

A Formulação da Política Comercial Externa Agrícola:
Condicionantes Internacionais e Domésticos da
Transformação Institucional do Ministério da Agricultura,
Pecuária e Abastecimento.

Ana Paula Cunha Machado

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Izabel Valladão de Carvalho.

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

Brasília

Dezembro de 2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

A Formulação da Política Comercial Externa Agrícola:
Condicionantes Internacionais e Domésticos da
Transformação Institucional do Ministério da Agricultura,
Pecuária e Abastecimento.

POR

ANA PAULA CUNHA MACHADO

BANCA EXAMINADORA:

Prof. ^a Dr.^a Maria Izabel Valladão de Carvalho
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília
(orientadora)

Prof. Dr. Eiti Sato
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Ricardo Wahrendorff Caldas
Instituto de Ciência Política
Universidade de Brasília

AGRADECIMENTOS

Á minha orientadora, professora Maria Izabel Valladão de Carvalho, pelo excelente trabalho de orientação e pelo apoio e paciência durante a jornada do mestrado.

Aos professores e colegas do curso de Mestrado pela experiência e convívio que me trouxe grande aprendizado.

Aos professores que fizeram parte da banca, pela análise cuidadosa e debate enriquecedor.

A todos os entrevistados, pela disponibilidade e pela riqueza das informações obtidas que foram fundamentais no decorrer da pesquisa.

A minha sogra e revisora.

Aos meus pais, pelo carinho em todos os momentos.

Ao Pedro, meu querido marido e companheiro, pela inspiração em continuar a vida acadêmica e pela ajuda nessa fase final.

DEDICATÓRIA

A Isabela, minha filha, que enche minha vida de alegria e a Fernanda que está a caminho para deixar nossa família ainda mais completa.

Ao Pedro, meu grande amor, pelo qual tenho profunda admiração. Companheiro em todos os desafios e aventuras, com quem a vida é sempre cheia de paixão e entusiasmo.

SUMÁRIO

RESUMO.....	7
PALAVRAS- CHAVE.....	8
ABSTRACT.....	9
LISTA DE QUADROS E FIGURAS.....	10
LISTA DE GRÁFICOS.....	11
LISTA DE SIGLAS.....	12
Capítulo I - Introdução.....	14
1.1. Problema da Pesquisa.....	14
1.2 Metodologia.....	17
1.3 Estrutura da Dissertação	21
Capítulo II: Considerações Teóricas	23
Capítulo III: A evolução do Regime Multilateral do Comércio do GATT a OMC.....	36
3.1 O processo de formação do Regime Multilateral de Comércio	36
3.2 A criação do GATT- 47.....	37
3.3 As Rodadas de Negociação: A Evolução do Regime	40
3.4 A Rodada Uruguai: a grande reforma do sistema.	41
3.5 O aprofundamento das negociações em agricultura	43
3.6 A expansão da agenda negociadora: inclusão dos novos temas	45
3.7 A reforma do sistema de solução de controvérsias	47
3.8 Balanço dos resultados da Rodada Uruguai	48
3.9 A Organização Mundial do Comércio.....	49
3.10 O Processo Decisório dentro da OMC	50
3.11 A Rodada Doha de Negociações	52
3.12 Conclusão.....	54
Capítulo IV: A Internacionalização do Agronegócio Brasileiro.	56
4.1 Introdução	56
4.2 A política econômica externa e o agronegócio.	58
4.3 A internacionalização do agronegócio brasileiro.....	63
4.4 Conclusão.....	73
Capítulo V: A evolução institucional do MAPA	75

5.1 A evolução do aparato institucional do MAPA destinado a negociações internacionais: uma análise regimental.	76
5.2 A Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio - SRI do MAPA.....	82
5.3 Conclusão.....	89
Capítulo VI: As mudanças institucionais do MAPA na perspectiva de atores burocráticos e dos grupos de interesse	91
6.1 A organização do setor privado: corporativismo e pluralismo	91
6.2 Os grupos de interesse do agronegócio: canais de comunicação com o MAPA	93
6.3 A relação com o setor privado e a mudança institucional do MAPA	97
6.4 Conclusão	102
Capítulo VII - Conclusão.....	104
Bibliografia.....	110
ANEXO I: RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS.....	115

RESUMO

O objetivo principal da dissertação é verificar se o modelo de formulação da política externa comercial agrícola brasileira passou por um processo de descentralização, a partir da década de 90, com a maior participação do MAPA. A pesquisa procurou demonstrar como a estrutura institucional do MAPA se transformou para fazer frente às demandas por sua maior atuação em negociações internacionais. Em seguida, buscou-se analisar os condicionantes de ordem doméstica e internacional que influenciaram o processo. Para tanto, foi realizado estudo de caso a respeito da atuação do MAPA em negociações agrícolas internacionais no período de 1990 a 2007. Os métodos adotados foram: a pesquisa bibliográfica, a revisão documental, análise regimental e entrevistas com pessoas-chave que atuam diretamente em negociações agrícolas internacionais no MAPA e no MRE. Conclui-se que o MAPA aumentou o seu grau de participação e influência no processo de formulação da política externa na área agrícola, alterou sua estrutura institucional, e fortaleceu suas competências internacionais, o que conferiu maior legitimidade às suas ações. A pesquisa concluiu também que esse processo de descentralização está ligado a condicionantes de ordem doméstica – como a internacionalização do agronegócio; e a condicionantes do sistema internacional – como o processo de legalização do regime multilateral de comércio. Esses fatores tiveram impacto na formação de coalizões domésticas e interesses em relação a políticas, o que ensejou mudanças institucionais no processo de formulação da política externa comercial.

PALAVRAS – CHAVE

Política externa comercial - área agrícola - processo de formulação - descentralização

ABSTRACT

The main purpose of this dissertation is to analyze if the Brazilian external commercial policy formulation model, in the agriculture field, has been through a decentralization process. The research has shown how the Ministry of Agriculture - MAPA institutional framework has changed to answer to the demands for more participation on international agriculture negotiations. After that, it analyzes the domestic and international factors that influenced the decentralization process in external commercial policy, which used to be traditionally conducted exclusively by the Ministry of Foreign Affairs. The methodology chosen was the Case Study on MAPA's activities related to international agriculture negotiations, from 1995 to 2005. The methods used were: bibliographic and documental research, regimental analysis and interviews with keys actors involved on agriculture international negotiations in the Ministry of Agriculture and in the Ministry of Foreign Affairs. We concluded that MAPA improved its influence and participation in the process of external commercial policy formulation, on agriculture matters. The Ministry of Agriculture has changed its institutional framework, enhanced its international competences, which improved its international actions legitimacy. The research also concluded that this decentralization process is connected with domestic factors, like agribusiness internationalization; and with international factors, like the legalization of the multilateral trade regime. These factors influenced the domestic coalitions and preferences formation and their interests in regards to public policies, which resulted in institutional changes in the external commercial policy formulation model in Brazil.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Figura 1: Sistema Agroindustrial.	55
Quadro 1: Grau de Abertura do Agronegócio.....	61
Quadro 2: Taxas Anuais de Crescimento do PIB Agropecuário e do PIB Total.....	65
Quadro 3: Ranking Mundial de produção e exportação.....	70
Quadro 4: Exportações do Agronegócio por Blocos Econômicos selecionados.....	72
Quadro 5: Análise Regimental do MAPA.....	81
Figura 2: Relação com o setor privado.....	95
Figura 3: Resumo explicativo.....	106
Figura 4: Modelo de formulação da política externa comercial.....	107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Quatro décadas de política Agrícola.....	58
Gráfico 2: Produção de Grãos no Brasil.....	63
Gráfico 3: Produção de carnes no Brasil.....	63
Gráfico 4: Percentual de Crescimento da Produtividade grãos.....	64
Gráfico 5: Saldo da Balança Comercial Brasileira.....	67
Gráfico 6: Pauta exportadora brasileira – Ano: 2006.....	71
Gráfico 7: Principais destinos das exportações brasileiras.....	71
Gráfico 8: Atuação internacional do MAPA.....	81

LISTA DE SIGLAS

ABEF – Associação Brasileira dos Exportadores de Frango

ABIEC – Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes

ABIPECS- Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína

ABRAPA – Associação Brasileira dos Produtores de Algodão

ANEC – Associação Nacional dos Exportadores de Cereais

ABIOVE – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais

APHIS – Animal and Plant Health Inspection Service

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAMEX- Câmara de Comércio Exterior

CCA- Comitê Consultivo Agrícola

CNA – Confederação Nacional da Agricultura

CONCEX – Conselho Nacional do Comércio Exterior

CE – Comunidade Européia

CIPV – Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais

DNSF – Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias

DPIA – Departamento de Promoção Internacional do Agronegócio

DAC – Departamento de Assuntos Comerciais

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

GATT- General Agreement on Trade and Tariffs

GATS- General Agreement on Trade in Services

ICONE – Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais

IPEA – Instituto de Política Econômica Aplicada

NAMA – Non-Agriculture Market Access negotiations

NMF – Nação Mais Favorecida

OIC – Organização Internacional do Comércio

OIE – Organização Mundial de Saúde Animal

OCDE- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

RMC- Regime Multilateral de Comércio

SDA – Secretaria de Defesa Agropecuária

SPA – Secretaria de Política Agrícola

SRI- Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio

SPS – Sanitário e Fitossanitário

TRIPS - Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights

TRIMS - Agreement on Trade Related Investment Measures

TBT - Agreement on Technical Barriers to Trade

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

1.1 Problema da Pesquisa

O presente estudo analisa o processo de construção da política externa comercial brasileira na área agrícola. O objetivo é avaliar se a tradicional estrutura decisória centralizada no Ministério das Relações Exteriores - MRE vem se alterando e se tornando mais descentralizada. A pesquisa pretende investigar se existe uma tendência à descentralização do processo decisório em política externa comercial agrícola no Brasil, com a maior participação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

Essa tendência seria decorrente da demanda por um “desencapsulamento” das discussões sobre política externa comercial agrícola, em virtude tanto de condicionantes domésticos - como o processo de liberalização econômica e internacionalização do agronegócio, quanto de condicionantes internacionais - como o fortalecimento do Regime Multilateral de Comércio.

