendeiros e agroindústrias russas de açúcar e doces de concorrência internacional. Especificamente, existem tarifas para açúcar de beterraba em bruto (tarifas equivalentes a até 32,7%-39,7%, a depender do ano), “outros açúcares” de cana e beterraba (tarifas entre 23% e 63,5%, para “outros açúcares de cana” e 29,2% e 146,3%, para “outros açúcares de cana e beterraba”), gomas de mascar (entre 26,8% e 36,1%, a depender do ano) e alguns tipos de chocolates (entre 19,8% e 31,7%). A Federação Russa não aplicou embargo a açúcar, doces e chocolates ocidentais em 2014.

2.3.1 O Estado ausente

Diferentemente do que ocorreu com os setores já analisados, o setor de açúcar e doces não foi foco de grandes políticas estatais no período analisado. O *siloviki* Gennady Onishchenko chegou a liderar algumas ações de proteção não-tarifária e houve propostas de elaboração de planos maiores de apoio estatal para o setor por parte de lideranças civis, mas o avanço na produção ocorrido no início dos anos 2010 reduziu ações estatais em prol do setor de açúcar e doces.

Entre os ex-agentes de segurança e fiscalização, o principal evento envolvendo o setor de açúcar e doces foi a troca de embargos entre Rússia e Ucrânia. Em julho de 2013, Moscou aplicou sanções às importações de chocolates ucranianos como retaliação por uma salvaguarda ucraniana para carros naquele ano (GRAY, 2013). Dias após o anúncio dessa medida, o diretor da *Rospotrebnadzor*, Gennady Onishchenko, afirmou que seu departamento estava “cada vez mais preocupado com a qualidade dos doces ucranianos”, especialmente da empresa Roshen – que, por sua vez, afirmou não ter recebido qualquer comunicação do governo russo em 15 anos (CULLINEY, 2013). No dia 29 de julho, Onishchenko anunciou em entrevista que havia proibido as importações de produtos das fábricas ucranianas da Roshen por detecções de benzo(a)pireno em seu chocolate⁶¹ – detecções essas que, segundo a empresa, eram esperadas em razão do processo de torra da amêndoa de cacau (HARRISON-DUNN, 2013). Em novembro daquele ano, depois do início de negociações econômicas entre Ucrânia e Rússia e

⁶¹ As vendas de produtos da empresa fabricados na Lituânia, Hungria e na própria Rússia se mantinham, contudo, liberadas (HARRISON-DUNN, 2013).

um mês após a saída de Onishchenko da *Rospotrebnadzor*, o embargo foi suspenso após assinatura de memorando de entendimento entre os dois países (NIEBURG, 2013).

No mês de abril do ano seguinte, todavia, a situação seria modificada novamente. Num contexto em que o dono da Roshen, Pedro Poroshchenko, estava em campanha presidencial e a Crimeia já fora anexada pela Rússia, a Ucrânia proibiu as importações de chocolates e doces da semi-estatal russa Confeiteiros Unidos, ao que a Rússia respondeu com novos embargos a confeitarias ucranianas (NIEBURG, 2014a; NIEBURG, 2014b).

Pelo lado civil, há número maior de eventos entre 2012 e 2015. Em março de 2012, a então Ministra da Agricultura russa, Elena Skrynnik, chegou a mencionar que o setor de açúcar seria contemplado no programa de desenvolvimento da agricultura 2013-2020, mas o setor nunca foi apontado oficialmente como prioridade pelo governo (GRAY, 2015c; GOVERNMENT PLANS..., 2012). Com a acessão russa à OMC, o Estado buscou proteger o setor de açúcar: ainda em 2011, as tarifas da União Aduaneira para açúcares importados na entressafra foram ampliadas – o que beneficiou principalmente produtores da Rússia, único membro do bloco que aplicava abertura comercial naquele momento (SOLOVYOVA, 2012). Em 2013, o Ministro da Agricultura Nikolai Fyodorov anunciou, sem maiores detalhes, que o país estava negociando junto à OMC a alteração em suas obrigações de regime de importação de açúcar – o que não gerou, todavia, maiores resultados (RUSSIA TALKING..., 2013). Já em agosto de 2014, a Rússia extinguiu o livre-comércio de açúcar e de outros 18 produtos com a Moldávia, em razão da assinatura de acordo de associação entre o país e a União Europeia (RUSSIA DROPS..., 2014). Por outro lado, com o crescimento da inflação a partir de 2014, o Serviço Federal Antimonopólio, controlado pelo civil Igor Artemiev, lançou operação contra a processadoras de açúcar em janeiro e, no mês seguinte, chegou a defender publicamente a redução das tarifas de importação e criação de cota. Segundo ele, essa medida simultaneamente protegeria a indústria doméstica e reduziria a inflação (RUSSIA LAUNCHES..., 2015; RUSSIAN OFFICIAL..., 2015). Tal medida não chegou, todavia, a ser aplicada.

As ações estatais no setor de açúcar e doces são diferentes das que ocorrem com carnes e lácteos. Neste caso, não existe claro projeto estatal de substituição de importações ou promoção de exportações para o setor de açúcar e derivados – e, por isso, há pouca mobilização estatal no sentido de criar novos subsídios ao setor. Uma possível explicação para essa situação jaz na produção e preço do açúcar russo: enquanto em 2012 o mercado interno foi virtualmente satisfeito pela produção doméstica, produtores russos de açúcar de beterraba não conseguiriam

concorrer no mercado internacional com o mais competitivo açúcar de cana. Desse modo, agentes estatais agem mais para fortalecer a proteção aos produtores domésticos, com ampliação de tarifas e medidas não-tarifárias. Em casos, a proteção pode ser relacionada a questões de ordem geopolítica, como o conflito na Ucrânia. Mesmo essa proteção não foi, contudo, completa, com setores governamentais solicitando a redução de tarifas para benefício imediato do consumidor russo. Em suma, não parece existir sólido interesse estatal por ampliar a proteção ao setor russo de açúcar e doces.

2.3.2 A timidez internacional

Analisando eventos internacionais, a adesão russa à OMC e a criação da UEE afetaram a estrutura institucional em que é organizado o protecionismo russo para açúcar e doces. Entre os atores estatais, são especialmente notáveis a União Europeia e o Brasil, que forneceram, juntos, 55% das compras russas dos produtos que enfrentam picos tarifários recorrentes nesses setores.

A ação da Organização Mundial do Comércio em relação a açúcar e doces russos foi concentrada no período imediatamente posterior à acessão do país. Como entrada da Rússia na OMC ocorreu num momento em que sua produção se aproximava à demanda interna (e caía o interesse em importações), o país rapidamente se afastou dos ideais de livre-comércio, simultaneamente ampliando tarifas (dentro das margens aceitas pela OMC) e indo a Genebra para tentar renegociar suas obrigações para o setor (RUSSIA TALKING..., 2013; SOLOVYOVA, 2012). De fato, a entrada na OMC também levou ao crescimento do apoio doméstico a produtores rurais em geral, com a aprovação em 2012 de benefícios fiscais a produtores rurais criado especificamente para apoiá-los frente aos efeitos negativos da acessão (FLAKE; MAKSIMENKO, 2012). No período analisado, a Rússia enfrentou duas Preocupações Comerciais Específicas na OMC para seu setor de açúcar e doces: a primeira, sobre barreiras sanitárias; a segunda, referente a problemas de rotulagem com as exportações de chocolates ucranianos (OMC, 2017a; OMC, 2017c). É possível que a OMC tenha contribuído para conter o crescimento de barreiras tarifárias após ser consultada em 2013 (o que não pôde ser comprovado por prova documental). De todo modo, é evidente que a instituição não foi capaz de impedir o crescimento de tarifas e barreiras não-tarifárias, ou mesmo de sugerir impostos de importação mais altos via tarifificação (ou seja, como forma de substituir barreiras não-tarifárias mais restritivas). Nesse sentido, a OMC não pode ser apontada como responsável pelo protecionismo contínuo no setor de açúcar e doces.

A União Euroasiática, por sua vez, teve desempenho mais notável no protecionismo do país. Seguindo seu papel técnico, a UEE foi a responsável imediata por extinguir o sistema de tarifas variáveis para açúcar que operava até 2012 e por ampliar as tarifas cotidianamente, de acordo com o preço da *commodity* na bolsa de Nova Iorque (IMPORT DUTY..., 2013; FLAKE; MAKSIMENKO, 2012). Todas essas ampliações de tarifas foram efetuadas pela UEE após deliberação na Comissão Econômica Eurasiana, um de seus organismos (SOLOVYOVA, 2012). Essa inegável ação da UEE na manutenção de protecionismo tarifário na Rússia foi, todavia, mais voltada à aplicação prática das tarifas, e geralmente ocorreu após pressão de governos ou de entidades de representação. A Comissão em questão tem, na prática, pouco poder político, e suas decisões são geralmente tomadas por consenso e podem ser vetadas por Primeiros-Ministros ou Chefes-de-Estado de qualquer um dos membros da União Euroasiática (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2016). Mesmo atuando para ampliar a proteção, a UEE não pode ser vista como causadora primária para esse processo.

Assim como ocorre com carnes, pescados e lácteos, a União Europeia foi uma das duas principais fornecedoras de açúcar e doces para a Federação Russa no período analisado, com US\$ 256 milhões em exportações na média anual 2012-2015. De forma diferente ao que ocorre com os produtos pecuários, contudo, a participação europeia na Rússia cresceu continuamente entre 2012 e 2015, saindo de 28%, no ano em que a Rússia acedeu à OMC, e chegando a 40%, em 2015⁶² (ITC, 2017). Sem ter sofrido grandes embargos e com o crescimento de sua participação no mercado russo desses produtos, a UE agiu de forma mais contida no tocante ao uso de proteção por parte da Rússia. A principal ação europeia para o setor de açúcar e doces ocorreu, em verdade, no tocante a investimentos: após a anexação da Crimeia, sanções aplicadas pela União Europeia contra a Rússia levaram ao congelamento de US\$ 271 milhões em investimentos do Banco Europeu de Reconstrução e Investimentos (EBRD). Em consequência, foram prejudicados a subsidiária russa da fabricante de tratores John Deere e o grupo russo Dominant Group, que tivera aprovado um financiamento de US\$ 78 milhões para a modernização de plantas de processamento de açúcar (EBRD freezes..., 2014).

O crescimento de barreiras russas via tarifa de nação-mais-favorecida ou via medidas não tarifárias focadas em seus vizinhos contribuiu para atuação relativamente tímida do Brasil no caso de açúcar e doces. Em parte, essa pouca ação pode ser explicada pelo atraso na substituição de adidos agrícolas do país sul-americano em 2014, mas as atividades desses técnicos foram

⁶² Em razão da redução das compras russas desses produtos, contudo, o valor exportado caiu de US\$ 274 milhões, em 2012, para US\$ 184 milhões, em 2015 (ITC, 2017).

geralmente centradas na redução de questões burocráticas ligadas à exportação de proteína animal, como citado nas últimas seções (LIMA, 2014; FERRAZ, 2013). É provável, todavia, que a maior explicação para a pouca ação brasileira ocorra como resultado da grande penetração de seus produtos no mercado russo: em abril de 2013, duas semanas antes do aumento das tarifas russas para açúcar, importadores locais ampliaram suas compras de açúcar brasileiro (RUSH TO IMPORT..., 2013). No mesmo ano, pouco depois da ampliação das tarifas russas para açúcar, o Secretário de Relações Internacionais do MAPA, Célio Porto, se limitou a apontar que o crescimento da produção russa de beterraba-sacarina reduziu as exportações brasileiras de açúcar para o país (PORTO, 2013). Não houve grande mobilização do governo brasileiro contra a proteção russa.

No caso do setor russo de açúcar e doces, a influência internacional parece mais restrita que nos casos de carnes, pescados e leite. Enquanto a OMC não concordou com a ampliação das tarifas russas, a UEE atuou de forma indubitável a favor desse crescimento, mas de forma mais técnica que decisória. Entre países, os maiores fornecedores de açúcares e doces para o mercado russo parecem ter agido de forma bastante limitada para reduzir barreiras à exportação para aquele mercado. Nesse sentido, é impossível considerar atores internacionais como causadores do protecionismo russo para seu setor de açúcar e doces.

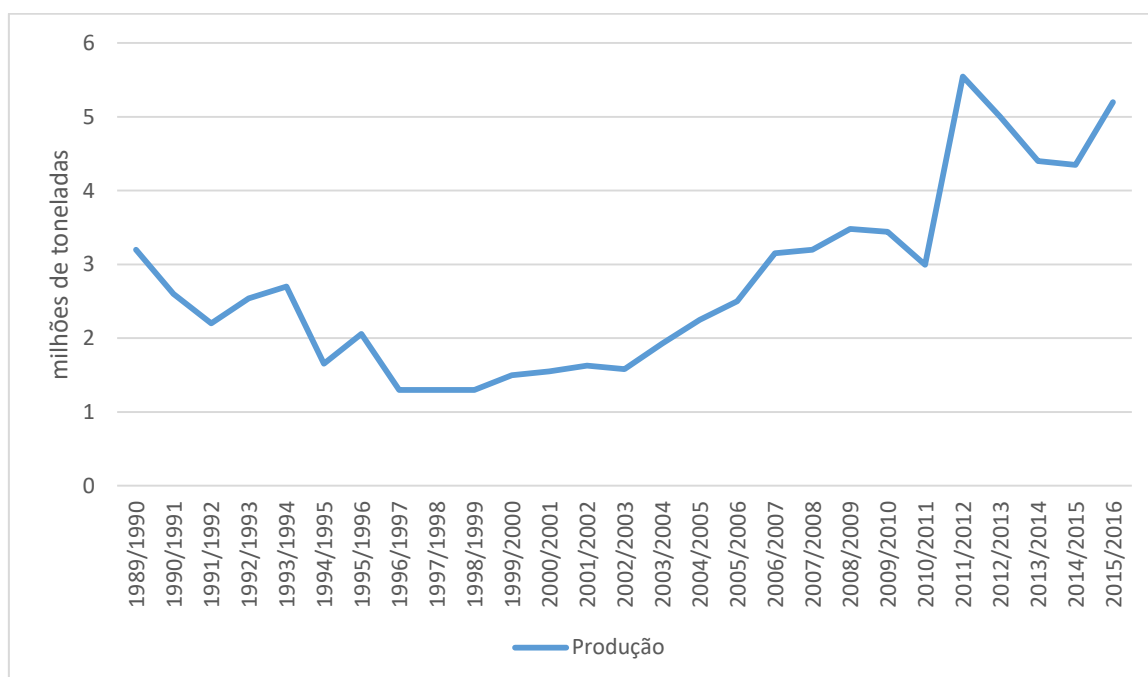
2.3.3 A supervisão empresarial

O setor de açúcar e doces organizou sua defesa de interesses focando na supervisão da proteção tarifária e no ataque contra a concorrência interna. No caso de açúcar, a principal associação setorial russa foi a Soyuzrossahar.