Nos anos noventa, verificou-se, no Brasil, uma aceleração da liberalização do comércio exterior, o que pode ser exemplificado pela grande quantidade de acordos comerciais¹ firmados desde então. As reformas liberalizantes contribuíram para o crescimento do agronegócio brasileiro nos anos seguintes. Os menores preços dos insumos agrícolas, em sua maioria importados, causaram redução no custo de produção. Outros fatores de ordem doméstica, tais como a estabilização econômica, o retorno dos investimentos privados e a elevação da produtividade, foram também relevantes para o desenvolvimento do setor.

Considerando que o país estava mais aberto ao cenário internacional, houve a possibilidade de inserção de seus produtos agropecuários em diversos mercados mundiais, o que caracterizou um processo de internacionalização do agronegócio brasileiro. Tal processo, entretanto, deixou o país mais susceptível às oscilações políticas e econômicas internacionais.

Dentre os principais acontecimentos do sistema internacional da década de noventa, destacam-se os resultados da Rodada Uruguai do GATT, incluindo a criação da Organização Mundial do Comércio – OMC, em 1995. Os resultados da Rodada Uruguai

¹ O Brasil firmou diversos Acordos de Complementação Econômica. O mais importante deles foi o Acordo de Complementação Econômica - ACE 18, de 1991, que resultou na criação do Mercado Comum do Sul – Mercosul, bloco formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. A maior parte dos acordos fechados - e os únicos em vigor - envolve países latino-americanos, no âmbito da ALADI, tais como: ACE 35 e ACE 36, que admitem o Chile e a Bolívia, respectivamente, como membros associados do Mercosul; ACE 39, com a Comunidade Andina; ACE 43, com Cuba; e ACE 53 com México. O Brasil negociou também preferências tarifárias com Trinidad e Tobago e Guiana. Fora da América Latina dois acordos foram fechados: Mercosul – SACU e Mercosul – Índia.

propiciaram maior robustez e abrangência ao Regime Multilateral de Comércio. Este Regime, que até então tratava em grande parte da negociação para redução tarifária entre fronteiras, passou a abranger questões mais amplas ligadas aos arcabouços regulatórios domésticos que possuem impacto no comércio.

O objetivo passou a ser não apenas reduzir as tarifas, mas também garantir que os países não tomem medidas internas que distorçam o comércio, tais como: padrões técnicos muito restritivos, medidas sanitárias não justificáveis cientificamente; medidas de investimento relacionadas ao comércio, subsídios à produção, dentre outras. Assim, verificou-se a complexificação e multiplicação dos temas da agenda global. Considerando que o país estava mais aberto à economia mundial e mais sensível às mudanças políticas internacionais, a evolução do regime multilateral de comércio, que tornou suas regras mais intrusivas nos cenários nacionais, teve impactos distributivos domésticos no Brasil.

Observa-se, portanto, a partir dos anos 90, uma maior inserção do país no mercado internacional e um aumento de sua interdependência em relação a outras economias. Essa nova realidade exigiu uma mudança de postura tanto dos agentes públicos quanto dos privados. As mudanças políticas e econômicas citadas são fatores que aumentaram a demanda por maior participação e transparência na elaboração de políticas públicas, inclusive daquelas voltadas para as relações internacionais do país; ensejando modificações nas instituições do poder executivo federal.

Nesse contexto, o Ministério das Relações Exteriores – MRE, também chamado de Itamaraty, é uma instituição com forte tradição organizacional na condução dos assuntos externos do país. Os acadêmicos brasileiros do campo das relações internacionais são praticamente unânimes em sua análise do papel histórico singular do Itamaraty na formulação da política externa. Três características são normalmente citadas (Cason e Power, 2006). Em primeiro lugar destaca-se o alto nível de profissionalização dos seus diplomatas, reconhecido interna e externamente. Em segundo, o alto grau de autonomia e insulamento burocrático, ou seja, o Itamaraty se beneficiaria das fronteiras formais e informais que o separa dos demais ministérios e agências e possui uma cultura organizacional diferenciada. E em terceiro, até recentemente, a responsabilidade do Itamaraty em relação à política externa brasileira era quase monopolística.

Ricardo Caldas (1998) em seu livro *“Brazil in the Uruguai Round of the GATT: the evolution of Brazil’s position in the Uruguay Round, with emphasis on the issue of services”* analisa a estratégia brasileira na Rodada Uruguai, com foco no setor de serviços. O

autor demonstra de maneira precisa e sistemática o papel quase monopolístico exercido pelo MRE no processo negociador de grande parte da Rodada. Segundo Caldas, apesar de outros Ministérios estarem envolvidos tecnicamente nas negociações, inclusive o MAPA, o poder decisório era centralizado no MRE, como fica claro no trecho a seguir:

[...]However, in international trade policies, there were not two, but four Ministries technically involved in discussions. These included the Planning Ministry (SEPLAN), the Ministry of Commerce (MIC), the Ministry of Agriculture and Itamaraty. The extend to which each Ministry was heard would always depend on the power of the Minister in charge, but some of them was not influential at all. Although farmers were very powerful in the Parliament, in the DMP (Decision Making Process) of the Ministry of Agriculture they were very weak.[...] (Caldas, 1998: 42)

Conforme destaca Ricardo Caldas (1998), o papel do MAPA no processo de formação da política externa brasileira na área agrícola era residual. Por outro lado, Rogério Farias (2007), demonstra uma crescente participação de outras agências no processo de formulação da política externa comercial no âmbito do GATT, o que desafia a idéia de monopólio de poder por parte do MRE. Entretanto, em relação à agricultura especificamente, até meados da Rodada Uruguai, o autor também descreve que a influência do MAPA era muito pequena, conforme demonstra a passagem abaixo:

[...]O órgão sempre foi marginalizado na definição de políticas públicas que impactassem na agricultura ... ao examinarmos a distribuição institucional de poder ao longo do século XX, veremos claramente a subordinação da política agrícola a outros órgãos, o que gerava recorrentes conflitos dentro do governo. A fragilidade do Ministério da Agricultura fazia com que as decisões do setor, inclusive nas negociações internacionais, fossem subordinadas às políticas de outros órgãos. Essa situação também redundava na falta de interlocutores com voz adequada dentro do aparelho estatal para defender os interesses dos agricultores.[...] (Rogério Farias, 2007: 56)

A participação do MAPA nas negociações do GATT intensificou-se a partir do final da década de oitenta e, de acordo com Farias (2007), é resultante da atuação mais efetiva do então Ministro da Agricultura, Iris Rezende. A gestão de Rezende procurou fortalecer os escalões inferiores do Ministério da Agricultura que participavam das interações burocráticas mais cotidianas com o Itamaraty.

Ademais, diante da conjuntura de crescente exposição da economia brasileira na esfera internacional e de ampliação das relações comerciais regidas pelas normas do regime multilateral de comércio, alguns Ministérios optaram pela criação de núcleos burocráticos especializados em negociações internacionais ligados aos respectivos temas. Considerando que aspectos antes restritos ao âmbito regulatório doméstico passaram a fazer parte do regime de comércio internacional, os Ministérios responsáveis por essas questões alcançaram um

papel maior na formulação da política externa. Dessa maneira, segundo Hill (2003) é possível falar de uma extensão horizontal burocrática das questões atinentes à política externa, o que coloca novos problemas de coordenação e controle.

Assim, a análise do processo de formulação da política externa comercial agrícola brasileira, no âmbito do Poder Executivo, pode contribuir para o entendimento das mudanças no arcabouço institucional doméstico relacionado ao tema a partir da década de noventa, bem como dos seus condicionantes, domésticos e internacionais. Este trabalho visa, portanto, oferecer uma nova perspectiva sobre as mudanças na condução da política externa comercial que têm resultado num processo de descentralização das decisões.