A primeira atuação dos grupos de pressão russos do setor envolveu a acessão do país à OMC. A Souyzrossahar foi uma das entidades que defendeu a criação de tarifa única para açúcar durante todo o ano – o que quase triplicou a tarifa cobrada entre os meses de maio e julho (SOLOVYOVA, 2012). O grupo de pressão também atuou para manter tarifas elevadas para substitutos e materiais processados, como ácido cítrico, leveduras e doces, além de solicitar a restrição do uso de adoçantes e xaropes de glicose-frutose (FLAKE; MAKSIMENKO, 2012). Falando especificamente sobre a ampliação de tarifas para açúcar, o diretor da associação, Andrei Bodin, afirmou que “a decisão permitirá que fazendeiros de açúcar de beterraba mantenham uma atitude positiva e sigam com áreas cultivadas no nível do último ano, estabilizando a produção e fortalecendo nossa posição como exportadores” (SOLOVYOVA, 2012, tradução nossa).

De fato, a safra 2011/2012 foi benéfica para produtores russos, que ampliam suas exportações de açúcar e, assim, puderam investir em compra de terras e modernização de equipamentos (USDA, 2017; SUGAR PRODUCER..., 2013). Apesar disso, aquela super-safra foi seguida por seca que, somada a preços baixos, levou agricultores a substituírem beterraba por trigo, reduzindo a produção de açúcar em 2013, como demonstrado no gráfico abaixo (BROUGH; DEVITT, 2013).

Gráfico 9 – Produção russa de açúcar.



Fonte: USDA, 2017 | Elaboração própria.

Essa redução na produção ampliou a busca por açúcar importado, o que mobilizou novamente a associação setorial. Com base em preços internacionais, a Soyuzrossahar solicitou e garantiu que a UEE ampliasse as tarifas de US\$ 140/tonelada, em 2012, para US\$ 205/ tonelada, em abril de 2013. Flutuações nos preços levaram à redução da tarifa para US\$ 203/tonelada, em março de 2014, mas a associação anunciou um novo crescimento de tarifas, para US\$ 205/tonelada, a partir de maio daquele ano (SUGAR IMPORT..., 2014). O grupo de pressão também atuou no mercado interno contra a substitutos de açúcar, lançando uma campanha promocional em defesa de “produtos naturais” (FLAKE; VASSILIEVA, 2014).

No caso de açúcar e doces, a associação setorial Souyzrossahar parece ser bastante ativa na regulamentação da proteção russa. Além de ter solicitado compensações tarifárias para a acessão à OMC, tanto para açúcar quanto para substitutos, a associação acompanhou cotidianamente a aplicação das tarifas específicas do país. Esse acompanhamento,

relativamente incomum internacionalmente, bem como seu resultado – a constante revisão das tarifas russas para açúcar – demonstra que o grupo de pressão possui um grande acesso e influência sobre a aplicação russa de barreiras tarifárias.

No caso de açúcar e doces, a atenção comparativamente menor de atores estatais e internacionais demonstrou maior atuação do *lobby* setorial. Dentro do Estado, não pareceu existir estratégia organizada de substituição de importações ou fortalecimento de exportações como visto no setor de carnes. Além do baixo número de novas políticas de subsídios, a proteção tarifária e fitossanitária pareceu decorrer principalmente de fenômenos geopolíticos. No meio internacional, a ação de instituições foi limitada a questões técnicas pró-protecionismo ou a uma eventual e não-comprovada limitação do protecionismo tarifário, enquanto grandes exportadores não tiveram forte atuação tanto em questões de abertura quanto de fechamento comercial. Dessa forma, o grupo de pressão emergiu como principal ator em defesa do crescimento da proteção – principalmente tarifária – com supervisão da tarifa específica aplicada pelo país. No caso de açúcar e doces, os grupos setoriais de pressão parecem ser o principal ator envolvido no crescimento ou manutenção estável de proteção na Federação Russa.

3 Conclusão parcial

A análise dos três setores agropecuários com maior proteção tarifária na Rússia permite concluir o papel de Estado, estrangeiros e empresários na economia política local. Enquanto o Estado se posiciona como líder eventual do protecionismo, atores internacionais parecem influenciar a proteção via geração de eventos mobilizadores dos atores domésticos. Os grupos de pressão, por sua vez, são sempre ativos, mas modulam sua atuação pela ação Estatal.

O estudo sobre líderes governamentais deixou evidentes a intensidade da divisão entre *siloviki* e civis, os instrumentos usados por esses grupos e sua motivação. Quanto à divisão, é notável que a atuação dos ex-agentes de segurança em pouco se distinguiu das ações de lideranças civis no tocante à proteção a setores agropecuários. Tanto *siloviki* quanto civis se utilizaram de barreiras tarifárias e não-tarifárias em suas ações, e agências científicas do Estado foram usadas por ambos com objetivo de influenciar fluxos comerciais. A atuação – com sucesso – do organismo russo de proteção SPS para reduzir preços de importação de carne brasileira foi exemplo claro da importância de agências sanitárias para o comércio. Essas medidas protecionistas não refletiram, contudo, apenas questões econômicas: em diversos momentos foi notável que a proteção a produtores era resultado colateral ou simultâneo de medidas de

natureza geopolítica, como o embargo a produtos da União Europeia ou a guerra do chocolate com a Ucrânia. Em parte como resultado dessa questão, o Estado se tornou líder na proteção a determinados setores agropecuários, notadamente àqueles que possuíam maior potencial exportador.

Já os atores internacionais agiram de forma mais irregular que os grupos estatais. Analisando pelo tipo de ator, instituições atuaram com seu óbvio papel de *framework* para a proteção, seja com a limitação do uso de barreiras ao comércio, seja por aplicá-las na prática. Países estrangeiros, por sua vez, atuaram de forma geralmente tímida, se utilizando de instituições internacionais para discutir controvérsias comerciais ou, em alguns casos, se mantendo inertes à proteção aplicada pela Rússia. De fato, a ação de países foi mais notável nos momentos em que fenômenos geopolíticos afetaram a proteção russa. Grosso modo, atores internacionais afetaram a proteção do país mais por gerarem eventos que seriam capitalizados por atores domésticos para ampliar a proteção, sendo a acessão russa à OMC o exemplo mais notável dessa tendência.

Grupos de pressão russos, por sua vez, se destacaram pelas diferenças na ação de entidades setoriais e horizontais e por sua atividade consolidada e constante. Na divisão entre grupos de amplo e curto escopo, fica patente que grupos de propósito mais específico e setorial foram mais ativos para questões de proteção ou criação de apoio estatal específico aos três setores. Ainda que grupos de amplo escopo como a Akkor tenham sido ativos, sua ação foi mais ligada a fatores mais comuns a todos os setores da agropecuária ou a condições especialmente focadas no produtor rural, e não nas cadeias como um todo (a exemplo da norma de abate de 2014). Um ponto em comum entre ambos tipos de associação foi o fato de que esses grupos foram bastante ativos nos três setores, mas mesmo essa atuação não foi homogênea. Enquanto no setor de carnes o *lobby* agiu em larga medida seguindo a orientações e discurso do Estado, no caso de lácteos sua atuação foi mais propositiva e, no de açúcar, foi a grade determinante para a manutenção de medidas de proteção em nível estável. Nesse sentido, o papel dos grupos de pressão é potencialmente amplo, mas parece depender dos atores Estatais. Se aqueles são mais ativos e propositivos, o *lobby* em larga medida os segue. Já quando grupos de funcionários do Estado possuem visões menos claras ou incisivas, grupos de pressão ampliam sua atuação e chegam a tomar parte das atribuições de planejamento econômico do Estado.

A análise dos setores de carnes e pescados, lácteos e açúcar e doces russos entre 2012 e 2015 apresenta resultado complexo. A atuação de grupos de pressão é de fato contínua, mas as

entidades parecem modelar sua atuação pela dos grupos de funcionários do Estado. Os grupos de pressão aparentam, portanto, ser menos relevantes que o teorizado pela visão liberal, mas mais importantes que o descrito na tradição desenvolvimentista. Mesmo sendo notável que a defesa da proteção sempre será feita – seja pelo Estado seja pelos grupos de *lobby* – o fato de que a ação do Estado molda a ação de grupos de pressão destoa da visão de que aqueles que “perdem” com o comércio internacional serão os principais agentes em prol da proteção. Por outro lado, uma menor atuação Estatal não é suficiente para que os grupos de interesse não atuem – pelo contrário, essa retração parece ampliar a atividade de entidades privadas, ao contrário da visão Estado-centrista do desenvolvimentismo. No caso da Rússia, os empresários importam, mas não pode ser desvinculados do Estado.

Esse resultado difere em alguns pontos da análise sobre a economia política do protecionismo no Brasil. Se nos trópicos os empresários chegaram a criar diretamente formas proteção não-tarifária, na Rússia o Estado parece ser determinante da própria ação dos grupos de pressão. Como esses resultados se relacionam? Existem variáveis gerais para a analisar qual é a atuação mais importante na economia política do protecionismo desses dois países em desenvolvimento? Este será o tema do próximo capítulo.

CONCLUSÃO

1 Introdução

A análise dos três principais setores agropecuários protegidos por Rússia e Brasil demonstrou a grande complexidade da economia política da proteção nesses países. O estudo revelou que, a depender de alguns atributos (como característica das exportações do país, força de atores privados e intensidade do comércio), atores estatais, internacionais e privados podem causar protecionismo. Contudo, a fim de tornar a grande quantidade de informação levantada analisável, é necessário, primeiramente, consolidá-la.

A organização dos resultados dos dois capítulos anteriores será efetuada por meio de uma tipologia explanatória. Esse tipo de metodologia consiste num “sistema organizado de tipos” usado para explicar as consequências das variáveis identificadas nos capítulos anteriores. Considerando as duas dimensões envolvidas no processo, esta tipologia será multidimensional, como apresentado em por Collier, LaPorte e Seawright (2012). Especificamente, serão trabalhadas a dimensão da intensidade de atuação dos atores (Estado, Estrangeiros e Empresários) e a das variáveis que emergiram da análise empírica como influenciadoras de sua ação. Antes disso, contudo, é importante realizar uma breve comparação entre os resultados dos estudos sobre Rússia e Brasil.

2 Atuação dos Estados, estrangeiros e empresários, e suas causas

Tanto na Rússia quanto no Brasil, o estudo sobre a economia política do protecionismo agropecuário apresentou uma interligação entre as ações de atores governamentais, internacionais e privados. As ações características a cada um desses agentes parecem ser causadas por fatores similares em ambos países, mas existem algumas exceções importantes.

No caso de atores internos ao Estado, foi possível notar três recorrências e duas grandes distinções na proteção ao setor agropecuário em Rússia e Brasil. A primeira das recorrências diz respeito à justificativa ideológica das ações estatais: nos dois países, o Estado não justificou o protecionismo com base em questões de competitividade (como defendido pelos desenvolvimentistas), mas a partir de questões de cunho social, geopolítico ou ligadas à estabilidade de preços. De fato, e em segundo lugar, agentes dos dois Estados ligaram o uso de proteção ao potencial exportador de determinado setor em alguns momentos. Essa conexão

apareceu, contudo, mais como justificativa da manutenção do uso de barreiras comerciais quando o crescimento de produção começava a gerar excedentes, e não como base para a criação de novas medidas. Em terceiro, existe constante utilização de órgãos técnicos e científicos do Estado na aplicação de medidas protecionistas, como a *Rospotrebnadzor* russa e a Embrapa brasileira. Por outro lado, apenas na Rússia as clivagens político-ideológicas intraestatais afetam propostas de alteração na política comercial, enquanto, no Brasil, o histórico de ações Estatais contra barreiras SPS em terceiros mercados impactou os tipos de barreiras comerciais utilizados. Justificativa sociopolítica, conexão proteção-exportações e uso de órgãos científicos no comércio exterior foram constantes na economia política da proteção russa e brasileira entre 2012 e 2015. Clivagens ideológicas e influência do papel agroexportador, por sua vez, foram as grandes diferenças entre os dois países.

Entre atores internacionais a comparação é mais simples. As instituições internacionais mantiveram um papel de quadro geral de medidas técnicas, o que chegou a levar blocos comerciais a afetarem diretamente as tarifas em cenários específicos. De todo modo, a ausência de avanços sobre acesso a mercados na OMC fez do multilateralismo comercial um foro de discussão e ameaça de retaliações, mas sem efeitos práticos. Os países, por sua vez, atuaram sobre o protecionismo de duas formas: utilizaram instituições multilaterais para debater e tentar reduzir barreiras não-tarifárias (geralmente sem sucesso⁶³) e foram especialmente ativos quando o protecionismo ameaçava o *status quo* comercial. Exemplos disso são a ampliação de embargos geopolíticos na Rússia ou a possível criação de salvaguardas no Brasil. Contudo, quando a economia política da proteção avançava em direção à renovação de medidas, como a correção monetária de tarifas específicas ou a renovação de direitos antidumping, países mantiveram atuação tímida. Instituições internacionais e países foram, portanto, atores pontuais no protecionismo de Rússia e Brasil, modulando sua ação objetiva pelo potencial de novos prejuízos aos atores envolvidos no comércio internacional.

Último grande ator analisado, os grupos de pressão agropecuários russos e brasileiros tiveram semelhanças em suas divisões internas, alianças e ímpeto protecionista, mesmo diferindo fundamentalmente na intensidade de suas ações. No tocante às divisões internas, em ambos países o *lobby* de amplo escopo focou sua atuação em questões mais estruturais e ligadas à realidade do campo (como subsídios, tecnologias de manejo ou combate a pragas), enquanto

⁶³ O maior exemplo disso foi o caso da carne suína na Rússia: ainda que a União Europeia tenha vencido um painel contra barreiras causadas por detecção de peste suína africana, o país eslavo manteve a proibição à importação de cortes suínos europeus por meio do embargo geopolítico de 2014.

associações setoriais capitanearam a busca por ampliação do protecionismo⁶⁴. Os grupos de interesse como um todo mantiveram forte aliança com agentes Estatais, compartilhando ações favoráveis à manutenção ou crescimento do protecionismo. Apesar dessa aliança, houve permanente diferença entre grupos de pressão e Estado quanto ao ímpeto protecionista: ainda que líderes estatais concordassem e, em momentos, propusessem a ampliação de barreiras tarifárias e não-tarifárias, entidades representativas constantemente buscaram níveis de proteção superiores aos do Estado, seja com tarifas, proibições ao comércio ou cotas voluntárias. Esse último caso demonstra, por fim, a maior distinção entre os grupos de pressão russos e brasileiros: enquanto os primeiros modularam sua ação pela do Estado, os segundos chegaram a criar proteção não-tarifária diretamente. O *lobby* foi especialmente relevante na economia política do protecionismo, mantendo nos dois casos as características de preponderância de entidades setoriais, a aliança com o Estado e o ímpeto mais extremado que o de agentes estatais.