Será avaliado em que medida a estrutura burocrática do MAPA transformou-se para fazer frente aos desafios colocados pela maior exposição da economia brasileira às pressões internacionais, fortalecendo a sua expertise nas negociações agrícolas. Investiga-se também se este Ministério possui maior grau de porosidade em relação aos grupos de interesse da sociedade e é capaz de introduzir esses interesses em suas relações internacionais, por meio de canais de articulação mais estáveis com o setor privado. Assim, portanto, a pesquisa buscará reconhecer a dinâmica atual de formulação da política externa comercial brasileira na área agrícola, dentro do poder executivo, apontando para alterações em relação a padrões anteriores.

1.2 Metodologia

O presente trabalho é centrado na atuação internacional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, dessa forma, trata-se de um estudo de caso único. A seleção do caso é intencional e considerou a dinamicidade da atuação internacional deste núcleo burocrático do Poder Executivo federal em diversos fóruns, tais como: negociações multilaterais na OMC, negociações bilaterais de acesso a mercados e negociações regionais. A escolha do objeto levou em conta também a importância para a economia brasileira dos efeitos das negociações agrícolas internacionais.

O foco é nas mudanças institucionais ocorridas no MAPA a partir da década de noventa, no que tange a sua atuação internacional. Dentre os fatores investigados, destaca-se: a capacidade do MAPA em propor uma agenda internacional na área agrícola, a dinâmica do

relacionamento com outras agências do executivo federal; e o papel do órgão como canalizador de interesses privados do setor produtivo agropecuário.

A **hipótese da pesquisa** é que a internacionalização do agronegócio brasileiro e a legalização do Regime Multilateral de Comércio impactaram a transformação do arcabouço institucional do MAPA especializado em política externa comercial de forma incremental, resultando na criação da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio - SRI. Este novo núcleo burocrático, dotado de expertise em temas agrícolas internacionais, aumentou a capacidade do Ministério de influenciar a agenda internacional do país, com vistas a promover os interesses do setor agrícola. Assim, este estudo pressupõe que, apesar da tradição de centralização do poder decisório em política externa no MRE, outros Ministérios vêm exercendo crescente influência nas suas respectivas áreas de atuação.

Cabe esclarecer que, no contexto dessa pesquisa, o termo “descentralização” refere-se a uma redistribuição do poder, uma transferência na alocação das decisões. Em contrapartida, a “centralização” seria uma concentração do poder de decisão em política externa num único órgão do poder executivo, no nosso caso, o Ministério das Relações Exteriores. Será usado o conceito de descentralização no lugar de fragmentação do processo decisório, pois o primeiro não implica necessariamente em ausência de coordenação entre os diferentes órgãos responsáveis pela questão. Por outro lado, tratar da fragmentação implicaria discutir a capacidade de coordenação do Ministério das Relações Exteriores e o grau de coesão da política externa brasileira, temas que ultrapassam os objetivos centrais desta pesquisa.

Segundo Yin (2002), a metodologia do estudo de caso possibilita que a investigação científica mantenha as características significantes e holísticas dos eventos da vida real. Apesar das críticas ao uso do estudo de caso, como por exemplo, a restrita base para generalizações, ele vem cada vez mais sendo utilizado como pesquisa empírica no campo das ciências sociais. Segundo Johnson (1991), o estudo de caso possibilita que o pesquisador examine em detalhes um caso inserido em um fenômeno, usando um número de métodos de coleta de dados como, entrevistas pessoais, análise de documentos e observação. A análise de um caso, conduzida de forma cuidadosa, pode sugerir plausíveis generalizações explicativas para a questão observada.

O caso escolhido para estudo é a atuação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento no processo de formulação da política externa comercial agrícola brasileira, entre 1995 e 2005. Foram estudadas especificamente a evolução do arcabouço institucional do

MAPA no que tange às relações internacionais e a Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio, criada em 2005 (organização, competências e principais atividades). O recorte temporal foi escolhido levando-se em conta as importantes reformas liberalizantes que marcaram o contexto macroeconômico do país a partir da década de 90.

A pesquisa envolveu revisão documental, pesquisa bibliográfica, análise dos regimentos internos do MAPA e a realização de entrevistas com servidores do MAPA e do MRE. Inicialmente, foi realizado estudo exploratório das bibliografias existentes sobre o tema tratado. A segunda etapa da pesquisa consistiu na análise dos regimentos internos do MAPA publicados entre os anos de 1995 e 2005. Em seguida, foram analisadas fontes primárias tais como: atas de reunião, relatórios de viagem, notas técnicas e outros documentos oficiais.

As entrevistas foram realizadas com sete servidores envolvidos nos processos negociadores na área agrícola², seis do MAPA e um do MRE. Elas foram guiadas por roteiro semi-estruturado que buscou obter informações sobre:

- a) As mudanças institucionais ocorridas no MAPA em relação a sua atuação externa e as motivações para tais mudanças;
- b) A criação da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio - SRI, principais motivações e conseqüências;
- c) O grau de influência que pode ser atribuído ao MAPA, ou seja, se este possui poder de tomada de decisão ou apenas papel consultivo;
- d) A percepção de alterações no padrão de relacionamento entre MAPA e MRE nos últimos anos, e as razões que levaram a tais modificações;
- e) Os canais de relacionamento do MAPA e do MRE com a sociedade.

Foram entrevistados servidores envolvidos com as negociações comerciais agrícolas internacionais, dentre eles, alguns que trabalham com o tema desde o início da década de noventa.

Documentos oficiais do MAPA também foram usados durante a pesquisa: relatórios de atividade anuais da SRI, mensagens presidenciais e atas das reuniões das Câmaras Setoriais e da Câmara Temática de Relações Internacionais. Foram consultados documentos relativos ao trabalho do MAPA em negociações internacionais como, por exemplo: atas de reuniões de coordenação entre o MAPA e o MRE, agendas de reuniões e

² Ver Anexo I para Relação dos entrevistados.

documentos que consolidam consultas ao setor privado a respeito das prioridades de ação internacional para o ano em exercício.

No que tange à relação entre a internacionalização do agronegócio e a mudança institucional do MAPA relativa à sua atuação externa, a pesquisa procurou responder as seguintes perguntas:

- a) Existe relação entre o processo de internacionalização do agronegócio brasileiro e as mudanças institucionais observadas no MAPA relativas à sua atuação internacional?
- b) O que relaciona os dois processos?
- c) Qual foi o impacto da internacionalização no setor privado? Como ele se organizou para fazer frente aos desafios e oportunidades da internacionalização?
- d) Como se deu a relação entre o setor privado e o MAPA, a partir desse processo de internacionalização?

Sobre a relação entre a mudança institucional do MAPA e a evolução do regime multilateral de comércio, as seguintes questões foram levantadas para análise:

- a) Qual foi o impacto da legalização do Regime Multilateral do Comércio no setor agrícola nacional?
- b) Quais foram as conseqüências dessa legalização para as instituições do governo (executivo), em geral, e para o MAPA em particular?
- c) Qual é a relação entre as mudanças institucionais do MAPA e a evolução do Regime Multilateral de Comércio?

Cabe destacar que este estudo não pretende estabelecer uma relação causal determinística entre as variáveis. Isto porque não é possível isolar o caso estudado do contexto no qual ele se insere, eliminando os efeitos de outras variáveis para o controle de causalidade. Entretanto, o resultado da pesquisa mostra inferências plausíveis de que as variáveis “internacionalização do agronegócio brasileiro” e “legalização do regime multilateral de comércio” são relevantes para explicar a mudança institucional do MAPA no período de 1995 a 2005.

1.3 Estrutura da dissertação

O primeiro capítulo do trabalho apresenta uma contextualização teórica do problema estudado dentro dos principais debates da disciplina das Relações Internacionais. Nele são apresentados os pressupostos realistas, tradicionais dentro da disciplina, e o fortalecimento de vertentes liberais, concomitante a mudanças no sistema internacional. Esse trabalho se desenvolve dentro do arcabouço das teorias liberais-institucionalistas e faz uso, particularmente, das teorias sobre regimes e dos autores que trabalham com o processo de formulação da política externa.

O Regime Multilateral do Comércio e sua evolução serão detalhados no capítulo seguinte. A criação da Organização Mundial do Comércio - OMC e a ampliação do escopo do Regime Multilateral de Comércio são mudanças no âmbito do sistema internacional que tiveram impactos nos cenários domésticos dos países. Assim, é importante descrever a origem, a evolução e o estágio atual desse regime com vistas a fazer inferências sobre sua influência nos processos domésticos.

Após a análise dos fatores do sistema internacional, avaliaremos o contexto interno, ou seja, as transformações macroeconômicas nacionais e a internacionalização do agronegócio brasileiro que tornou o país mais exposto às pressões e exigências internacionais. Portanto, no capítulo III, será descrito o desenvolvimento do agronegócio nacional e será discutido o contexto dentro do qual a internacionalização do agronegócio ocorreu, como ela foi conduzida e seus principais impactos na economia e nas instituições domésticas.

O capítulo IV apresentará a evolução do aparato institucional do MAPA destinado às negociações internacionais. Com base no estudo dos regimentos internos do Ministério, é discutido como sua estrutura organizacional e suas competências evoluíram ao longo dos anos, entre 1995 e 2005, para fazer frente à crescente pressão advinda do setor privado. A segunda parte do capítulo apresenta a Secretaria de Relações Institucionais do Agronegócio, criada em 2005, e seu papel na elaboração das posições negociadoras e nas relações agrícolas comerciais internacionais.

O capítulo V aborda os impactos das transformações no sistema internacional e, notadamente, no cenário doméstico na organização do setor privado e no seu relacionamento com o setor público. O capítulo apresentará os canais de comunicação entre o MAPA, o MRE e o setor privado. Além disso, estudará a influência das organizações do setor agrícola no processo negociador e de formulação da política externa comercial. Buscar-se-á analisar a

forma como o setor privado do agronegócio se organizou para defender seus interesses e inseri-los na agenda governamental.

A conclusão da dissertação resume os resultados da pesquisa e sistematiza um modelo explicativo relacionando as variáveis abordadas. São colocadas as contribuições e os limites do estudo, assim como propostas para futuras investigações.

CAPÍTULO II – CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

Este trabalho insere-se no escopo das teorias voltadas para o estudo da formulação da política externa dos Estados. Existem teorias que refutam a premissa do Estado como ator unitário e com interesse nacional unificado e se voltam para suas estruturas domésticas, com vistas a tentar compreender o processo de formulação da política externa. Assim, buscam compreender a influência relativa de questões domésticas e internacionais, tais como: o papel dos atores governamentais e não-governamentais no processo de tomada de decisões, a influência das instituições burocráticas e dos grupos de interesse. Segundo Milner (1997), a política doméstica e as relações internacionais estão inexoravelmente entrelaçadas. A posição internacional de um país exerce importante impacto na sua política e economia interna, assim como a situação doméstica molda seu comportamento em política externa.

O fim da guerra fria provocou fortes mudanças no cenário internacional, marcado, nas décadas anteriores, pelo conflito entre duas superpotências: os Estados Unidos e a União Soviética. O eclipse do poder soviético deixou os EUA numa posição de hegemonia, ao mesmo tempo em que a Europa uniu-se aos poucos para constituir uma união econômica e estratégica e a China surgiu como importante país no cenário mundial. A bipolaridade transformou-se numa unimultipolaridade, ou seja, a hegemonia dos EUA contida por uma multipolaridade crescente, conforme conceito do politólogo norte-americano Samuel Huntington.³

Tamanha transformação na estrutura do sistema internacional trouxe novos desafios para o debate teórico das Relações Internacionais. Alguns pressupostos do Realismo, teoria clássica da disciplina, foram questionados, pois se mostravam incapazes de explicar a nova realidade em todas as suas dimensões. A teoria realista clássica é focada nas idéias de conflito permanente, hierarquia entre os temas - com a prevalência de assuntos ligados à segurança nacional e poder militar (*high politics*), consideração do Estado como ator único - ou pelo menos o único relevante das relações internacionais e a pressuposição de existência de “interesse nacional” unificado. A maneira como o conflito bipolar foi encerrado, sem guerra entre as grandes potências ou conflitos violentos (com exceção de casos como a Romênia), desafiam alguns desses pressupostos básicos.

Como forma de tentar entender a realidade que surgia, outras abordagens, baseadas nas premissas relacionadas ao pensamento liberal clássico voltaram à tona. Questões

³ A expressão "unimultipolaridade" refere-se ao sistema híbrido em que a potência hegemônica articula com potências regionais menores no exercício de sua liderança coercitiva. (2000 : 18-19).

como interdependência, transnacionalização, globalização, papel dos Regimes e Organizações Internacionais passaram a dividir espaço com os tradicionais paradigmas centrados na segurança nacional. Alguns autores chegaram a considerar a possibilidade de formação de uma “aldeia global” em decorrência dos enormes avanços tecnológicos, sobretudo nas áreas de comunicação e transportes, que aproximaram as nações do mundo. David Held e Antony McGrew (2007) afirmam que a globalização caracteriza-se como “a escala ampliada, a magnitude crescente, a aceleração e o aprofundamento do impacto dos fluxos e padrões transcontinentais de interação social”. Segundo os autores, estaríamos presenciando um processo de reestruturação capitalista que aponta para novas tendências globalizantes, com o crescimento da interdependência econômica no plano internacional.

Assim, essa pesquisa será desenvolvida através da lente teórica das abordagens liberais institucionalistas, pois terá como base as seguintes premissas: a ausência de hierarquia entre *High politics* e *Low politics*, a importância da análise da estrutura doméstica dos estados para compreensão de sua atuação internacional, o pluralismo de atores, a interdependência entre os países e as relações transnacionais, como aspectos marcantes da economia mundial.

Dentre os instrumentos teóricos do arcabouço paradigmático das teorias liberais institucionalistas, destaca-se a relevância da abordagem decisória (*decision making process*) para a análise da política externa e seus efeitos para compreensão da influência dos processos internos, tanto políticos, quanto burocráticos e cognitivos sobre a atuação do Estado. Dentro dessa abordagem, podemos ressaltar o esforço teórico realizado por diversos autores, como Allison (1999) e Milner (1997), na identificação do próprio campo de estudo e de questões pertinentes à análise da política externa, como é o caso do trabalho de Putnam (1993).

A metáfora dos jogos de dois níveis, elaborada por Putnam em sua análise sobre diplomacia e política doméstica, parte do pressuposto de que as políticas doméstica e internacional estão inter-relacionadas. O autor analisa o caso da conferência de Bonn, e conclui que, na ocasião, os governos adotaram políticas diferentes daquelas que teriam buscado na ausência de negociações internacionais. O acordo somente foi possível porque uma minoria poderosa dentro de cada governo promoveu, em terreno doméstico, a política demandada internacionalmente. O autor critica a idéia de visão unificada de “interesse nacional”. Segundo Putnam, mesmo que consideremos somente as agências do executivo federal, não haverá concordância total a respeito do “interesse nacional” e das demandas do contexto internacional.

Ainda segundo Putnam, executivos centrais possuem um papel fundamental na mediação de pressões domésticas e internacionais, precisamente porque estão diretamente expostos às duas esferas, não porque estejam unidos em todos os assuntos, nem porque estejam insulados da política doméstica. Assim, ele ressalta a necessidade de desenvolvimento de teoria que integre as duas esferas e explique a interação entre elas.

A metáfora desenvolvida por Putnam afirma que a política de muitos negociadores internacionais pode, normalmente, ser concebida como um jogo de dois níveis. No nível doméstico (nível II), grupos de interesse perseguem seus objetivos pressionando o governo a adotar políticas favoráveis e políticos buscam poder, construindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional (nível I), governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as demandas domésticas e minimizar as conseqüências adversas dos desenvolvimentos externos.

Ainda, segundo a metáfora dos jogos de dois níveis, qualquer acordo internacional para ser efetivamente implementado precisa estar dentro do “*win-set*” de todos os participantes da negociação. “*Win-set*” é o conceito desenvolvido pelo autor que define o conjunto de acordos passíveis de ratificação interna para cada Estado. Quanto maior esse conjunto, maiores serão as possibilidades de acordo no nível I; quanto menor, maior o risco da negociação não obter sucesso. O tamanho do *win-set* depende ainda das instituições políticas do nível II, pois os procedimentos para ratificação (quorum, por exemplo) terão grande importância.

Em relação às negociações multilaterais comerciais no Brasil, segundo Carvalho (2003:392), estudos recentes inspirados na metáfora dos jogos de dois níveis de Putnam chamam a atenção para a “relevância de se considerar o processo de formação da posição do país em relação ao grau de credibilidade e poder de barganha dos representantes no âmbito negociador”.

O arcabouço explicativo do trabalho de Putnam pode ser aplicado a esta pesquisa em diversos aspectos. Em primeiro lugar, ao tratar da importância da política doméstica e da multiplicidade de atores internos que influenciam o processo de formulação da política externa de um Estado, o autor contribui para a crítica à visão do Estado unificado. Isto permite voltar à atenção a estruturas domésticas, como o MAPA e os grupos de interesse do setor agrícola. Em segundo lugar, podemos avaliar a atuação do MAPA de acordo com a metáfora dos jogos de dois níveis, considerando a sua exposição, ao mesmo tempo, a duas esferas: a internacional e a doméstica.

Com a crescente internacionalização da economia brasileira e o crescimento das exportações do agronegócio, o MAPA está diretamente exposto ao cenário internacional - conforme constatado nas reuniões dos Comitês Consultivos Agrícolas - e também está exposto a pressões domésticas no processo de elaboração de suas posições. Considerando a questão da credibilidade internacional dessas posições, o processo de formulação, com canais mais estáveis de comunicação com os interesses privados, resultaria em maior poder de barganha internacional.