Entre 2012 e 2015, a economia política do protecionismo manteve recorrências em grandes países em desenvolvimento como Rússia e Brasil. Em ambos, o Estado utilizou órgãos técnicos para aplicar proteção a setores econômicos, não necessariamente o fez com finalidade desenvolvimentista e ligou essa atuação a uma futura capacidade exportadora. Atores internacionais, por sua vez, tiveram atuação mais afastada, agindo como *framework* institucional ou para manter o *status quo*. Por fim, grupos de pressão aliaram-se ao Estado em prol do protecionismo, mas geralmente buscaram ir mais longe em seu desejo por proteção, muitas vezes conseguindo ampliá-la por meio de acompanhamento cotidiano de tarifas específicas ou pela criação de cotas de comércio com produtores estrangeiros. Os grupos de pressão se mostraram como os principais atores na economia política da proteção em Brasil e Rússia entre 2012 e 2015, mas essa posição não foi constante.

3 As variáveis moduladoras de ação

Com base nas recorrências apontadas na seção anterior, é possível presumir quatro variáveis que explicam as variações nos comportamentos de Estado, atores internacionais e grupos de pressão. A presença ou não de clivagens político-ideológicas internas ao Estado, o potencial exportador do setor protegido, o perfil agroexportador do país e a relevância da medida protecionista para modificar o *status quo* emergiram da análise empírica como as maiores

⁶⁴ A grande exceção foi o caso dos lácteos no Brasil, em que a principal instituição foi o *lobby* de amplo escopo da CNA possivelmente em razão da extensão dessa cadeia no país.

variáveis que antecedem o comportamento de Estado, países e grupos de interesse⁶⁵. Cada um desses pontos influencia a atores diferentes e em formas distintas, mas, em conjunto, podem explicar o comportamento visto entre 2012 e 2015.

A presença de clivagem político-ideológica interna ao Estado impacta principalmente as ações do próprio Estado e do *lobby*. Uma das mais notáveis diferenças entre Rússia e Brasil foi a presença de debate dentro do Estado russo, que causou forte ligação entre geopolítica e comércio nos três setores analisados no país eslavo. Na prática, a própria existência de um debate contribuiu para manter o protecionismo como tema em voga na esfera estatal, o que, em si só, ampliou a chance de utilização de barreiras ao comércio em questões eminentemente estatais e não-comerciais, como o embate securitário-geopolítico entre Rússia e União Europeia sobre a Ucrânia. Além disso, a existência de dois grupos concorrentes gerou debates sobre quais profissionais do Estado agiriam de forma a beneficiar mais o setor privado e os empregos russos, levando a um número maior de ações protecionistas a partir do Estado. Um parlamentar civil russo, por exemplo, mencionou que “por implementar repetidas restrições [ao comércio], a *Rospotrebnadzor* (controlada por um *siloviki*) prejudicou o trabalho do governo” (VOROTNIKOV, 2013b). Essa forte atuação estatal serviu para manter grupos de pressão em posição de ator complementar ao Estado naquele país. Já no Brasil, onde a disputa ideológica não ocorreu, grupos de interesse tiveram atuação maior sobre a proteção efetivamente aplicada. Nesse sentido, a existência de embate ideológico intra-governo teve correlação positiva com o grau de agência do Estado e, por isso, foi inversamente proporcional às ações lobistas.

O potencial exportador de cada cadeia foi uma segunda variável que explicou o ímpeto da atuação Estatal e de grupos de pressão sobre o protecionismo aplicado aos setores analisados. Tanto na Rússia quanto no Brasil, governo e setor privado relacionaram proteção a exportações como forma de justificar a ação estatal sobre setores que tinham sua produção excedendo o consumo doméstico. No caso de carnes de frango e porco da Rússia e dos lácteos do Brasil, a possibilidade de crescimento nas exportações justificou a manutenção de proteção tarifária e não-tarifária e o aporte de apoio estatal inclusive em projetos de promoção comercial. Já quando o potencial de exportações era menor, a exemplo dos casos do açúcar de beterraba da Rússia e dos pêssegos em calda do Brasil, os atores estatais se afastaram da proteção e ampliaram o espaço de atuação do setor privado. O potencial de exportação de determinada cadeia agropecuária ampliou a chance de atuação estatal em prol da proteção ou de subsídios, enquanto

⁶⁵ Considerando o papel estável de instituições internacionais como *framework* técnico do comércio internacional sem forte atuação política sobre a proteção, elas foram retiradas da análise.

um potencial menor de vendas para o exterior – inclusive por questões de produtividade típicas da cadeia – ampliou a área de atuação de entidades privadas.

O perfil agroexportador de um país é a terceira influenciadora da ação de Estado e empresários. Enquanto a Rússia busca timidamente a abertura comercial em outros países em temas sanitários e fitossanitários, o Brasil mantém uma rede de funcionários em suas embaixadas com finalidade principal de reduzir barreiras SPS às suas exportações. Por isso, enquanto a Federação Russa utiliza um grande número de medidas protecionistas desse tipo, o Brasil utilizou, nos casos analisados, barreiras alternativas e menos recorrentes no comércio internacional agropecuário. Evidentemente, a análise de três setores não permite dizer que o Estado brasileiro não aplica qualquer tipo de barreira SPS a suas importações. De todo modo, é notável que o perfil de grande agroexportador do Brasil acabou por favorecer o uso de cotas de importação voluntárias, acordadas diretamente pelos grupos de pressão do país. A presença de grande volume de exportações agropecuárias em um país tende a reduzir os instrumentos potencialmente utilizados pelo Estado, fortalecendo a ação de seus grupos de interesse no comércio exterior.

A possibilidade de que uma medida protecionista afete o *status quo* é a última variável e a que melhor explica o comportamento de atores estrangeiros sobre o protecionismo. Presente na adoção russa de barreiras sanitárias a carnes europeias ou nas investigações de salvaguardas brasileiras de vinhos, novas barreiras comerciais que ameaçassem um fluxo comercial existente levaram a forte resposta internacional. Essa reação, capitaneada pelos maiores fornecedores dos produtos sobre os quais a nova proteção incidiria, foi feita por meio de reuniões com altos funcionários públicos, contratação de firmas de advocacia locais e até mesmo via abertura de painéis na OMC. Países que porventura se beneficiaram da manutenção ou ampliação de barreiras comerciais, por outro lado, geralmente se mantiveram inertes ou apoiaram timidamente o crescimento de barreiras contra seus concorrentes, mas mesmo esses países – como Belarus e Argentina – atuaram para barrar o crescimento de proteção contra seus próprios produtores. Com efeito, quando a proteção pode gerar mudança negativa no *status quo* de um fornecedor, esse país tenderá a agir fortemente para evitá-la. Quando essa mudança for positiva (como no caso de barreiras contra concorrentes), por outro lado, o país agirá pouco ou moderadamente favorável à medida, e quando a adoção de uma nova barreira ao comércio não alterar o *status quo*, o país estrangeiro geralmente não terá atuação relevante. Esse quadro não costuma afetar o Estado, mas grupos de pressão reforçaram sua atuação quando houve potenciais de mudança no *status quo*. Quando uma nova medida protecionista no Brasil ou

Rússia podia ser positiva a produtores vizinhos (como argentinos ou bielorrussos), entes privados nacionais buscaram aliar-se a suas contrapartes estrangeiras para ampliar as chances de adoção dessas medidas. Quando a medida beneficiaria apenas a seu país, as organizações de *lobby* atuaram para contrapor as ações de atores estrangeiros no debate público.

Cada ator analisado é influenciado por diferentes variáveis em sua atuação a favor ou contra o protecionismo. O Estado é influenciado pela existência de clivagem ideológica interna, pelo potencial exportador de determinado setor e por seu histórico de combate a barreiras SPS. Os estrangeiros são influenciados unicamente pelos efeitos potenciais da medida protecionista, e os grupos de pressão, pelas quatro variáveis. Essa influência pode refletir-se em quatro tipos de ação dos atores: atuação reforçada, complementar, moderada ou enfraquecida. A atuação “reforçada” diz respeito aos casos em que o ator terá fortes incentivos para atuar em favor do (ou contra o) protecionismo; e a “complementar”, aos casos em que o agente terá grande interesse na medida, mas em que sua atuação tende a se limitar ao apoio a um líder. O ator agirá de forma “moderada” nos casos em que tem interesse em manter atuação independente, mas não guia a discussão, e agirá de forma “enfraquecida” quando tem baixos incentivos para investir seus recursos em determinado debate público. A análise acima pode ser condensada na matriz abaixo:

Quadro 3: Razões para a atuação de Estado, estrangeiros e empresários sobre o protecionismo

		Ator		
		Estado	Fornecedor Externo	Grupos de Pressão
Clivagem ideológica intra-governo	Presente	Atuação fortalecida	-	Atuação complementar
	Ausente	Atuação moderada	-	Atuação fortalecida
Potencial exportador	Presente	Atuação fortalecida	-	Atuação complementar
	Ausente	Atuação moderada	-	Atuação fortalecida
Perfil agroexportador	Presente	Atuação moderada	-	Atuação fortalecida
	Ausente	Atuação fortalecida	-	Atuação complementar
Mudança no <i>status quo</i>	Positiva	-	Atuação enfraquecida ou moderada	Atuação fortalecida
	Negativa	-	Atuação fortalecida	Atuação fortalecida
	Ausente	-	Atuação enfraquecida	-

Elaboração própria.

A análise dos setores de carnes e pescados, lácteos, açúcar e doces, pêssego em calda e vinhos na Rússia e no Brasil apontou a atuação dos principais atores na busca por proteção, e o que influencia sua atuação. Em primeiro lugar, foi possível notar que o título de “ator principal” no protecionismo não é estável, mas depende de ao menos quatro características gerais. O governo tende a ter sua ação reforçada sempre que existe uma clivagem ideológica interna a si, quando o setor possui potencial exportador e quando exportações agropecuárias são menos relevantes para o comércio exterior do país. Nos ambientes em que a clivagem não existe, o potencial exportador do setor é menor, o país é agroexportador e a medida protecionista tem o potencial de afetar os fluxos comerciais do país, são os grupos de pressão que se fortalecem. Por fim, internacionalmente, apenas os países modificam sua atuação, ampliando suas ações quando uma medida tem o potencial de prejudicar seus interesses comerciais, e moderando-as ou enfraquecendo-as quando o protecionismo será benéfico ou irrelevante para si. Nos casos analisados, grupos de pressão foram os principais atores envolvidos na manutenção ou adoção de políticas protecionistas – o que não significa, contudo, que essa seja uma constante em grandes países em desenvolvimento. Num mundo cada vez mais imerso em discussões sobre protecionismo, é tentador eleger políticos ou empresários específicos como grandes causadores

de barreiras comerciais. A análise empírica demonstra, contudo, que apontar os responsáveis pelo uso de proteção comercial é processo lento, complexo e aberto a variações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Bibliografia primária

Declarações e entrevistas

ABREU, K. “Para que alguns vivam, outros têm que morrer”. S.l.: 25 jan. 2016. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 jan. 2016. Entrevista concedida a Valdo Cruz e Marina Dias. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1733127-para-que-alguns-vivam-outros-tem-que-morrer-diz-katia-abreu-sobre-protecionismo.shtml>>. Acesso em: 10 set. 2017.

HELMER, J. **The cow isn't laughing – Russian dairy producers file to bar vegetable-fat imports from Ukraine**. Moscou: Soyuzmoloko, 04 jul. 2014.

IBRAVIN – INSTITUTO BRASILEIRO DO VINHO. **Nota de esclarecimento do Ibravin em defesa do vinho brasileiro**. Bento Gonçalves, 23 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.vinhosdecorte.com.br/nota-de-esclarecimento-do-ibravin-em-defesa-do-vinho-brasileiro/>>. Acesso em: 07 out. 2017.

KOPISKI, J. Putin put on spot by English farmer John Kopiski. **Russia Times**. S.l., 16 abr. 2015. Disponível em: <<https://youtu.be/KDMs2TOHGKM>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

PLOTNIKOV, V. Peasants embrace the decree on the prohibition of importation of food as a chance. **AKKOR**. S.l., 04 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.akkor.ru/kommentariy/51-poslanie-prezidenta-rf-vvputina-federalnomu-sobraniyu-kurs-dlya-vsey-strany.html>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

PUTIN, V. **St. Petersburg International Economic Forum**. São Petesburgo: Kremlin, 2014. Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/21080>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

_____. **Address to the Federal Assembly**. Moscou: Kremlin, 2012. Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/17118>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

ROUSSEFF, D. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de inauguração da 29ª Festa Nacional da Uva e 23ª Feira Agroindustrial. **Planalto**. Caxias do Sul, 16 fev. 2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma>>

rousseff-durante-cerimonia-de-inauguracao-da-29a-festa-nacional-da-uva-e-23a-feira-agroindustrial-caxias-do-sul-rs>. Acesso em: 30 set. 2017.

RYBAKOV, A. **24th AKKOR Congress**. Moscou: AKKOR, fev. 2013. Série de cartas entre a AKKOR e o Iowa Farm Bureau.

Legislação e decisões judiciais

BRASIL. ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Resolução – RDC nº 42, de 29 de agosto de 2013**. Dispõe sobre o Regulamento Técnico MERCOSUL sobre Limites Máximos de Contaminantes Inorgânicos em Alimentos. Brasília, 29 ago 2013 (b). Disponível em:

<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2013/rdc0042_29_08_2013.html>. Acesso em: 16 set. 2017.