Os trabalhos de Allison (1998) sobre determinantes domésticos na política externa também foram adotados como referencial teórico nesta pesquisa. As idéias de Allison representam um marco no estudo do papel da burocracia na formação da política externa. Os três modelos desenvolvidos por ele são: Modelo do Ator Racional (Modelo I); Modelo do Processo Organizacional (Modelo II); e Modelo de Política Burocrática (Modelo III). O primeiro reflete as correntes tradicionais de relações internacionais (realismo clássico e estrutural) e possui como premissa principal a consideração do Estado como ator unitário. No desenvolvimento dos outros dois modelos o autor decompõe o governo em atores múltiplos e analisa a influência desses atores na formação da política externa.

O Modelo de “Política burocrática” para análise da política externa tratou de forma promissora da interação entre política doméstica e internacional. Aplicado à relação entre nações, este modelo direciona a sua atenção para os jogos intra-nacionais que influenciam as relações internacionais. Assim, a política seria, para Allison, resultado de um jogo de barganha caracterizado pelo conflito de interesses inter burocráticos.

O trabalho de Milner (1997), fundamental para o desenvolvimento da abordagem decisória nas Relações Internacionais, contribuiu para a estruturação teórica da dissertação. A autora considera a abordagem realista, que trata o Estado como ator unitário, limitada. Ressalta ainda a importância de trazer a política doméstica de volta à teoria das relações internacionais. Milner se debruça na análise de como o jogo entre os atores domésticos ocorre. Segundo seu livro *“Interests, institutions, and information: Domestic politics and international relations”*, as barganhas domésticas dependem de três fatores: as diferenças entre as preferências políticas dos atores, a distribuição de informação em nível doméstico e a natureza das instituições políticas domésticas.

A autora coloca que um grande desafio para a elaboração de uma teoria sobre a política doméstica nas Relações Internacionais é desenvolver uma forma adequada de categorizar as diferenças entre os Estados que são relevantes para a política internacional. A

pressuposição do Estado como ator unitário, segundo Milner (1997), significa que a política doméstica é organizada hierarquicamente, com um ator unitário no topo tomando as decisões finais. Assim, o processo de tomada de decisão seguiria uma hierarquia vertical. A Anarquia, no outro extremo de um continuum, implicaria a ausência de hierarquia ou uma situação na qual cada ator teria poder de veto e assim tomaria suas próprias decisões políticas. Cada um desses modelos ficaria em extremos de um continuum demonstrando as possíveis distribuições de poder dentro dos Estados. Os realistas assumem que a política internacional é anárquica e a política interna é hierárquica. No livro citado, a autora desafia a premissa realista de que a política doméstica seja hierárquica e demonstra como o relaxamento dessa premissa influencia a política internacional.

Milner (1997) ressalta que a maioria da política – tanto doméstica quanto internacional – está entre esses dois pólos do continuum, numa área definida pela autora como Poliarquia - uma estrutura mais complexa do que a anarquia e a hierarquia na qual as relações são moldadas como uma rede. Nenhum único grupo está no topo e o poder e a autoridade sobre a tomada de decisão geralmente é compartilhado de forma desigual. A idéia central da autora é a de que os Estados não são atores unitários, ou seja, não são estritamente hierarquias, são poliarquias compostas por atores com preferências variáveis que compartilham o poder sobre o processo de tomada de decisões. Portanto, a política externa se torna parte da luta doméstica por poder. A autora afirma que quanto maior a divergência entre as preferências, quanto mais igualitária for a distribuição de informações e quanto mais as instituições dispersarem o poder de formulação da política, mais poliárquica será a estrutura.

O seu trabalho examina como interesses e instituições interagem para determinar escolhas políticas, discute a importância relativa de atores sociais e políticos e trata da relação entre os interesses dos atores e instituições políticas. De acordo com Milner (1997), as instituições políticas moldam o processo pelo qual as preferências são acordadas internamente. Se as instituições afetam os resultados de políticas, então os atores terão preferências em relação a diferentes instituições assim como as têm em relação a diferentes políticas.

A autora trabalha também com o papel da assimetria de informação no processo de formulação da política externa. Segundo ela, assimetrias de informação geralmente favorecem o poder executivo. A dominância do executivo sobre o processo de formulação da política externa, provavelmente, será uma função de quão ampla for sua informação privada naquela área específica. Assim, a extensão da poliarquia depende em parte da distribuição de

informações no nível doméstico. Quando o executivo tem muito mais informação sobre relações externas do que outros atores domésticos (legislativo e grupos de interesse) o modelo de ator unitário se torna mais relevante. Além disso, os grupos de interesse não são apenas grupos de pressão, eles agem como provedores de informação para os atores políticos.

As idéias propostas por Milner (1997) serão de grande utilidade para esta pesquisa, não apenas pela ênfase dada à importância da política doméstica nas relações internacionais, mas também por suas análises sobre o papel das instituições e da distribuição de informações no processo de formulação da política externa. Apesar deste trabalho não tratar das relações entre o executivo e o legislativo, ele avaliará de que forma as mudanças institucionais dentro do poder executivo brasileiro influenciam o processo de formulação da política externa comercial na área agrícola e do papel dos grupos de interesse como grupos de pressão e como provedores de informação ao processo negociador.

Além da análise dos processos domésticos de formulação da política externa, é preciso abordar, para uma melhor compreensão do objeto estudado, as teorias que tratam de fenômenos como globalização, interdependência e regimes. O estudo dessas questões relativas ao sistema internacional será de grande valia para demonstração da hipótese de transformação institucional doméstica relacionada a mudanças internacionais.

Keohane e Nye (2001) abordam a interdependência e o transnacionalismo nas relações entre os Estado. Os autores, no livro “*Power and Interdependence*” desenvolveram o conceito de Interdependência e seu tipo ideal, a “Interdependência Complexa” que se contrapõe ao modelo realista. Dependência significa o estado determinado ou muito afetado por fatores externos. A interdependência significa a dependência mútua e existe sempre que são identificados constrangimentos recíprocos (não necessariamente simétricos) na relação entre dois estados. Como a interdependência não é sempre mutuamente equilibrada, as assimetrias geram fontes de influência e de poder que se configuram como o centro do processo de barganha política nessa análise.

Os autores diferenciam os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade. O primeiro pressupõe uma estrutura de poder imutável, e analisa a velocidade e a intensidade dos efeitos em um determinado país de mudanças ocorridas externamente. O segundo avalia a capacidade de um estado em adotar políticas alternativas para reduzir os custos impostos por questões externas. A sensibilidade é útil para análise de processos no curto prazo e a vulnerabilidade aplica-se melhor em análises de longo prazo sobre a capacidade de adaptação e de promoção de mudanças estruturais de um determinado Estado.

A questão da globalização econômica tratada por David Held e Antony McGrew (2007), será relevante para esta pesquisa, pois representa o contexto em que os casos a serem estudados estão inseridos. Este contexto influencia de forma significativa as variáveis estudadas, como o processo de internacionalização da economia brasileira. Os autores afirmam que com a globalização, evidenciaram-se as dificuldades de se pensar separadamente os assuntos internos e externos dos países, em todos os âmbitos. Além disso, estaríamos presenciando um processo de reestruturação capitalista que aponta para novas tendências globalizantes, com o crescimento da interdependência econômica no plano internacional.

No debate sobre a globalização econômica, as perguntas que se colocam são: até que ponto a atividade econômica vem sendo globalizada? Há uma nova forma de capitalismo? Pode-se falar em um capitalismo global? O verdadeiro desafio da globalização econômica seria saber até que ponto as tendências mundiais confirmam um “padrão de integração econômica global”. O debate contemporâneo sobre o tema inclui duas principais vertentes: aqueles que consideram a globalização como um acontecimento histórico real e significativo – os globalistas e aqueles que a concebem como uma construção ideológica ou mítica de valor explicativo marginal – os céticos. Na posição dos autores, há de fato uma internacionalização significativa da atividade econômica, com um processo de intensificação dos vínculos entre as economias nacionais.

Keohane e Milner (1996) desenvolvem teoria sobre mecanismos causais que ligam a internacionalização à política doméstica. Eles abordam o impacto da internacionalização em grupos de interesse, política governamental e instituições domésticas e exploram alguns dos impactos dessas instituições na própria internacionalização. No livro, são descritas três diferentes formas pelas quais a economia mundial pode afetar a política doméstica: criando novas preferências políticas e coalizões, iniciando crises na economia e na política doméstica, e reduzindo o controle do governo sobre as políticas macroeconômicas. Os autores abordam também três efeitos das instituições políticas domésticas: bloquear os sinais dos preços internacionais, congelar as coalizões domésticas, e canalizar as respostas políticas às mudanças de preços internacionais.