_____. CAMEX - CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. **Resolução nº 02, de 05 de fevereiro de 2013**. Prorroga direito antidumping definitivo, por um prazo de até 5 (cinco) anos, aplicados às importações de leite em pó, integral ou desnatado, não fracionado, originárias da Nova Zelândia e União Europeia. Brasília, 05 fev. 2013 (a). Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/component/content/article/62-resolucoes-da-camex/em-vigor/1164-resolucao-n-02-de-05-de-fevereiro-de-2013>>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. CAMEX - CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. **Resolução nº 128, de 19 de dezembro de 2014**. Incorpora ao ordenamento jurídico brasileiro os arts 3º, 4º e 5º da Decisão nº 35, de 16 de dezembro de 2014, do Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL e dá outras providências. Brasília, 19 dez. 2014.

_____. Legislação (2003). Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.. **Lei Nº 10.668**. Brasília, 14 maio 2003. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.668.htm>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. Legislação (2005) Decreto nº 5.398, de 23 de março de 2005. Dá nova redação aos arts. 4o e 5o do Decreto no 4.732, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, do Conselho de Governo. **Decreto nº 5.398/2005**. Brasília, 23

mar. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Decreto/D5398.htm#art4v>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. Legislação (2014). **Lei nº 12959, de 19 de maio de 2014**. Altera a Lei no 7.678, de 8 de novembro de 1988, para tipificar o vinho produzido por agricultor familiar ou empreendedor familiar rural, estabelecer requisitos e limites para a sua produção e comercialização e definir diretrizes para o registro e a fiscalização do estabelecimento produtor. Brasília, 19 maio 2014 (c). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L12959.htm>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. **Lista de Bens sem Similar Nacional (Resolução nº 79/2012)**. Brasília, 20 nov. 2012 (b). Disponível em: <<http://www.sevilha.com.br/semsimilar/semsimilar.pdf>>. Acesso em 13 set. 2017.

_____. MAPA – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Instrução Normativa nº 23, de 21 de junho de 2013**. Requisitos Zoossanitários dos Estados Partes para a Importação de Embriões de Bovinos Coletados in vivo. Brasília, 21 jun. 2013 (c). Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/saude-animal/transito-animal/arquivos-transito-internacional/importacao-de-embrioes-bovinos.pdf> />. Acesso em: 16 set. 2017.

_____. MDIC – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Circular nº 9, de 14 de março de 2012**. Brasília: 14 mar. 2012. Disponível em: <www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1331819867.pdf>. Acesso em: 07 out. 2017.

FEDERAÇÃO RUSSA. KREMLIN. Legislação (2014). **Executive Order on special economic measures to protect Russia's security**. Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/acts/news/46404>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Russian Federation — Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union**. 2017b. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds475_e.htm>. Acesso em: 11 ago. 2017.

ABRAFRUTAS - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES EXPORTADORES DE FRUTAS. **A Associação**. Disponível em:

<http://abrafrutas.org/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=255&lang=pt-br>. Acesso em: 26 set. 2017.

APEX-BRASIL – AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS. **Convênios assinados em 2014**. Brasília, 2014. Disponível em:

<<http://www.apexbrasil.com.br/uploads/convenios%202014.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2017.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Conheça os Deputados**. 2017 (a). Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>>. Acesso em: 09 set. 2017.

_____. CAMEX - CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. **Camex prorroga elevação do Imposto de Importação para lácteos, pêssegos e brinquedos**. Brasília, 29 dez. 2014 (b).

Disponível em: <<http://camex.gov.br/noticias-da-camex/225-camex-prorroga-elevacao-do-imposto-de-importacao-para-lacteos-pessegos-e-brinquedos>> Acesso em: 23 set. 2017.

_____. CGAC - COORDENAÇÃO GERAL DE APOIO ÀS CÂMARAS SETORIAIS E TEMÁTICAS/MAPA. **Ata da Reunião Ordinária nº 42 da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Leite e Derivados**. Porto Alegre: MAPA, 28 jul. 2015 (a). Disponível em:

<<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/leite-e-derivados/anos-anteriores/ata-da-reuniao-42.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2017.

_____. MAPA – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural – PSR: Relatório Estatístico 2016**.

Brasília: MAPA, 2017. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/riscos-seguro/seguro-rural/documentos-seguro-rural/ResultadoGeralPSR2016.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Informações do INCRA por território**. Brasília: 2015 (c). Disponível em:

<<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/acompanhe-a%C3%A7%C3%B5es-do-mda-e-incra>>. Acesso em: 23 set. 2017.

_____. MDA – SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Relatório de Gestão do Exercício de 2013**. Brasília: 2013 (d).

_____. MDA – SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Relatório de Gestão do Exercício de 2012**. Brasília: 2012 (b).

_____. MDA – SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2012/2013**. Brasília: 2012a. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/plano-safra/arquivos/view/Cartilha_Plano_Safra.pdf>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. MDA – SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2015/2016**. Brasília: 2015 (b). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/plano%20safra%20cartilha%202015%202016.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. MDA – SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **O Território Zona Sul do Estado – RS**. 2017 (c). Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/zonasuldoestadors/one-community?page_num=0>. Acesso em: 23 set. 2017.

_____. MDIC – MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. SECEX - Secretaria do Comércio Exterior. **Relatório DECOM 2012**. Brasília, 2012 (c), nº 16, 99 p.

_____. MDIC – MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Galeria de Ministros**. 2017 (b). Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/institucional/galeria-de-Ministros>>. Acesso em: 09 set. 2017.

CIOLOŞ. Question from MEP: Wine imports: possible tax increase and imposition of quotas. **EuroCare (European Alcohol Policy Alliance)**. S.l., 25 maio 2012. Disponível em: <http://www.eurocare.org/media_centre/eurocare_newsletter/2012/issue_5_2012/news_from_the_european_union_institutions/question_from_mep_wine_imports_possible_tax_increase_and_imposition_of_quotas>. Acesso em: 30 set. 2017.

CNA - CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. **60 anos CNA, 20 anos SENAR**. 2011. Disponível em:

<<http://www.canaldoprodutor.com.br/cna60senar20/cna.php>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Ações e Conquistas da Agropecuária Brasileira: Contribuição Sindical Rural 2015**. Brasília: CNA, 2015.

_____. **Ações e Conquistas da Agropecuária Brasileira: Contribuição Sindical Rural 2016**. Brasília: CNA, 2016.

_____. Associação Brasileira dos Produtores Exportadores de Frutas será lançada. **FAEPE**, Recife, 18 mar. 2014. Disponível em: <<http://faepe.com.br/associacao-brasileira-dos-produtores-exportadores-de-frutas-sera-lancada-oficialmente-em-evento-na-cna/>>. Acesso em: 26 set. 2017.

_____. Brasil renova acordo com Argentina para importação de leite em pó. **Sistema FAEG**, 28 jan. 2013. Disponível em: <<http://sistefafaeg.com.br/noticias/6849-brasil-renova-acordo-com-argentina-para-importacao-de-leite-em-po>>. Acesso em: 16 set. 2017.

_____. **Contribuição Sindical Rural 2013**. Brasília: CNA, 2013.

_____. **Entenda a atuação da CNA**. 2017. Disponível em: <<http://www.cnabrasil.org.br/sobre-cna/entenda-atuacao-cna>>. Acesso em: 09 set. 2017.

_____. Lácteos. **Boletim do Agronegócio Internacional**, Brasília, dez. 2014.

_____. **História da CUT Nacional**. 09 jun. 2006. Disponível em: <http://cntl.org.br/conteudos/cut_cronologia.php>. Acesso em: 11 fev. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. Report from the Commission to the European Parliament – Tenth Report – Overview of Third Country Trade Defence Actions against the European Union for the year 2012. **Comissão Europeia**. Bruxelas, 22 abr. 2013. COM (2013) 217 final. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_151068.pdf>. Acesso em: 30 set. 2017.

CONTAG – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **Quem somos**, 2017. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=1&nw=1>>. Acesso em: 09 set. 2017.

FEDERAÇÃO RUSSA. FEDERAL TARIFF SERVICE. Federação Russa. **History of tariff regulation**. 2006. Disponível em: <<http://www.fstrf.ru/eng/press/history>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA FEDERAÇÃO RUSSA. **Integrated Foreign Economic Information Portal: Russian Associations & Unions**. 2017. Disponível em: <<http://www.ved.gov.ru/eng/unions>> Acesso em: 22 jul. 2017.

FIBRIA. **Estrutura Acionária**. 2016. Disponível em: <<http://fibria.infoinvest.com.br/static/ptb/estrutura-acionaria.asp?idioma=ptb>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

FLAKE, L.; MAKSIMENKO, M. **Russian Federation Sugar Semi-annual: Beet Sugar Production to Fall But Still Be Second Highest on Record**. Moscou: USDA, 2012. (GAIN Report n. RS1261).

FLAKE, L.; VASSILIEVA, Y. **Russian Federation Sugar Annual 2014**. Moscou: USDA, 2014. (GAIN Report n. RS1425).

FPA – FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. **História da FPA**. 2017. Disponível em: <<http://www.fpagropecuaria.org.br/fpa>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

GRAY, R **Russian Agricultural Policy and Situation Bi-Weekly Update 10**. Moscou: USDA, 08 jul. 2015a. (GAIN Report n. 1544).

_____. **Russian Agricultural Policy and Situation Bi-Weekly Update 9**. Moscou: USDA, 2015b. (GAIN Report n. 1534).

_____. **Russian Federation Sugar Semi-Annual 2015**. Moscou: USDA, 2015c. (GAIN Report n. RS 1575).

_____. **Government Discusses the Future of the Russian Fishery Sector**. Moscou: USDA, 2014 (a). (GAIN Report n. 1482).

_____. **Government Subsidies for Transportation of Herring Will Contribute to Import Substitution**. Moscou: USDA, 2014 (b). (GAIN Report n. 1487).

_____. **Russian Government Further Supports Fishery Sector.** Moscou: USDA, 24 dez. 2014 (c). (GAIN Report n. 1487).

_____. **Trade impact of Ban on Fishery Sector.** Moscou: USDA, 22 ago. 2014 (d). (GAIN Report n. 1458)

HANSEN, E. **Russian Far East Ag Policy and Situation Update.** Vladivostok: USDA, 15 out. 2014 (a). (GAIN Report n. RSATO027).

_____. **Russian Far East Ag Policy and Situation Update.** Vladivostok: USDA, 31 out. 2014 (b). (GAIN Report n. RSATO030).

HIGGINS, H. **Russian Federation 2014 Dairy and Products Annual Report.** Moscou: USDA, 31 out. 2014 (b). (GAIN Report n. RS 1483).

_____. **Russian Federation 2014 Livestock and Products Annual Report.** Moscou: USDA, 06 out. 2014 (a). (GAIN Report n. RS 1475).

HIGGINS, H; HANSEN, E; MAKSIMENKO, M. **Russian Federation 2013 Dairy and Products Annual Report.** Moscou: USDA, 14 nov. 2013. (GAIN Report n. RSATO 1318).

IBRAVIN – INSTITUTO BRASILEIRO DO VINHO. **Sobre o Ibravin**, 2017 (a). Disponível em: <<http://www.ibravin.org.br/Institucional>>. Acesso em: 09 set. 2017.

JBS. **Composição Acionária e Societária.** 2017. Disponível em: <<http://jbss.infoinvest.com.br/static/ptb/composicao-acionaria-e-societaria.asp>>. Acesso em: 15 fev 2017.

OCB – ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. **OCB**, 2017. Disponível em: <<http://www.ocb.org.br/ocb>>. Acesso em: 09 set. 2017.

_____. **Relatório OCB 2012:** Cooperativas constroem um mundo melhor. Brasília: OCB, abr. 2013.

_____. **Relatório OCB 2013.** Brasília: OCB, abr. 2014.

_____. **Relatório OCB 2014:** O que nos torna cooperativistas. Brasília: OCB, mar. 2015.

OMC - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Minutes of the Meeting of 20-21 March 2012**. Genebra: OMC, 2012. 70 p. G/TBT/M/56. Disponível em: <<http://tbtimes.wto.org/en/SpecificTradeConcerns/View/272>>. Acesso em: 16 set. 2017.

UNIÃO EUROPEIA. **Report from the Commission to the European Council on Trade and Investment Barriers**. Bruxelas: 2016.

_____. **Report from the Commission to the European Council: Trade and Investment Barriers Report 2015**. Bruxelas: 17 mar. 2015. Código: COM(2015) 127 final.

_____. **Report from the Commission to the European Council: Trade and Investment Barriers Report 2014**. Bruxelas: 12 mar. 2014. Código: COM(2014) 153 final.

_____. **Report from the Commission to the European Council: Trade and Investment Barriers Report 2013**. Bruxelas: 28 fev. 2013. Código: COM(2013) 103 final.

USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **Hypothesis and Non-Hypothesis Research**. [S.l.]: [s.d.]. Disponível em: <<https://www.ars.usda.gov/SP2UserFiles/Subsite/sciQualRev/HypothesisandNonHypothesisResearch.doc>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

_____. **Agriculture Development Program 2013-2020**. Moscou: USDA, 2012. 15 p. (Global Agricultural Information Network).

_____. **Government Program for Agriculture and for Market Regulation 2008-2012**. 7051. ed. Moscou: USDA, 2007. 30 p. (Global Agricultural Information Network). Disponível em: <<https://apps.fas.usda.gov/gainfiles/200707/146291764.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

_____. **Ukraine: Dairy and Products Annual 2011**. ed. S.l.: USDA, 2011. 12 p. (Global Agricultural Information Network). Disponível em: <https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Dairy%20and%20Products%20Annual_Kiev_Ukraine_10-11-2011.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2017.

_____. **Production, Supply and Distribution**. 2017. Disponível em: <<https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/advQuery>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

VIVALÁCTEOS - Associação Brasileira de Laticínios. **Sobre**, 2017. Disponível em: <<http://vivalacteos.org.br/sobre/>>. Acesso em: 09 set. 2017.

YUDANOV, V. Prices for meat: who interferes with them? **AKKOR**. S.l., 10 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.akkor.ru/statya/834-ceny-na-myaso-kto-meshaet-ih-uderzhat.html>>. Acesso em: 15ago. 2017.

2. Bibliografia secundária

Publicações científicas

ALLISON, G. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, s.l., v. 63, n. 03, p. 689-718, set. 1969.

ALLISON, G; ZELIKOW, P. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis. 2. ed. Boston: Pearson, 1999. 440 p.

ÅSLUND, A. Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed in Russia. **Social Research**, S.l., v. 76, n. 1, p.1-28, primavera, 2009. Disponível em: <www.jstor.org/stable/40972137>. Acesso em: 27 jul. 2016.

BAER, W. **A Economia Brasileira**. 3. ed. São Paulo: Nobel, 2009. 541 p. Tradução de: Edite Sciulli. Título original: *The Brazilian Economy: growth & development*.

BHAGWATI, J. **Termites in the Trading System**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

_____. Shifting Comparative Advantage, Protectionist Demands and Policy Response. In: BHAGWATI, J (org.). **Import Competition and Response**. Chicago (Estados Unidos): University of Chicago Press, 1982. Cap. 06. p. 153-180.

BHAGWATI, J; KRISHNA, P. The World Trade System: Trends and Challenges. In: **TRADE AND FLAG: The Changing Balance of Power in the Multilateral Trade System**. 7-8 abr. 2017, Bahrain. Disponível em: <http://www.columbia.edu/~jb38/papers/pdf/paper1-the_world_trading_system.pdf>. Acesso em: 04nov17.

BHAGWATI, J; BLINDER, A. **Offshoring of American Jobs**: What Response from U.S. Economic Policy? Cambridge (Estados Unidos): Massachusetts Institute of Technology, 2009.

BALASSA, B. Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation. **Journal of Political Economy**, Chicago (Estados Unidos), v. 73, n. 06, dez. 1965, p. 573-594. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1829884?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents>.

Acesso em: 26 abr. 2016.

BENDOR, J.; HAMMOND, T. Rethinking Allison's Models. **The American Political Science Review**, s.l., v. 86, n. 02, p. 301-322, jun. 1992. Disponível em:

<www.jstor.org/stable/1964222>. Acesso em: 09 jul. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. **State-society cycles and political pacts in a national-dependent society: Brazil**. São Paulo: Fgv: Escola de Economia de São Paulo, 2012. (Texto Para

Discussão ° 317). Disponível em: BRESSER-PEREIRA, L. Nacionalismo no centro e na periferia do capitalismo. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 22, n. 62, p.171-193, abr. 2008.

Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142008000100012>>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. **Economia brasileira: uma introdução crítica**. 3. ed. São Paulo: 34, 1998. 222 p.

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9964/TD%20317%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf;sequence=1>>. Acesso em: 09 set. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L.; GALA, O. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 04, p. 663-686, out-dez, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L.; DINIZ, E. Empresariado industrial, democracia e poder político. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 84, p. 83-99, 2009. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso

em: 11 fev. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002009000200006>.

BURAWOY, M. Transition without Transformation: Russia's Involuntary Road to Capitalism. **East European Politics And Societies**, Berkley, v. 15, n. 2, p.269-290, mar. 2001. Disponível em:

<<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0888325401015002004>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

CANTALICE, A. “Los movimientos sociales están presionando para restituir la democracia en Brasil”. **Nueva Sociedad**, s.l., jul 2016. Entrevista concedida a Mariano Schuster.

Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/los-movimientos-sociales-estan-presionando-para-restituir-la-democracia-en-brasil/>>. Acesso em: 09 set. 2017.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011. 595 p.

CHANG, H. **23 Things They Don't Tell You About Capitalism**. Londres: Bloomsbury Press, 2010. 81 p.

_____. Painting carmakers green. **The Guardian**. Londres, 03 fev. 2009. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2009/feb/03/automotive-wto-green-politics>>. Acesso em: 04 nov. 17.

_____. **Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism**. Londres: Bloomsbury Press, 2007. 280 p.

CINDES; CDPP. A integração internacional da economia brasileira: propostas para uma nova política comercial. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, [s.l.], n. 128, p. 04-15, set. 2016. Funcex. Disponível em: <<http://www.funcex.org.br/rbce/rbce128/mobile/index.html>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

COLLIER, D.; LAPORTE, J.; SEAWRIGHT, J. Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement, and Analytic Rigor. **Political Research Quarterly**, v 65, e. 1. [s.l.], Estados Unidos: University of Utah, 2012, p. 217-232.

COUGHLIN, C.; CHRYSTAL, K.; WOOD, G. Protectionist Trade Policies: Survey of Theory, Evidence, and Rationale. In: FRIEDEN, J.; LAKE, D. **International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth**. 4. ed. Londres: Taylor & Francis E-library, 2003. Cap. 19. p. 303-317.

DAVIS, L.; NORTH, D. **Institutional Change and American Economic Growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971. 292p.

DUPAS, G. Nova ordem global e a política: o espaço da periferia. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL REG GEN: Alternativas Globalização. 2005, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio

de Janeiro: UNESCO, 2005. Disponível em:

<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp15.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

DUROSELLE, J.B. **Todo Império Perecerá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992. 483 p. Tradução de: Ane Lize Spaltemberg de Siqueira Magalhães.

DYKER, D. Russian accession to the WTO—why such a long and difficult road? **Post-communist Economies**, [s.l.], v. 16, n. 1, p.3-20, mar. 2004. Informa UK Limited..

Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/1463137042000194816W>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

EICHENGREEN, B. The Political Economy of the Smoot-Hawley Tariff. In: FRIEDEN, J.; LAKE, D.. **International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth**. 4. ed. Londres: Taylor & Francis E-library, 2003. Cap. 2. p. 37-46.

FEENSTRA, R.; BHAGWATI, J. Tariff Seeking and the Efficient Tariff. In: BHAGWATI, J (org.). **Import Competition and Response**. Chicago (Estados Unidos): University of Chicago Press, 1982. Cap. 09. p. 245-261.

FERRAZ, M. Adido agrícola: linha de frente do agronegócio brasileiro. **Pontes: Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável**, S.l., v. 9, n. 7, p.19-21, 31 ago.

2013. Bridges Network, ICTSD. Disponível em:

<<https://www.ictsd.org/sites/default/files/review/pontes/pontes9-7.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

FERREIRA, C. **A Adesão da Rússia à Organização Mundial do Comércio sob o prisma da política doméstica russa e das relações bilaterais russo-norte-americanas (1993-2008)**. 2012. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

FIRPO, S.; PIERI, R. **Structural change, productivity growth and trade policy in Brazil**. São Paulo: School of Economics (Working Paper n. 8). Agosto 2013.

GEDDES, B. How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics. **Political Analysis**, v. 02. [s.l.]: 1990.

GIAMBIAGI, F. et al. **Economia brasileira contemporânea**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 290 p. Versão eletrônica.

GONÇALVES, R. **Economia política internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 317 p.

HALPERIN, M.; CLAPP, P. **Bureaucratic politics and foreign policy**. Arlington: Brookings Institution Press, 2006. 415 p.

HILL, C. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003. 376 p.

GOWA, J. **Allies, Adversaries, and International Trade**. Princeton: Princeton University Press. 1994.

HUDSON, V. **Foreign Policy Analysis: classic and contemporary theory**. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2007. 234 p.

ICTSD – INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Capping Unusually High Tariffs: The WTO Doha Round and 'Tariff Peaks'**. 9. ed. Genebra: International Centre For Trade And Sustainable Developmentinternational Centre For Trade And Sustainable Development, 2009. 12 p. (Information Notes). ISSN: 1816-6970.

ILLARIONOV, A. The Siloviki in Charge. **Journal Of Democracy**, S.l., v. 20, n. 2, p.69-72, abr. 2009.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **The Eurasian Economic Union: Power, Politics and Trade**. Bruxelas: International Crisis Group, 20 jul. 2016. (Europe and Central Asia Report nº 240).

JACKSON, R.; SØRENSEN, G. **Introduction to International Relations: Theories and Approaches**. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013. 373 p.

JOHNSON, J; REYNOLDS, H. **Political Science Research Methods**, e. 06. Washington, Estados Unidos: CQ Press, 2008.

JONES, R. A Three-Factor Model in Theory, Trade and History. In: BHAGWATI, J. et al. **Trade, Balance of Payments and Growth**. Amsterdam: North-holland, 1971. Cap. 1.

KEOHANE, R. Twenty Years of Institutional Liberalism. **International Relations**, v. 26, n.2, 2012, p. 125-138.

_____. **After Hegemony**. Princeton: Princeton University Press, 1984. 290 p.

KEOHANE, R; MARTIN, L. The Promise of Institutional Theory. **International Security**, v. 20, n. 1, verão, 1995, p. 39-51.

KEOHANE, R.; KING, G.; VERBA, S. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KRUGMAN, P.; OBSTFELD, M.; MELITZ, M. **International economics: theory & policy**. 9. ed. Boston: Pearson Education, 2012. 736 p. (The Pearson series in economics).

KRUGMAN, P. Is Free Trade Passe? **The Journal of Economic Perspectives**, vol. 1, núm. 2, p. 131-144 outo1no, 1987.

LAFER, C. Descaminhos do Mercosul – a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. **Política Externa**. Mercosul = - Paraguai + Venezuela, vol. 21, núm. 3, janeiro-março, 2013. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2013/03/Politica-Externa-21-03-Celso-Lafer.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2017.

_____. OMC: presença e persistência. **Estadão**. São Paulo. 21 dez. 2014. Disponível em: <<http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,omc-presenca-e-persistencia-imp-,1610426>>. Acesso em: 16 set. 2017.

LIST, F. **The National System of Political Economy**. Londres: Longmans, Green and Co., 1909. 310 p. Tradução de: Sampson Lloyd; Introdução de Joseph Nicholson. Disponível em: <<http://oll.libertyfund.org/title/315>>. Acesso em: 10 out. 2017.

LUKAUSKAS, A. The Political Economy of Protectionism. In: LUKAUSKAS, A.; STERN, R.; ZANINI, G. **Handbook of Trade Policy for Development**. Oxford: Oxford University Press, 2013. Cap. 8. p. 223-253.

MAMONOVA, N.; VISSER, O. State marionettes, phantom organisations or genuine movements? The paradoxical emergence of rural social movements in post-socialist Russia. **The Journal Of Peasant Studies**, [s.l.], v. 41, n. 4, p.491-516, 9 jun. 2014. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2014.918958>.

MANCUSO, W.; GOZETTO, A. *Lobby*: instrumento democrático de representação de interesses? **Organicom**, [s.l.], v. 8, n. 14, p. 118-128, maio 2011. Disponível em: <<http://revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/344/384>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

MANCUSO, W.; OLIVEIRA, A. Abertura econômica e ação coletiva do empresariado no Brasil. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, [s.l.], v. 69, p. 1, 2006.

MARX, K. **Free Trade**: An Address Delivered before the Democratic Association of Brussels. Mountain View, Estados Unidos: New York Labor News, 2000. 32 p. Tradução de: Florence Kelley; Prefácio de: Eric Haas; Introdução de: Frederick Engels. Disponível em: <<http://www.slp.org/pdf/marx/free-trade.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

MATTHEWS, J. The Tax Law of Palmyra: Evidence for Economic History in a City of the Roman East. **The Journal Of Roman Studies**, S.l., v. 74, s.n., p.157-180, 1984. Anual. Disponível em: <www.jstor.org/stable/299013>. Acesso em: 14 out. 2017.

MAYDA, A.; RODRIK, D. Why Are Some People (and Countries) More Protectionist Than Others? **European Economics Review**, [s.l.], v. 49, n. 6, p.1393-1430, ago. 2005. National Bureau of Economic Research. <http://dx.doi.org/10.3386/w8461>.

MEARSHEIMER, J. The False Premise of International Institutions. *International Security*, v. 19, n. 3. [s.l.]: inverno 1994-1995, p. 5-49.

MEDEIROS, J; RASEIRA, M. **Aspectos da produção e mercado do pêssego no Brasil**. Pelotas: Embrapa, 2008. 14 p. (Circular Técnica nº 80). Disponível em: <<https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/747521/1/Circular80.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2017.

METZLER, L. Tariffs, the Terms of Trade, and the Distribution of National Income. **Journal Of Political Economy**, Chicago, v. 57, n. 1, p.1-29, fev. 1949. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1828621>>. Acesso em: 18 out. 2016.

MIGUEL, L. Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador, de Singer, André. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 95, p. 157-163, Mar. 2013. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100009&lng=en&nrm=iso. access on 09 set. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002013000100009>.

MILIBAND, R. “Poulantzas e o Estado Capitalista. **Crítica Marxista**, São Paulo, Ed. Unesp, n. 27, 2008, p. 93-104.

_____. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MILNER, H. The Political Economy of International Trade. **Annual Review Of Political Science**, [s.l.], v. 2, n. 1, p.91-114, jun. 1999. Annual Reviews. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.91>. Disponível em: <http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.2.1.91>. Acesso em: 07 set. 2016.

MILNER, H; JUDKINS, B. Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 48, p.95-119, 2004.

MOROSINI, F; CORNETET, J. O governo de Dilma Rousseff e as negociações comerciais multilaterais: Retração sem desistência. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 4, n. 19, p.4-10, set. 2013.

MÜLLER, M; DRI, C. Liderança e Política Externa: A importância do MAPA na relação econômica Brasil-China no período 2015-2016. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – ABRI, 6., 2017, Belo Horizonte. **Anais**. Belo Horizonte: Abri, 2017. p. 1 - 15. Disponível em: http://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1499016222_ARQUIVO_ArtigoABRI2017.pdf. Acesso em: 09 set. 2017.

NASSAR, A.; ARASHIRO, Z.; JANK, M. Tariff spikes and tariff escalation. In: GAIFORD, J.; KERR, W. **Handbook on International Trade Policy**. Northampton (Estados Unidos): Edward Elgar Publishing, 2007. Cap. 20. p. 222-236.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990. 159 p.

NOVE, A. **An Economic History of the USSR: 1917-1991**. 7. ed. Londres: Penguin Books, 1992. 482 p.

OSBORNE, S.; TRUEBLOOD, M. **Agricultural Productivity and Efficiency in Russia and Ukraine: Building on a Decade of Reform**. Washington: Economic Research Service/USDA, 2002. 29 p. AER-813. Disponível em: <<https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=41477>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

PAIXÃO, A.; CASTRO SANTOS, M. O álcool combustível e pecuária de corte: fragmentação e porosidade no Estado Burocrático-Autoritário. **Revista Brasileira de Ciências Sociais - ANPOCS**, São Paulo, v.3, n. 7, jun. 1988.

PANAGARIYA, A. Comparative Advantage: The Ricardian and Heckscher-Ohlin Theories. In: LUKAUSKAS, A.; STERN, R.; ZANINI, G. **Handbook of Trade Policy for Development**. Oxford: Oxford University Press, 2013. Cap. 4. p. 89-113.

_____. **India in the 1980s and 1990s: A Triumph of Reforms**. S.l: Fundo Monetário Internacional, 2004. 37 p. (IMF Working Paper).

PASQUINO, G. Grupos de Pressão. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**, 11 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983. p. 562-571. Tradução: João Ferreira

PEDERSEN, J. Explaining Economic Liberalization in India: State and Society Perspectives. **World Development**, S.l., v. 28, n. 2, p.265-282, 2000.