Dentro do arcabouço explicativo da teoria de Keohane e Milner, dois aspectos são especialmente relevantes para esta pesquisa. Em primeiro lugar, as formas pelas quais a economia mundial pode afetar a política doméstica criando novas preferências e coalizões. Em segundo lugar, os efeitos das instituições políticas domésticas na canalização de respostas políticas às mudanças de preços internacionais. Sobre o primeiro aspecto, considerando que

os desenvolvimentos internacionais afetam interesses e poder, eles afetam também as coalizões que se formam no cenário político doméstico. Portanto, mudanças no fluxo de comércio, e a percepção sobre quais atores perdem ou ganham com essas mudanças, geram hipóteses sobre as divisões políticas dentro dos países. O aumento do preço relativo de certos bens, no nosso caso dos bens agrícolas, faz com que os grupos envolvidos na produção desses bens pressionem por uma maior liberalização.

As instituições políticas refletem as preferências políticas dos atores domésticos poderosos, pois são intencionalmente criadas para garantir a elaboração de políticas específicas. Quando as preferências dos atores mudam e novas políticas são perseguidas, é provável que haja mudança institucional. As instituições criam regras para o processo decisório, ajudam a estruturar agendas, e oferecem vantagens para certos grupos e desvantagens para outros, podendo favorecer grupos organizados, provendo a eles acesso e voz. Além disso, as instituições moldam as estratégias que os líderes usam para se adaptarem à internacionalização.

Segundo os autores, a internacionalização afeta também o bem-estar agregado do país e a sua sensibilidade e vulnerabilidade a mudanças externas. Portanto, ela altera os constrangimentos e oportunidades enfrentados pelos governos e, conseqüentemente, as políticas econômicas e as instituições responsáveis por essas políticas. Assim, a maior inserção do agronegócio no cenário mundial deixou o país mais suscetível às oscilações políticas e econômicas internacionais e a restrições impostas por países importadores, ensejando novas políticas de comércio exterior e mudanças nas instituições responsáveis por essas políticas.

Além da compreensão dos processos de globalização e interdependência que alteraram as relações entre os Estados no sistema internacional, é de grande relevância a abordagem das teorias sobre regimes internacionais. O conceito de Regimes é considerado impreciso por alguns autores, tais como Susan Strange (1983). Durante a última década, diversas tentativas foram feitas para esclarecer, modificar e até substituir a chamada definição consensual do termo “Regime Internacional”.

A definição de regimes internacionais foi elaborada por Stephen Krasner (1982), da seguinte forma: “regimes internacionais são princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão explícitos ou implícitos para os quais as expectativas dos atores convergem numa determinada área das relações internacionais”. Princípios são crenças de fato, causalidade e moralidade, normas são padrões de comportamento definidos em termos de

direitos e obrigações, regras são prescrições específicas ou proscricções para ação e procedimentos de tomada de decisão são práticas prevaletentes para tomada e implementação de decisões coletivas.

Robert Keohane (1984) define regimes da seguinte forma: “Regimes são instituições com regras explícitas, acordadas entre os governos, que pertencem a áreas temáticas particulares das relações internacionais”. Essa definição não exige a diferenciação entre princípios, normas, regras, e procedimentos. Por outro lado, a hierarquia dos componentes conceituais, definida por Krasner, traz maior precisão ao estudo de regimes e torna a comparação entre áreas temáticas mais factível. Essa definição permitiu que Krasner identificasse dois tipos de mudanças em regimes. Segundo Krasner (1982), uma mudança de regimes só ocorre se princípios ou normas forem alterados. Todas as outras mudanças no conteúdo de um regime são mudanças dentro do regime. Além disso, a definição de Keohane leva em consideração apenas regras explícitas, enquanto a definição de Krasner engloba princípios, normas, regras e procedimentos implícitos e explícitos.

O estudo sobre regimes possui diversas vertentes teóricas. De acordo com Hasenclever (1997), de acordo com as variáveis explicativas que cada uma dessas teorias enfatiza, podemos dividi-las em três grupos associados a três escolas de pensamento: as realistas - baseadas no poder, as neoliberais - baseadas no interesse e as cognitivistas - baseadas no conhecimento. Um dos principais aspectos de diferenciação das escolas é o “grau de institucionalismo”, ou seja, a visão de que as instituições são importantes.

Analiticamente, a avaliação da importância das instituições pode ser feita com base em dois aspectos: eficiência e robustez. Um regime é eficiente na medida em que seus integrantes obedecem às suas normas e na medida em que atende a certos objetivos ou atinge certos propósitos. O mais fundamental e mais estudado desses propósitos é o aumento da habilidade dos estados de cooperarem em certa área temática. Um regime é considerado robusto quando possui poder de sustentação da instituição internacional em relação a desafios externos. Em outras palavras, instituições que mudam a cada alternância de poder entre seus membros ou quando o participante mais poderoso considera que seus interesses não são mais otimizados pela instituição carecem de robustez.

Segundo as teorias sobre regimes baseadas no poder, os estados não se preocupam apenas com ganhos absolutos, mas também com ganhos relativos. Assim, portanto, eles estão menos inclinados a conferir significância causal às instituições internacionais, mas admitem que a cooperação entre estados baseada em regimes é uma realidade que precisa de

explicação. Os Realistas que conferem importância às instituições internacionais argumentam que a distribuição de recursos de poder entre os atores afeta fortemente tanto a possibilidade de regimes efetivos emergirem e persistirem numa área temática, quanto a natureza dos regimes criados, especialmente no que se refere à distribuição dos benefícios da cooperação.

As teorias de regimes baseadas no interesse têm sido extremamente influentes na última década e representam a abordagem de referência para análise de instituições internacionais. Apesar de não serem completamente insensíveis às questões de poder, elas enfatizam o papel dos regimes em ajudar os estados a atingirem objetivos comuns. Assim, elas definem os estados como egoístas racionais que se importam apenas com seus próprios ganhos absolutos. Os neoliberais se basearam fortemente nas teorias econômicas sobre instituições com foco em informações e custos transacionais. Foram aplicados modelos de teoria dos jogos para caracterizar a constelação de interesses que está por trás dos diferentes tipos de regimes e que também afetam a possibilidades dos regimes serem criados. Essas teorias adotam uma perspectiva fortemente institucionalista. Segundo elas, os regimes ajudam os estados a coordenarem seu comportamento de forma a evitar resultados sub-ótimos.

As teorias sobre regimes baseadas no conhecimento têm focado na origem dos interesses e como estes são percebidos pelos Estados e, assim, tem acentuado o papel de idéias causais e normativas. Elas preenchem uma lacuna das teorias baseadas no interesse ao adicionar uma teoria sobre formação de preferências. Alguns cognitivistas vão além e sugerem que um institucionalismo informado por uma perspectiva sociológica - e não de escolha racional - é mais apropriado para análise do sistema internacional.

Regimes Internacionais são instituições internacionais e devem ser estudados como tal. Por outro lado, regime internacional e organização internacional não são sinônimos e nem sempre existem ao mesmo tempo. Contudo, em muitos casos, regimes serão acompanhados por organizações internacionais desenhadas para dar suporte a eles. A diferença mais fundamental entre regimes e organizações está no fato de que regimes, sendo apenas um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos aceitos pelos Estados, não possui capacidade de ação, enquanto organizações podem responder a eventos. Além disso, a esfera de ação de uma organização internacional não precisa estar restrita a uma área temática das relações internacionais, enquanto regimes são instituições tematicamente específicas por definição.

Judith Goldstein e Lisa L. Martin (2000) trataram do impacto da crescente legalização do Regime multilateral do Comércio na política doméstica. Segundo as autoras, a

forma como a legalização afeta os interesses e as demandas dos grupos e coalizões domésticas fornece os mecanismos por meio dos quais as políticas mudam. Assim, elas avaliam como a legalização do regime multilateral de comércio interage com interesses dos atores domésticos relacionados ao comércio. O principal argumento do texto é que, apesar da legalização reduzir o incentivo ao comportamento oportunístico por parte dos atores, ela também pode ter o efeito não-intencional de dificultar o processo de liberalização do comércio. Segundo elas, a política doméstica é o mecanismo pelo qual a legalização exerce seus efeitos, e esses efeitos vão além de reduzir o oportunismo de Estados unitários.

Considerando que o GATT era pouco legalizado e obteve grande sucesso em promover a liberalização do comércio, o artigo defende que a legalização não necessariamente traz maior liberalização. Esse argumento é apresentado com base na análise de dois aspectos da política comercial: os efeitos da legalização nos incentivos aos grupos domésticos a se mobilizarem e pressionarem por políticas que os favoreçam, e a influência de um regime com regras mais mandatárias sobre os governos dos Estados Parte.

Em relação ao primeiro aspecto, um regime mais legalizado proporcionará maior informação a respeito dos efeitos distributivos dos acordos comerciais. Essa informação de quem vai ganhar ou perder num acordo afetará os incentivos aos grupos para se mobilizarem a favor ou contra o acordo. O efeito na mobilização e no equilíbrio entre os diferentes interesses dependerá de uma série de fatores, mas a autora argumenta que existem dois mecanismos principais: um relativo à negociação de novos acordos e outro no caso de cumprimento dos acordos já existentes.