PEZZOLA, A. Trade Politics Is Local Politics: Subnational Interests And Commercial Policy In Argentina. **Rev. cienc. polít.** (Santiago), Santiago, v. 37, n. 1, p. 121-145, maio 2017. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2017000100006&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 12 jul. 2017.

PORTER, M. **A Vantagem Competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

POTTERS, J.; SLOOF, R. Interest groups: A survey of the empirical models that try to assess their influence. **European Journal of Political Economy**, s.l., v. 12, s.n., p. 403-442, 1996.

Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268096000080>>.

Acesso em: 09 jul. 2017.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p.47-111, jul. 1949.

Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2443>>. Acesso em: 03 out. 2016.

PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. **The Logic of Comparative Social Inquiry**. Nova Iorque, Estados Unidos: John Wiley & Sons, 1970.

RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. 318 p. (Os Economistas). Tradução de: Paulo Henrique Ribeiro Sandron.

RICUPERO, R. A maior mudança da política externa. **Política Externa**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 95-100, jan-mar. 2013.

RIVERA, D.; RIVERA, S. Is Russia a militocracy? Conceptual issues and extant findings regarding elite militarization. **Post-soviet Affairs**, [s.l.], v. 30, n. 1, p.27-50, 2 set. 2013.

Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/1060586x.2013.819681>.

_____. The Russian Elite under Putin: Militocratic or Bourgeois?. **Post-soviet Affairs**, [s.l.], v. 22, n. 2, p.125-144, 1 jan. 2006. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.2747/1060-586x.22.2.125>.

SAMUELSON, P. Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization. **Journal of Economic Perspectives**, v. 18, n. 3, p. 135-146, verão 2004.

_____. Ohlin Was Right. **The Swedish Journal Of Economics**, S.l., v. 73, n. 4, p.365-384, dez. 1971. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3439219?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents>. Acesso em: 10 out. 2016.

SATAPATHY, C. Did India give the world its first customs tariff? **Economic and political weekly**, v. 34, n. 8, Feb. 20-26, 1999.

SCHULZE, E; TILLACK, P; WANDEL, J. **Privatization in Russia's Food Industry and Agriculture**. Leipzig: Univesidade de Leipzig, 2000. 36 p. Disponível em:

<<http://www.leipzigersocietaet.de/publikationen/Heft9.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

SEGRILLO, A. “A diarquia Putin-Medvedev: dimensões da política interna e da política externa”. In: ALVES, André Augusto Pineli (org.). **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: IPEA, 2011.

SIMMONS, B.; MARTIN, L. International Organizations and Institutions, In: CARLSNAES, W; RISSE, T.; SIMMONS, B. *The Sage Handbook of International Relations*, e. 02. Londres: Sage Publications, 2012. p. 326-351. Disponível em:

<http://scholar.harvard.edu/files/bsimmons/files/ch_13_-_international_os_and_is.pdf?m=1397158196>. Acesso em: 24 jun. 2016.

SMITH, A. **Inquérito sobre a natureza e as causas da Riqueza das Nações**. 2. ed.

Coimbra, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987. 823 p. Tradução e notas de: Teodora Cardoso -e Luís Cristóvão de Aguiar.

SNIDAL, D. The limits of hegemonic stability theory. **International Organization**, s.l., v.

41, n. 04 p. 579-641. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706716>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

STOPLER, W.; SAMUELSON, P. Protection and Real Wages. **The Review Of Economic Studies**, Oxford, v. 9, n. 1, p.58-73, nov. 1941. Disponível em:

<https://www.jstor.org/stable/2967638?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 18 nov. 2016.

TOCHITSKAYA, I. **Russia's Accession to the WTO: Implications for Belarus' Trade and Industries**. Minsk: IPM Research Center, jun. 2012. Série Policy Paper n. 01/2012.

VANDERBERG, R. **Russian Federation: Draft Amendments to CU Technical Regulation on Milk Safety**. Moscou: USDA, 2015. (GAIN Report n. RS 1573).

VATTEL, E. **O Direito das Gentes**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. 685 p. Tradução e Prefácio de: Vicente Marotta Rangel.

VILLA, M. **Collor Presidente: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção.** Rio de Janeiro: Record, 2016. 266 p.

VINOKUROV, E. Eurasian Economic Union: Current state and preliminary results. **Russian Journal Of Economics**, São Petersburgo, v. 2017, n. 3, p.54-70, 2017.
[Http://dx.doi.org/10.1016/j.ruje.2017.02.004](http://dx.doi.org/10.1016/j.ruje.2017.02.004).

WALLERSTEIN, I. **World-Systems Analysis: An Introduction.** Londres: Duke University Press, 2004. 109 p.

WEGREN, S. The Impact of WTO Accession on Russia's Agriculture. **Post-soviet Affairs**, [s.l.], v. 28, n. 3, p.296-318, 1 jul. 2012. Informa UK Limited.
<http://dx.doi.org/10.2747/1060-586x.28.3.296>.

_____. Russia's Food Policies and Foreign Policy. **Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization**, Washington, v. 18, n. 3, p.189-207, verão 2010 (a). Disponível em: https://www2.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya_archive/GWASHU_DEMO_18_3/C4W0VN8038PQR45P/C4W0VN8038PQR45P.pdf.
 Acesso em: 05 jan. 2017.

_____. Agriculture in Late Putin Period and Beyond. In: WEGREN, Stephen; HERSPRING, Dale (Ed.). **After Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain.** Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2010 (b). Cap. 9. p. 199-220.

_____. Socioeconomic Transformation in Russia: Where is the Rural Elite?. **Europe-asia Studies**, [s.l.], v. 52, n. 2, p.237-271, mar. 2000. Informa UK Limited.
<http://dx.doi.org/10.1080/09668130050006781>.

_____. **The Moral Economy Reconsidered: Russia's Search for Agrarian Capitalism.** Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2005. 278 p.

WENDT, A. Constructing International Politics. **International Security**, [s/l], v. 20, n. 1, p. 71-81, verão, 1995.

WILLIAMSON, J. **A Economia Aberta e a Economia Mundial: Um Texto de Economia Internacional.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989. 394 p. Tradução de: José Ricardo Brandão Azevedo.

Matérias de jornais e revistas

ACORDO FIXA COTA DE EXPORTAÇÕES PARA PÊSSEGO EM CALDA. **Notícia na Hora**, s.l., 19 maio. 2012. Disponível em:

<<http://www.noticianahora.com.br/brasil/noticia/acordo-fixa-cota-de-exportacoes-para-pessego-em-calda/119561#.WcbIX8iGPIU>>. Acesso em: 23 set. 2017.

AFL-CIO. **A NAFTA That Works Must Empower Working People, Not Corporations.**

2017. Disponível em: <<https://aflcio.org/reports/nafta-works-must-empower-working-people-not-corporations>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

AMOS, H. The True Tale of Russia's German Dairy King. **The Moscow Times**. Moscou, 23

nov. 2015. Disponível em: <<https://themoscowtimes.com/articles/the-true-tale-of-russias-german-dairy-king-50821>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

APEX-BRASIL – AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS. 4 Setores Iniciam Projetos de Exportação com a Apex-Brasil. **Apex-Brasil**. Brasília, 12 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/Noticia/4-SETORES-INICIAM-PROJETOS-DE-EXPORTACAO-COM-A-APEX-BRASIL>>. Acesso

em: 18 set. 2017.

ASOEX – ASOCIACIÓN DE EXPORTADORES DE FRUTAS DE CHILE. Com um aumento de más de 5% terminó la Temporada de Exportaciones Frutícolas 2015-2016.

Disponível em: <<http://www.asoex.cl/component/content/article/25-noticias/285-comunicado->>. Acesso em: 25 set. 2017.

ASTLEY, M. Russia suspends imports of Polish cheese products after ‘violations’. **Dairy**

Reporter. S.l., 25 fev. 2015 (a). Disponível em: <<http://www.dairyreporter.com/Regulation-Safety/Russia-suspends-import-of-Polish-cheese-products-after-violations>>. Acesso em: 25 afo. 2017.

_____. Russia lifts 2013 botulism scare ban on imports from Fonterra plants. **Dairy**

Reporter. S.l., 19 ago. 2015 (b). Disponível em:

<<http://www.dairyreporter.com/Manufacturers/Russia-lifts-2013-botulism-scare-ban-on-imports-from-Fonterra-plants>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

_____. Lithuanian dairy Rokiškio lends brand name to Russian firm to ‘maintain recognition’. **Dairy Reporter**. S.l., 13 maio 2015 (c). Disponível em:

<<http://www.dairyreporter.com/Manufacturers/Lithuanian-dairy-Rokiskio-lends-brand-name-to-Russian-firm-to-maintain-recognition>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

_____. Russia returns fire in dairy export battle with Ukraine. **Dairy Reporter**. S.l., 07 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.dairyreporter.com/Markets/Russia-returns-fire-in-dairy-export-battle-with-Ukraine>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

_____. Russia removes temporary Fonterra dairy import ban. **Dairy Reporter**. S.l., 09 set. 2013 (a). Disponível em: <<http://www.dairyreporter.com/Manufacturers/Russia-removes-temporary-Fonterra-dairy-import-ban>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. US milk moustache claim ‘was a joke’, Russia food safety deputy admits. **Dairy Reporter**, S.l., 12 mar. 2013 (b). Disponível em: <<http://www.dairyreporter.com/Regulation-Safety/US-milk-moustache-claim-was-a-joke-Russia-food-safety-deputy-admits>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

BERTELLO, F. Prometen revisar las restricciones a las exportaciones de lácteos. **La Nación**. Buenos Aires, 26 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1721702-prometen-revisar-las-restricciones-a-las-exportaciones-de-lacteos>>. Acesso em: 16 set. 2017.

_____. Brasil no aprueba el ingreso de leche en polvo y quesos de la Argentina. **La Nación**. Buenos Aires, 22 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1547839-brasil-no-aprueba-el-ingreso-de-leche-en-polvo-y-quesos-de-la-argentina>>. Acesso em: 16 set. 2017.

BOUCKLEY, B. Processor hits back as Russia stokes Ukrainian cheese war. **Dairy Reporter**. S.l., 10 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.dairyreporter.com/Regulation-Safety/Processor-hits-back-as-Russia-stokes-Ukrainian-cheese-war>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

BOZZETTO, E. Presidente do Ibravin promove apoio à qualificação dos agricultores. **A Vindima**, s.l., 2014. Disponível em: <<http://www.avindima.com.br/?p=5921>>. Acesso em: 07 out. 2017.

BRANCO, M. Agricultura lança programa para aumentar produção de carne e de leite. **Agência Brasil**, Brasília, 17 fev. 2014. Disponível em:

<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-02/agricultura-lanca-programa-para-aumentar-producao-de-carne-e-leite>>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. Novo Ministro da Agricultura diz que investirá na produção de leite. **Via Maxi**, Brasília, 19 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.viamaxi.com.br/2013/03/novo-Ministro-da-agricultura-diz-que-investira-na-producao-de-leite/>>. Acesso em: 13 set. 2017.

BRASIL. **Camex altera lista de exceções à tarifa externa comum**. Brasília, 04 set. 2014 (a). Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/07/camex-altera-a-lista-de-excecoes-a-tarifa-externa-comum>> Acesso em: 23 set. 2017.

BRASIL INVESTIRÁ R\$ 2,3 MI PARA AMPLIAR EXPORTAÇÃO DE LEITE. **Globo Rural**. Rio de Janeiro, 20 fev. 2013. Disponível em: <<http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI331429-18530,00-BRASIL+INVESTIRA+R+MI+PARA+AMPLIAR+EXPORTACAO+DE+LEITE.html>>. Acesso em: 13 set. 2017.

BRASIL MANTIENE RESTRICIONES AL INGRESO DE DURAZNOS ENLATADOS. **Los Andes**, Mendoza, 26 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.losandes.com.ar/article/brasil-mantiene-restricciones-ingreso-duraznos-enlatados-638587>>. Acesso em: 25 set. 2017.

BRASIL RENOVA ACORDO COM ARGENTINA PARA IMPORTAÇÃO DE LEITE EM PÓ. **MilkPoint**. Brasília, 28 jan. 2013. Disponível em: <<https://www.milkpoint.com.br/cadeia-do-leite/giro-lacteo/brasil-renova-acordo-com-argentina-para-importacao-de-leite-em-po-82277n.aspx#>>. Acesso em: 18 set. 2017.

BRASIL. Agricultura destina R\$ 128 mi contra moscas-das-frutas. **Portal Brasil**, Brasília, 08 set. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/09/agricultura-destina-r-128-mi-contras-moscas-das-frutas>>. Acesso em: 23 set. 2017.

BRAZIL LOOKS TO INCREASE DAIRY EXPORTS. **The Dairy Site**. S.l., 01 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.thedairysite.com/news/40398/brazil-looks-to-increase-dairy-exports>>. Acesso em: 18 set. 2017.

BROUGH, D.; DEVITT, P. Low profits drive Black Sea farms out of sugar into grains. **Reuters**. S.l., 29 maio 2013. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/sugar-russia-grains-idUSL5N0E923L20130529>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

CÂMARA APROVA REGRAS PARA PRODUÇÃO DE VINHO COLONIAL. **Globo Rural**, Rio de Janeiro, 29 set. 2013. Disponível em: <<http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI343126-18078,00-CAMARA+APROVA+REGRAS+PARA+PRODUCAO+DE+VINHO+COLONIAL.html>>. Acesso em: 30 set. 2017.

CÂMARA DEVE VOTAR INCLUSÃO DO SETOR VINÍCOLA NO SIMPLES NACIONAL NA PRÓXIMA SEMANA. **Ibravin**, Bento Gonçalves, 26 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.ibravin.org.br/Noticia/camara-deve-votar-inclusao-do-setor-vinicola-no-simples-nacional-na-proxima-semana/59>>. Acesso em: 07 out. 2017.

CAMEX PRORROGA TARIFA TEMPORÁRIA PARA IMPORTAÇÃO DE PÊSSEGOS E LÁCTEOS. **Canal Rural**, s.l., 22 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/camex-prorroga-tarifa-temporaria-para-importacao-pessegos-lacteos-33147>>. Acesso em: 23 set. 2017.

CAPRA, G. Brasil Está livre da lagarta da maçã. **Embrapa**, Vacaria, 15 maio 2014. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/1712390/brasil-esta-livre-da-lagarta-da-maca>>. Acesso em: 23 set. 2017.

CASSOLI, L. Prorrogaram a IN-62. E agora? **Milkpoint**, s.l., 10 maio 2016. Disponível em: <https://www.milkpoint.com.br/mypoint/clinicadoleite/p_prorrogaram_a_in62_e_agora_in62_ccs_cbt_prorrogacao_qualidade_do_leite_mapa_5983.aspx>. Acesso em: 13 set. 2017.

CESSNA, J et al. **Growth of US Dairy Exports**. Washington: Usda, 2016. 59 p. LDPM-270-01. Disponível em: <<https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/81255/ldpm-270-01.pdf?v=42703>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

CHILE ENTREGÓ ANTECEDENTES PARA FRENAR SALVAGUARDIAS AL VINO EN BRASIL. **La Tercera**. Santiago, 25 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.latercera.com/noticia/chile-entrego-antecedentes-para-frenar-salvaguardias-al-vino-en-brasil/>>. Acesso em: 30 set. 2017.

COLA, L. Esse é o caminho: Produtores de vinhos artesanais recebem apoio do Ministro da Agricultura! **A Gazeta**, Vitória, 30 ago. 2012. Disponível em:

<<http://blogs.gazetaonline.com.br/vinhosemaisvinhos/2012/08/esse-e-o-caminho-produtores-de-vinhos.html>>. Acesso em: 07 out. 2017.

CONTAG - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **Governo Dilma paralisa Reforma Agrária**. 01 fev. 2013. Disponível em:

<<http://www2.contag.org.br/indexdet.php?modulo=portal&acao=interna2&codpag=101&id=8482&mt=1&data=04/02/2013%2012:05:45&nw=1&idjn=0&ano=2013&mes=02&imp=1&nme>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. Agricultura familiar ocupa papel de destaque na elaboração de document da Conferência do Leite. **Blog de Política Agrícola**, 08 nov. 2012. Disponível em:

<<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=101&id=8311&mt=1&nw=1>>. Acesso em: 08 out. 2017.

CULLINEY, K. Roshen defends quality concerns raised by Russian watchdog.

Confectionery News. S.l., 15 jul. 2013. Disponível em:

<<http://www.confectionerynews.com/Regulation-Safety/Roshen-defends-quality-concerns-raised-by-Russian-watchdog>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

D'AMORA, D. Russia Bans Imports of Lithuanian Dairy Products. **The Moscow Times**.

Moscú, 07 out. 2013. Disponível em: <<https://themoscowtimes.com/articles/russia-bans-imports-of-lithuanian-dairy-products-28347>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

DAHER, R. Os pífios motivos alegados pela CNA para apoiar o impeachment. **Carta**

Capital. S.l. 11 abr. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/os-pifios-motivos-alegados-pela-CNA-para-apoiar-o-impeachment>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

DAIRY LEADERS GIVE MINISTER ACTION PLAN. **The Dairy Site**. S.l., 09 nov. 2012.

Disponível em: <<http://www.thedairysite.com/news/40485/dairy-leaders-give-minister-action-plan>>. Acesso em: 18 set. 2017.

DEININGER, K. et al. **Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?**. Washington: O Banco Mundial, 2011. 214 p. (Agriculture and Rural Development).

Disponível em: <<https://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2016.

DOCE, N. Brazil begins dairy exports to Russia. **Russia Times**. S.l., 24 set. 2014. Disponível em: <<https://www.rt.com/business/190260-brazil-begins-dairy-exports-russia/>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

DECRETO INSTITUI PROGRAMA MAIS LEITE SAUDÁVEL. **Globo Rural**, Rio de Janeiro, s.n., 01 out. 2015.

EBDR FREEZES \$ 271 MILLION IN INVESTMENTS IN RUSSIAN AGRICULTURE. **TASS – Russian News Agency**. S.l., 31 jul. 2014. Disponível em: <<http://tass.com/economy/743113>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

EDWARDS, S. Trade Policy, Growth, and Income Distribution. **The American Economic Review**, S.l., v. 87, n. 2, p.205-210, maio 1997. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2950914>>. Acesso em: 21 maio 2016.

EL DURAZNO EM LATA SIGUE PERDIENDO COMPETITIVIDAD. **Los Andes**, Mendoza, 20 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.losandes.com.ar/article/durazno-lata-sigue-perdiendo-competitividad-686943>>. Acesso em: 25 set. 2017.

EMBRAPA. Setor vitivinícola busca legalizar vinho artesanal e colonial. **Notícias 2012**. Bento Gonçalves, 21 maio 2012. Disponível em: <<http://www.cnpuv.embrapa.br/noticias/2012/2012-05-21b.html>>. Acesso em: 30 set. 2017.

EU IN WTO WARNED RUSSIA OVER LITHUANIAN DAIRY BAN. **Lithuania Tribune**. Vilnius, 23 out. 2017.

EU SUPPORT FOIR DAIRY FARMERS TO ALLEVIATE RUSSIAN RESTRICTIONS ON IMPORTS. **Mercopress**. Montevideo, 1 set. 2014. Disponível em: <<http://en.mercopress.com/2014/09/01/eu-support-for-dairy-farmers-to-alleviate-russian-restrictions-on-imports>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

FERNÁNDEZ, F. Prohíben el ingreso de lácteos en Brasil. **El País Uruguay**. Rivera, 23 jul. 2013. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20130723231343/http://www.elpais.com.uy/informacion/prohib-en-ingreso-lacteos-brasil.html>>. Acesso em: 16 set. 2013.

FITZGIBBON, A. Russia increased state support of milk production to € 4.4 billion. **Irish Farmers Journal**. S.l., 27 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.farmersjournal.ie/russia-increases-state-support-of-milk-production-to-4-4-billion-179636>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

FLORES, M. Durazno em lata: proponen dejar Brasil y vender em Venezuela. **Los Andes**, Mendoza, 13 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.losandes.com.ar/article/durazno-lata-proponen-dejar-brasil-vender-venezuela-679471>>. Disponível em: 25 set. 2017.

FRUITTRADE Y SU PREVIA: Taller Comercialización Internacional dejó claro que exportar es solo um passo de “confianza”. **Revista Fedefruta**, s.l., n. 134, out. 2012. Disponível em: <http://www.fedefruta.cl/2016/wp-content/uploads/Revista_Fedefruta_134.pdf>. Acesso em: 25 et. 2017.

GAAZE, K. **A Quiet Coup?:** What Lay Behind the Russian Minister's Arrest. Moscou: Carnegie Moscow Center, 2016. Disponível em: <<http://carnegie.ru/commentary/66244>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

GEROSA, R. A salvaguarda azedou o mundo do vinho e deve aumentar o preço do importado. Saiba por quê. **Blog do Vinho**. S.l. 22 mar. 2012. Disponível em: <<http://vinho.ig.com.br/index.php/2012/03/22/a-salvaguarda-azedou-o-mundo-do-vinho-e-deve-aumentar-o-preco-do-importado-saiba-por-que/>>. Acesso em: 07 out. 2017.

GOVERNMENT PLANS FURTHER SUPPORTS FOR BEET THROUGH 2020. **Sugar Online News**. S.l., 03 jun. 2012. Disponível em: <http://www.sugaronline.com/website_contents/view/1185813>. Acesso em: 29 ago. 2017.

GRAY, N. Russia imposes import sanctions on Ukrainian chocolate. **Confectionery News**. S.l., 10 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.confectionerynews.com/Markets/Russia-imposes-import-sanctions-on-Ukrainian-chocolate>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

GUIMARÃES, H. Campanha promove consume do vinho branco no verão. **Globo Rural**, Rio de Janeiro, 22 jan. 2013. Disponível em: <<http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI329133-18532,00-CAMPANHA+PROMOVE+CONSUMO+DO+VINHO+BRANCO+NO+VERAO.html>>. Acesso em: 07 out. 2017.

HARRISON-DUNN, A. Roshen in the dark over Russian import ban. **Confectionery News**. S.l., 30 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.confectionerynews.com/Regulation-Safety/Roshen-in-the-dark-over-Russian-import-ban>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

HOWARD, F. Small Belarus Meets Russian Dairy Demand. **AgWeb**. S.l., 18 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.agweb.com/article/small-belarus-meets-russian-dairy-demand-naa-fran-howard/>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

IBRAVIN – INSTITUTO BRASILEIRO DO VINHO. **Dados Estatísticos**. 2017 (b). Disponível em: <<http://www.ibravin.org.br/Dados-Estatisticos>>. Acesso em: 30 set. 2017.

IMPORT DUTY TO RISE TO US\$ 205 FROM MAY 1. **Sugar Online News**. S.l., 09 abr. 2013. Disponível em: <http://www.sugaronline.com/home/website_contents/view/1211561>. Acesso em: 31 ago. 2017

INFAGRO. **Belarus is purchasing European milk and cream actively**. Kiev, 06 out. 2014. Disponível em: <<http://infagro.com.ua/eng/belarus-is-purchasing-european-milk-and-cream-actively/>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DO VINHO E MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES BUSCAM FORMAS PARA AUMENTAR A DIVULGAÇÃO DO VINHO NACIONAL. **Senadora Ana Amélia**, Brasília, 29 out. 2013. Disponível em: <<http://www.senadoraanaamelia.com.br/noticias/instituto-brasileiro-do-vinho-e-ministerio-das-relacoes-exteriores>>. Acesso em: 30 set. 2013.

KLEINÜBING, C. Manifesto ao governo pede cotas de importação ao leite em pó do Uruguai. **Canal Rural**. São Paulo, 31 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.canalrural.com.br/noticias/leite/manifesto-governo-pede-cotas-importacao-leite-uruguai-57973>>. Acesso em: 18 set. 2017.

LENOIR, F. Russia to lower tariffs on EU's paper, fridges after WTO ruling. **Reuters**. S.l., 12 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-wto-russia-eu-idUSKCN10N1Y3>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

LIMA, L. Dilma retarda envio de diplomatas ao exterior e atrapalha o agronegócio. **Veja**. São Paulo, 24 ago. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/economia/dilma-retarda-envio-de-diplomatas-ao-externo-e-atrapalha-o-agronegocio/>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

LONGONI, M. Eliminarán los ROE, un sistema que hoy frena las exportaciones. **Clarín**. Buenos Aires, 22 dez. 2015. Disponível em: <https://www.clarin.com/economia/roe-eliminacion-macri-moreno-oncca_0_rJYgs0RdDQl.html>. Acesso em: 16 set. 2017.

MACARINI, J. **A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987)**. 157. ed. Campinas: Unicamp, 2009. 64 p.

MACHADO, A. Mercosul e União Europeia anunciam troca de ofertas entre blocos para maio. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 08 abr. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/04/1758941-mercosul-e-uniao-europeia-anunciam-troca-de-ofertas-entre-blocos-para-maio.shtml>>. Acesso em: 16 set. 2017.

MARONI, M. Miriam saúda medida do governo que restringe entrada do pêssego argentino. **Blog da Deputada Miriam Marroni**. Porto Alegre, 27 out. 2011. Disponível em: <<http://miriammarroni.blogspot.com.br/2011/10/miriam-sauda-medida-do-governo-que.html?m=0>>. Acesso em: 23 set. 2017.

MEDETSKY, A.; ALMEIDA, I. Sugar Boom Turning Russia Into Exporter With Record Output. **Bloomberg**, s.l., 11 fev. 2017. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-02-12/sugar-boom-turning-russia-into-exporter-with-record-production>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

MENDES, P. MAPA: R\$ 128 milhões para combate às moscas-das-frutas. **Rural Pecuária**, Brasília, 09 set. 2015. Disponível em: <<http://ruralpecuaria.com.br/noticia/mapa-r-128-milhoes-para-combate-as-moscas-das-frutas.html>>. Acesso em: 23 set. 2017.

MILES, T. Brasileiro Roberto Azevêdo será 1º latino-americano a dirigir OMC. **G1**. Genebra 07 maio 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/05/brasileiro-roberto-azevedo-sera-1o-latino-americano-a-dirigir-omc-1.html>>. Acesso em: 16 set. 2017.

MILK POWDER ANTI-DUMPING TARIFF DUTIES EXTENDED ON NEW ZEALAND AND EU. **The Dairy Site**. S.l., 07 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.thedairysite.com/news/41479/milk-powder-antidumping-tariff-duties-extended-on-new-zealand-and-eu/>>. Acesso em: 13 set. 2017.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DA AGRICULTURA. **Queijo artesanal liberado para atravessar as fronteiras de Minas**. 06 ago. 2013. Disponível em:

<<http://www.agricultura.mg.gov.br/ajuda/story/1806-queijo-artesanal-liberado-para-atravesar-as-fronteiras-de-minas>>. Acesso em: 13 set. 2017.

MIRANDA, T. Leite - Limites à importação, os problemas no Mercosul e o leite em pó uruguaio - Bloco 1. **Rádio Câmara**. Brasília, 27 maio 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/443373-LEITE---LIMITES-A-IMPORTACAO,-OS-PROBLEMAS-NO-MERCOSUL-E-O-LEITE-EM-PO-URUGUAIO-BLOCO-1.html>>. Acesso em: 18 set. 2013.

NIEBURG, O. Candy counterstrike: Ukraine bans chocolate from Russia's United Confectioners. **Confectionery News**. S.l., 07 abr. 2014a. Disponível em: <<http://www.confectionerynews.com/Regulation-Safety/Candy-counterstrike-Ukraine-bans-chocolate-from-Russia-s-United-Confectioners>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

_____. Russia bans Ukraine confectionery imports. **Confectionery News**. S.l., 05 set. 2014b. Disponível em: <<http://www.confectionerynews.com/Markets/Russia-bans-Ukraine-candy>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

_____. Russia lifts ban on Roshen chocolate. **Confectionery News**. S.l., 28 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.confectionerynews.com/Manufacturers/Russia-lifts-ban-on-Roshen-chocolate>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

NOVA DISCUSSÃO SOBRE A COTA DE EXPORTAÇÃO DE PÊSSEGO. **Embrapa**, Pelotas, 25 mar. 2015. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/1867710/nova-discussao-sobre-a-cota-de-exportacao-do-pessego>>. Acesso em: 23 set. 2017.

ORENSTEIN, J. Acordo retira pedido de salvaguarda ao vinho. **Paladar Estadão**. São Paulo, 19 out. 2012. Disponível em: <<http://paladar.estadao.com.br/noticias/bebida,acordo-retira-pedido-de-salvaguarda-ao-vinho,10000010526>>. Acesso em: 07 out. 2017.

PEIXOTO, P. Mudança de regra facilita venda de queijo de leite cru entre estados. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 06 ago. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/comida/2013/08/1322461-mudanca-de-regra-facilita-venda-de-queijo-de-leite-cru-entre-estados.shtml>>. Acesso em: 13 set. 2017.