Na negociação de novos acordos, geralmente, a maior informação sobre os efeitos distributivos do acordo fornecerá o incentivo para mobilização e influência de grupos protecionistas em relação àqueles a favor do livre mercado. Isso porque, com ampla informação dos efeitos distributivos domésticos, a certeza de perda gera mais incentivos à mobilização do que a possibilidade de ganhos comerciais. Além disso, a defesa de interesses protecionistas reflete a manutenção do *status quo*, o que proporcionaria um “poder de veto” aos grupos protecionistas e facilitaria a sua atuação em relação àqueles a favor do livre mercado.

Assim, as autoras afirmam que os movimentos contra a liberalização presenciados durante a Reunião de Seattle demonstram o poder da mobilização de grupos protecionistas quando a informação a respeito das conseqüências distributivas de um acordo em negociação é amplamente difundida. O segundo aspecto avaliado no que tange a legalização do Regime

multilateral do Comércio é a influência de regras mais mandatárias sobre os governos membros. O GATT era uma instituição mais flexível e proporcionava mais espaço aos líderes para lidar com as questões políticas e econômicas domésticas. Apesar dessa flexibilidade, os compromissos no âmbito do GATT eram largamente cumpridos. Com a criação da OMC, a obrigatoriedade dos governos de seguirem as regras de livre-comércio tornou-se mais rígida.

As regras mais mandatárias reduzem o risco de comportamento oportunístico por parte dos governos por um lado. Entretanto, por outro lado, o excesso de rigidez - combinado às incertezas da economia mundial - dificulta o processo de assinatura de novos acordos. O governante precisa de flexibilidade para lidar com as oscilações políticas e econômicas internas e internacionais. Assim, a perspectiva de assinatura de um acordo que limite seus instrumentos para lidar com novos cenários políticos e econômicos causará aos líderes maior resistência na assinatura desses acordos.

Os principais aspectos que interessam a esta dissertação são a expansão do regime multilateral de comércio - que tornou as regras mais precisas e mandatárias - com impactos na formação de coalizões e nas instituições domésticas. Assim, o conceito de legalização, descrito pelas autoras, e a sua influência na mobilização de grupos de interesse e coalizões domésticas com impacto na formulação de políticas será particularmente útil para a análise dos resultados da pesquisa.

Entretanto, a mobilização de grupos protecionistas agrícolas no Brasil, a partir de 1995, não parece ser uma realidade. Isso, talvez, em decorrência da conjuntura interna de poder crescente do setor econômico do agronegócio, que já possuía interesses liberalizantes e conseguiu defender esses interesses dentro da estrutura governamental.

Por outro lado, o argumento de que a maior disponibilidade de informação aumenta a possibilidade de cumprimento dos acordos em vigor, parece se aplicar bem sob a perspectiva brasileira. Nesse caso, a disponibilidade de informação sobre a política comercial dos países e sobre as regras do regime possibilitou ao Brasil entrar com reclamações no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC e obter decisões em seu favor. Assim, a maior transparência tem resultado em incentivo para o cumprimento dos acordos vigentes.

A descrição da teoria acima é importante, pois contém conceitos e parâmetros usados na pesquisa, nomeadamente, a crescente legalização do regime e o entrelaçamento entre política doméstica e internacional. Entretanto, a dissertação analisará principalmente os impactos domésticos da crescente especificidade e precisão das regras multilaterais de

comércio. Essas regras são ligadas a outros padrões e legislações internacionais criando um complexo emaranhado jurídico.

O capítulo seguinte descreve a evolução do Regime Multilateral do Comércio, dentro de um contexto de globalização e de crescente interdependência. O capítulo mostra a origem e o desenvolvimento do Regime e o seu papel fundamental na difusão de idéias e princípios amplamente aplicados atualmente pelos países em suas relações comerciais internacionais. A opção por esse regime internacional para descrição e análise decorre do seu papel central nas relações econômicas entre os países.

CAPÍTULO III – A EVOLUÇÃO DO REGIME MULTILATERAL DO COMÉRCIO DO GATT A OMC

3.1 O processo de formação do Regime Multilateral de Comércio

Para a melhor compreensão dos fatores que contribuíram com o surgimento de um regime multilateral de comércio no período pós-segunda guerra mundial, é preciso observar as ações políticas de países proeminentes que levaram à disseminação das idéias liberais. No século dezenove, a Grã-Bretanha liberalizou o seu comércio unilateralmente. Os EUA, por sua vez, concordavam em reduzir suas barreiras somente se recebessem acesso recíproco aos países estrangeiros. Assim, portanto, o apoio ao livre comércio era mais incremental nos EUA do que na Grã Bretanha.

A cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF) que estabelece que os benefícios concedidos em uma negociação comercial bilateral devem ser estendidos aos demais membros do sistema é a base para criação de um regime multilateral de comércio. Essa cláusula tem longa história, datando pelo menos do século dezoito, presente em parte do acordo entre a Grã Bretanha e a Espanha no Tratado de Utrecht. Os EUA foram mais lentos em aceitar essa premissa, usando no século dezenove a NMF condicional, ou seja, com exigências de concessões recíprocas, para os seus tratados comerciais.

O Ato sobre Acordos de Comércio de 1934 representou um marco para expansão do comércio mundial. Por meio dele, o governo norte-americano revogou a Tarifa *Smoot – Hawley*, uma das mais altas e inclusivas listas tarifárias da história dos EUA. O ato de 1934, que concedeu ao Poder Executivo norte-americano autonomia para negociar, resultou numa série de acordos bilaterais que incluíam a cláusula de Nação Mais Favorecida. Esse princípio passou a ser incluído em todas as negociações norte-americanas desde 1923.

Mesmo com a transferência de poder, a autonomia do presidente dos EUA para negociar acordos comerciais continuava limitada. A legislação norte-americana exigia que, antes de reduzir uma tarifa, o presidente buscasse a opinião da Comissão tarifária e dos Departamentos de Estado, da Agricultura e do Comércio. Foram também formados comitês para audiências públicas com as partes interessadas. Os grupos de interesse agora não só pressionavam o congresso, como também a burocracia durante o processo negociador. Além da delegação de autoridade ao presidente, também foram alterados os procedimentos para revisão do Congresso norte-americano. No lugar de exigir que acordos tarifários tivessem

apoio majoritário, os acordos que não ultrapassassem o mandato de redução tarifária estabelecido pelo Congresso não precisavam de aprovação adicional.

Assim, a nação hegemônica do período pós-segunda guerra havia desenvolvido os arranjos institucionais internos necessários para promover internacionalmente um sistema que visasse à liberalização comercial. Os líderes americanos apoiaram a criação de uma instituição multilateral também porque o passado dos EUA indicava aos países pequenos a possibilidade de não cumprimento dos acordos firmados por parte dos norte-americanos e a ausência de uma instância internacional era vista por esses países como um convite para que os poderosos atuassem de forma oportunista. Segundo Barton (2008), o regime GATT/ OMC não somente resolveria o problema de grupos de pressão dentro dos EUA, que buscavam acesso a novos mercados, como também aliviaria o problema dos EUA relativo à credibilidade no cumprimento de compromissos.

Os países, principalmente EUA e Reino Unido, que capitanearam o processo de criação do regime tinham como objetivo evitar o desastre do período entre guerras causado pelo protecionismo exacerbado representado pelo Ato Tarifário de *Smoot-Hawley*, que agravou a grande depressão. Mas eles reconheciam que, em decorrência das realidades políticas domésticas, algum protecionismo era necessário. Então EUA e Reino Unido concordaram em adotar não num conjunto de regras e princípios comprometidos puramente com o livre mercado, mas sim um sistema desenhado para alcançar gradativamente maior liberalização do comércio, enquanto simultaneamente mantinha diversas formas de protecionismo.

3.2 A criação do GATT- 47

Ao final da segunda guerra mundial concordou-se que eram necessárias instituições internacionais que contribuíssem para a reestruturação da economia mundial e para a recuperação dos países afetados pela guerra. Por meio do Acordo de Breton Woods foram criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Com vistas a completar o sistema de Breton Woods, propôs-se a criação da Organização Internacional do Comércio – OIC, como agência especializada das Nações Unidas, que seria o pilar comercial do tripé. Entretanto, ela jamais chegou a ser criada. A proposta da OIC era ambiciosa e se estendia além das disciplinas comerciais envolvendo também regras sobre emprego, acordos sobre *commodities*, práticas restritivas de negócios, investimentos internacionais e serviços.

A idéia inicial era criar a Organização na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego em Havana, Cuba, em 1947. O documento para criação da OIC foi finalmente acordado em 1948, entretanto, a ratificação interna se mostrou impossível em alguns países. A oposição mais séria foi feita pelo congresso norte-americano, apesar do governo dos EUA ter liderado as negociações, em conjunto com os britânicos. Em 1950, os EUA informaram que não tentariam mais a ratificação do capítulo de Havana, e, assim, a idéia de criação da OIC chegava ao fim.