PETROV, N. Peering INtro the Crystal Ball: Russia After the Elections. **The Moscow Times**. Moscou, n. 2773, p. 02, 28 set. 2016. Disponível em:

<<https://themoscowtimes.com/static/uploads/publications/2016/9/22/6d002c506da746d38596977480545807.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

PORTO, C. “Até agora não entendemos as razões do embargo russo à carne brasileira”. Entrevistador: Aleksander Krasnov. **Gazeta Russa**. Brasília: 14 jan. 2013. Disponível em: <https://gazetarussa.com.br/articles/2013/01/14/ate_agora_nao_entendemos_as_razoes_do_embargo_russo_a_carne_brasilei_17193>. Acesso em: 31 ago. 2017.

PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS NA AGRICULTURA BRASILEIRA SÃO DESTAQUE NA RIO+20. **Portal Brasil**, s.l., 18 jun 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2012/06/praticas-sustentaveis-na-agricultura-brasileira-sao-destaque-na-rio-20>>. Acesso em: 13 set. 2017.

RODRIGUES, R. Carta de Princípios. **A Granja**, São Paulo, 22 mar. 2010. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16182/CARTA%20DE%20PRINC%C3%8DPIOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

RUSH TO IMPORT BRAZILIAN RAWs BEFORE TARIFF INCREASES MAY 1. **Sugar Online News**. S.l., 19 abr. 2013. Disponível em: <http://www.sugaronline.com/home/website_contents/view/1212039>. Acesso em: 31 ago. 2017.

RUSSIA ABRE MERCADO DE LEITE EM PÓ PARA 11 EMPRESAS BRASILEIRAS. **Época Negócios**. S.l., 08 jul. 2015. Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Acao/noticia/2015/07/russia-abre-mercado-de-leite-em-po-para-11-empresas-brasileiras.html>>. Acesso em: 13 set. 2017.

RUSSIA BANS IMPORTS FROM 13 DUTCH DAIRY FIRMS. **The Moscow Times**. S.l., 19 dez. 2013. Disponível em: <<https://themoscowtimes.com/articles/russia-bans-imports-from-13-dutch-dairy-firms-30651>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

RUSSIA BANS US, CANADIAN PORK OVER RACTOPAMINE. **The Pig Site**. S.l., 14 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.thepigsite.com/swinenews/32033/russia-bans-us-canadian-pork-over-ractopamine/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

RUSSIA DROPS FTA AND BOOSTS TARIFFS AFTER EU AGREEMENT. **Sugar Online News**. S.l., 01 ago. 2014. Disponível em:

<http://www.sugaronline.com/home/website_contents/view/1236895>. Acesso em: 29 ago. 2017.

RUSSIA LAUNCHES FIRST SUGAR PRICE-FIXING CASES AS INFLATION

ROCKETS. **The Moscow Times**. Moscou, 23 jan. 2015. Disponível em:

<<https://themoscowtimes.com/articles/russia-launches-first-sugar-price-fixing-cases-as-inflation-rockets-43186>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

RUSSIA SAYS READY TO IMPORT IRANIAN DAIRY. **Press TV**. S.l., 21 out 2015.

Disponível em: <<http://www.presstv.com/Detail/2015/10/21/434354/Iran-Russia-dairy-imports-sanctions-Novak>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

RUSSIA TALKING TO WTO ABOUT IMPORT REQUIREMENTS. **Sugar Online News**.

S.l., 08 jul. 2013. Disponível em:

<http://www.sugaronline.com/home/website_contents/view/1217085>. Acesso em: 29 ago. 2017.

RUSSIA'S CONTROVERSIAL HEALTH CHIEF ONISHCHENKO DEPARTS. **BBC**

News. Londres, 24 out. 2013. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-24651955>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

RUSSIAN OFFICIAL SUGGESTS GRAIN EXPORT CURBS, LOWER SUGAR IMPORT

TAX. **The Moscow Times**. Moscou, 20 fev. 2015. Disponível em:

<<https://themoscowtimes.com/articles/russian-official-suggests-grain-export-curbs-lower-sugar-import-tax-44098>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

RUSSIAN UNIONS CALL ON ALL COUNTRIES TO END SANCTIONS WAR. **Russia**

Times. S.l., 12 ago. 2014. Disponível em <<https://www.rt.com/politics/179756-russia-trade-unions-sanctions/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

RYZHKOVA, V. If You Can't Beat Other Parties, Absorb Them. **The Moscow**

Times. Moscou, p. 00-00. 19 set. 2011. Disponível em:

<<https://themoscowtimes.com/articles/if-you-cant-beat-other-parties-absorb-them-9624>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO AFETA COMPETITIVIDADE DA CADEIA VINÍCOLA. A **Vindima**, Flores da Cunha, 2013. Disponível em:

<www.avindima.com.br/?p=5148>. Acesso em: 07 out. 2017.

SOLOVYOVA, O. Sugar Boom Could Sour Under WTO. **The Moscow Times**. Moscou: 02 abr. 2012 Disponível em: <<http://old.themoscowtimes.com/sitemap/free/2012/4/article/sugar-boom-could-sour-under-wto/455968.html>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

SOYUZMOLOKO: Dairy Industry is one of the most low-income in Agriculture. **Agroinfo**. S.l., 02 nov. 2015.

SPEKTOR, M. Brasil vai para a batalha do comércio exterior com a tropa dividida. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31ago. 2017. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2017/08/1914502-brasil-vai-para-a-batalha-do-comercio-exterior-com-a-tropa-dividida.shtml>>. Acesso em: 09 set. 2017.

STRATFOR. **Russia's New Government Reflects Putin's Priorities**. S.l: Stratfor, 2012. Série Stratfor Worldview. Disponível em: <<https://worldview.stratfor.com/article/russias-new-government-reflects-putins-priorities>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

SUGAR IMPORT DUTY SET AT US\$ 205 FOR MAY. **Sugar Online News**. S.l., 01 abr. 2014. Disponível em: <http://www.sugaronline.com/home/website_contents/view/1230244>. Acesso em: 31 ago. 2017.

SUGAR PRODUCER TOPS RUSSIA'S LARGEST LANDOWNER LIST. **Russia Times**. S.l., 17 maio 2013. Disponível em: <<https://www.rt.com/business/russia-largest-land-sugar-428/>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

TAVARES, V. Embrapa desenvolve Biofábrica para conter avanço da mosca da fruta em pomares. **Agro Olhar**, Brasília, 23 set. 2013. Disponível em:

<<http://www.olhardireto.com.br/agro/noticias/exibir.asp?id=10143¬icia=embrapa-desenvolve-biofabrica-para-conter-avanco-da-mosca-da-fruta-em-pomares>>. Acesso em: 23 set. 2017.

TRAKMAN, L. **The Law Merchant: The Evolution of Commercial Law**. Littleton (Estados Unidos): Fred B. Rothman & Co, 1983. 195 p.

UNA EXPORTADORA DE QUESOS, VÍCTIMA DE LA DISPUTA COM BRASIL. **La Nación**. Buenos Aires, 07 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1479895-una-exportadora-de-quesos-victima-de-la-disputa-con-brasil>>. Acesso em: 16 set. 2017.

URUGUAY DESPLAZÓ A LA ARGENTINA EM EXPORTACIONES DE LECHE A BRASIL. **La Nación**. Buenos Aires, 02 maio 2014. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1687118-uruguay-desplazo-a-la-argentina-en-exportaciones-de-leche-a-brasil>>. Acesso em: 16 set. 2017.

VICTOR, P. Governo lança Plano Agrícola e Pecuário 2014/2015. **Agência Brasil**, Brasília, 19 maio 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-05/governo-lanca-plano-agricola-e-pecuario-20142015>>. Acesso em: 19 set. 2017.

VINHO COLONIAL PODE ESTAR ENTRE OS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR. **Portal Brasil**, Brasília, 22 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/11/vinho-colonial-pode-estar-entre-os-produtos-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 30 set. 2017.

VOROTNIKOV, V. Millions of Russians to get ration cards for meat purchasing. **Global Meat News**. S.l. 05 out. 2015 (a).

_____. Russian subsidies support self-sufficiency goals. **Dairy Global**. S.l., 22 jul. 2015 (b).

_____. Russia reduces long-term support of meat industry. **Global Meat News**. S.l. 04 fev. 2014 (a)

_____. Putin orders government to abandon meat imports. **Global Meat News**. S.l. 05 jul. 2014 (b).

_____. Russia to develop poultry meat export supplies. **Global Meat News**. S.l. 23 dez. 2014 (c).

_____. New regulations set to hit small-scale meat production in Russia. **Global Meat News**. S.l. 27 jan. 2014 (d).

_____. Russian President called to intervene in EU pork import ban. **Global Meat News**. S.l. 13 fev. 2014 (e).

_____. Russia to put additional backing behind meat producers. **Global Meat News**. S.l., 25 jan. 2013 (a). Disponível em: <<http://www.globalmeatnews.com/Industry-Markets/Russia-to-put-additional-backing-behind-meat-producers>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

_____. Russia could liberalise import policies following departure of sanitary chief. **Global Meat News**. S.l., 28 out. 2013 (b). Disponível em: <<http://www.globalmeatnews.com/Industry-Markets/Russia-could-liberalise-import-policies-following-departure-of-sanitary-chief>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

_____. Russian land-use report to justify meat subsidies. **Global Meat News**. S.l., 09 abr. 2013 (c).

_____. Customs Union changes its meat import quota policy. **Global Meat News**. S.l., 05 jul. 2013. (d).

_____. Russia imposes more import bans. **Global Meat News**. S.l., 16 jan. 2013. (e).

_____. Putin promises support for Russian pork and poultry industries **Global Meat News**. S.l., 28 maio 2013. (f).

_____. Customs Union changes its meat import quota policy. **Global Meat News**. S.l., 05 jun. 2013 (g).

_____. Russia aims to achieve beef self-sufficiency by 2018. **Global Meat News**. S.l., 23 abr. 2012 (a). Disponível em: <<http://www.globalmeatnews.com/Industry-Markets/Russia-aims-to-achieve-beef-self-sufficiency-by-2018>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

_____. Russia clamps down on more international imports. **Global Meat News**. S.l., 05 set. 2012 (b). Disponível em: <<http://www.globalmeatnews.com/Industry-Markets/Russia-clamps-down-on-more-international-imports>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

_____. Russia set to reform beef production. **Global Meat News**. S.l., 13 jun. 2012 (c). Disponível em: <<http://www.globalmeatnews.com/Product-Categories/Beef/Russia-set-to-reform-beef-production>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

_____. Russia to restore tariff on live pig imports. **Global Meat News**. S.l., 14 set. 2012 (d).

_____. Cherkizovo stops pig investments ahead of Russia's WTO accession. **Global Meat News**. S.l., 16 maio 2012 (e).

_____. Russia introduces new Customs duties on meat. **Global Meat News**. S.l., 01 ago. 2012 (f).

_____. Customs Union adopts harmonised meat policy. **Global Meat News**. S.l., 01 ago. 2012 (g).

_____. Russian poultry body asks for restriction on Belarusian imports. **Global Meat News**. S.l., 18 jul. 2012 (h).

_____. Cherkizovo stops pig investments ahead of Russia's WTO accession. **Global Meat News**. S.l., 16 maio 2012 (i).

_____. Russian poultry body asks for restriction on Belarusian imports. **Global Meat News**. S.l., 18 jul. 2012 (j).

YASMANN, V. Russia: Siloviki Take the Reins in Post-Oligarchy Era. **Radio Free Europe**. S.l., 17 set. 2007. Disponível em: <<https://www.rferl.org/a/1078686.html>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

Bases de dados e outras fontes

AURÉLIO. **Dicionário Aurélio**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/dicionario/home.asp>>. 2017. Acesso em: 03 jul. 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Cotações e Boletins**. 2017. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpesq.asp?id=txcotacao>>. Acesso em: 19 set. 2017.

BANCO MUNDIAL. **World Bank Data**: Free and open access to global development data. 2017. Base de dados. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

BLOOMBERG. **Company Profile - Rosselkhozbank Jsc**. 2017. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/profiles/companies/RSHB:RU-rosselkhozbank-jsc>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

BRASIL. MAPA – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Agrostat**. 2017 (e). Disponível em:

<<http://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>>. Acesso em: 23 set. 2017.

EVANS, G.; NEWNHAM, J. **The Penguin Dictionary of International Relations**.

Londres: Penguin Books, 1998. 623 p.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2017: Populists and Autocrats – the Dual Threat to Global Democracy**. Washington: Freedom House, 2017. 28 p. Disponível em:

<https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FIW_2017_Report_Final.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2017.

ITC – INTERNATIONAL TRADE CENTRE. **Methodology**, 2017. Disponível em:

<<http://www.macmap.org/SupportMaterials/Methodology.aspx>>. Acesso em: 14 out. 2017.

_____. **Trade Map: Trade statistics for international business development**. 2016. Disponível em: <<http://www.trademap.org/Index.aspx>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Glossary**, 2017. Disponível em:

<https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm>. Acesso em: 14 out. 2017.

_____. **Sanitary and Phytosanitary Information Management System**. 2017c. Disponível em: <<http://spsims.wto.org/en/>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

_____. **Technical Barriers to Trade Information Management System**. 2017a. Disponível em: <<http://tbtime.wto.org/en/SpecificTradeConcerns/Search>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

_____. **Tariff Analysis Online**. 2017 (a). Disponível em:

<<https://tao.wto.org/welcome.aspx?ReturnUrl=%2f>>. Acesso em: 16 set. 2017.

REPORTERS WITHOUT BORDERS. **2017 World Press Freedom Index**. Disponível em:

<<https://rsf.org/en/detailed-methodology>>. Acesso em: 04 nov 17.

RUTHERFORD, D. **Routledge Dictionary of Economics**. Londres: Routledge, 2002, 2 ed., 691 p.

THE ECONOMIST. **Economics A-Z**. Disponível em:

<<http://www.economist.com/economics-a-to-z>>. 2017. Acesso em: 03 jul 2017.

THE HERITAGE FOUNDATION. **Index of Economic Freedom**. Disponível em:
<<http://www.heritage.org/index/ranking>>. Acesso em: 04nov17.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT.

Composition criteria of Economic Groups. 2017. Disponível em:

<http://unctadstat.unctad.org/EN/Classifications/UnctadStat.EconomicGroupings.Criteria_E N.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2017.

WORLD BANK. **How does the World Bank classify countries?** 2017. Disponível em:

<<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>>. Acesso em: 08 nov. 2017.