Enquanto as negociações da OIC estavam em curso para a criação de uma organização internacional ampla e formal, os EUA enviaram convites a quinze países para participar de negociações para redução tarifária em Genebra. As negociações de Genebra foram realizadas dentro de um conjunto de regras definidas na primeira rodada de negociações tarifárias. Esse conjunto de regras ficou conhecido como o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT.

O GATT foi assinado por 23 países um mês antes do início das negociações de Havana e tornou-se o único instrumento para promover as negociações de comércio no âmbito multilateral, após o fracasso na criação da OIC. As negociações do GATT pretendiam reduzir e congelar tarifas alfandegárias com o objetivo de reverter medidas protecionistas que estavam em vigor desde o início dos anos 30 e, assim, contribuir para a recuperação da economia mundial via expansão do comércio entre os países. A primeira rodada de negociações resultou num pacote de regras comerciais e concessões tarifárias que teve impacto de 10 bilhões no comércio, cerca de um quinto do comércio mundial da época.

O GATT era, sobretudo, um mecanismo de barganha. As conversações tarifárias, iniciadas em 1947, foram conduzidas no seguinte formato: os países negociavam um número seletivo de itens e produtos, e os ganhos por uma redução eram recíprocos, não por produto, mas por valor. As conversações de Genebra começaram com países mandando solicitação de produtos uns para os outros em busca de concessões. Isso foi seguido pelo envio de uma lista para cada país das concessões que os outros estavam dispostos a fazer.

A estrutura do GATT apresentava algumas particularidades se comparada a outras instituições internacionais. Primeiramente, a relação entre os países-membros e o Secretariado sempre foi pouco definida. Na verdade, nenhum secretariado foi criado em 1948. Somente em 1958, decidiu-se pela criação de um comitê permanente de membros para agir em nome da organização entre as Rodadas. Em 1960, foi estabelecido o Conselho, considerado o braço legislativo da organização. Durante a negociação da Rodada Kennedy, o poder do

secretariado aumentou gradualmente em decorrência da expansão da agenda com a inclusão de novos temas e da expansão no número de membros, fatores que tornaram a coordenação das ações no âmbito do GATT muito mais complexas. Isso demandou maior trabalho na compilação de informações, mediação de interesses e no registro da memória da organização.

A falta de poder do Secretariado era consistente com o desejo das partes contratantes que concordaram que a organização deveria ser “comandada pelos membros” (*member driven*). Os membros adotavam procedimentos administrativos informais que eram defendidos como respostas pragmáticas para os problemas que estavam sendo enfrentados.

A segunda particularidade do sistema está em sua flexibilidade. O GATT-47 estabelecia que os signatários eram obrigados a cumprir somente as regras que não fossem inconsistentes com suas legislações internas. Assim, o acordo não somente era limitado pela legislação passada, como também poderia ser retirado com uma notificação de seis meses de antecedência. Essa flexibilidade contribuiu para a durabilidade do GATT, pois as regras do Acordo permitiam que os países ajustassem seus compromissos internacionais às suas realidades políticas domésticas.

O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT é regido por três princípios básicos: Nação Mais Favorecida (NMF), reciprocidade e liberalismo econômico. Essas regras implícitas e explícitas de comportamento ditaram a política durante quase meio século e formam a base do regime multilateral de comércio. A cláusula NMF, apesar de ser um dos pilares do regime, é entendida como um princípio e é sujeita a exceções. A principal delas é a autorização para acordos preferenciais e regionais que permitem a discriminação por meio de concessões que não se estendem a todos os integrantes do regime. O mundo em desenvolvimento tem sido regularmente autorizado a firmar acordos preferenciais. Assim, esses países obtêm benefícios comerciais assimétricos dentro do Sistema Geral de Preferências.

O princípio da reciprocidade não está descrito nas regras GATT, entretanto, historicamente, as negociações comerciais são conduzidas com base em trocas recíprocas de benefícios. No âmbito do GATT, a idéia de reciprocidade foi desafiada por níveis de desenvolvimento econômico desiguais. Assim, o Acordo prevê Tratamento Diferencial e Mais Favorável aos países em desenvolvimento com vistas a tentar reverter o distanciamento econômico existente entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

O liberalismo econômico é um princípio aceito tacitamente por todos no momento da criação do GATT, ou da ascensão de novos membros. Existem influentes fundamentos da teoria econômica que demonstram que a liberalização do comércio de bens promove o aumento do bem-estar geral das nações. Entretanto, essa teoria não se estende a outras áreas inseridas posteriormente no regime, como o comércio de serviços, por exemplo. Assim, apesar de ser um princípio balizador do sistema, ele é aceito com ressalvas tanto pelos países em desenvolvimento, quanto pelos países desenvolvidos que precisam lidar com interesses protecionistas e buscar coalizões internas para apoiar esse princípio internacionalmente.

3.3 As Rodadas de Negociação: A Evolução do Regime

Esta seção busca avaliar a evolução do Regime Multilateral de Comércio, desde sua origem, com as regras flexíveis do GATT, até a reforma que culminou na criação da Organização Mundial do Comércio, instituição que exige maior compromisso de liberalização dos países membros. Nessa análise será demonstrado o desenvolvimento do regime que inicialmente atuava somente na fronteira e passou a regulamentar um conjunto muito mais amplo de questões econômicas, tradicionalmente restritas à esfera doméstica.

A Rodada Kennedy (1964-67) marcou a história do regime de comércio. Apesar da redução tarifária, de 35% em média, ter sido menor que as reduções das Rodadas de Genebra (1947) e de Torquay (1950), a introdução de novas disciplinas fez com que os resultados dessas negociações fossem compromissos mais abrangentes do que os das rodadas anteriores. Três aspectos são notórios. Primeiramente, a abordagem de barganhas bilaterais usada nas negociações anteriores foi abandonada e os membros passaram a aplicar fórmula de redução tarifária em suas listas de compromisso, acordada durante a rodada. As negociações bilaterais continuaram existindo apenas para a seleção de produtos para a lista de exceções.

O segundo aspecto foi a expansão da agenda negociadora que passou a incluir também barreiras não-tarifárias. Temas técnicos, complexos e sensíveis foram inseridos na agenda. O terceiro aspecto relevante foi o aumento no número de países - membros e na quantidade de produtos negociados. Esses fatores, combinados à expansão da agenda negociadora elevaram a complexidade do sistema e tiveram como consequência não intencional o aumento do papel e da visibilidade do Secretariado do GATT.

A Rodada Tóquio (1973-1979) contou com a participação de cento e dois (102) países e representou a primeira tentativa de reformar o sistema. Enquanto a Rodada Kennedy ainda se concentrou em concessões tarifárias recíprocas em bens manufaturados, a Rodada Tóquio foi centrada em barreiras não-tarifárias ao comércio. Além disso, foram introduzidos novos temas, tais como: compras governamentais, valoração aduaneira e padrões técnicos. A Rodada avançou numa série de acordos sobre barreiras não-tarifárias. Alguns desses acordos eram plurilaterais, ou seja, obrigavam apenas os membros do GATT que optassem por assiná-los. Nesse período, também foram realizadas sucessivas negociações para reduzir tarifas, o que resultou numa tarifa média para produtos manufaturados na faixa de 4.7%. Essa redução tarifária foi gradual e ocorreu num período de oito anos incluindo um elemento de harmonização, ou seja, quanto mais alta a tarifa, maior deveria ser o corte.

Dentro do GATT, um grupo de países em desenvolvimento - notavelmente Índia, Brasil, Egito e países Asiáticos - se reuniram para demandar tratamento diferenciado. O mundo em desenvolvimento possuía pouca voz nesse Acordo e, em 1964, decidiu formar a UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), como fórum para discussões sobre desenvolvimento econômico. Foi em parte decorrência das recomendações da UNCTAD a inclusão da Parte IV no GATT, fornecendo tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento e fazendo com que eles não fossem obrigados a fazer concessões comerciais recíprocas. O Sistema Generalizado de Preferências foi adotado no começo dos anos 70.

Na década de 70, os princípios básicos do GATT foram desafiados em decorrência de alterações no contexto econômico. Dois choques do petróleo causaram grandes déficits orçamentários, e a supremacia norte-americana era contrabalanceada pela emergência do Japão e da Alemanha como economias rivais. O governo norte-americano sofria pressões internas para defender setores econômicos domésticos das pressões do mercado mundial. Os EUA sancionaram uma série de exceções aos artigos e normas do GATT.

3.4 A Rodada Uruguai: a grande reforma do sistema.

As reduções tarifárias promovidas pelo GATT, combinadas com as recessões globais nos anos 70 e no início dos anos 80, induziram os governos a buscarem novas formas de proteção de setores da economia interna que enfrentavam crescente competição internacional. Essas mudanças reduziram a credibilidade e efetividade do GATT. Além disso,

o comércio internacional havia se tornado muito mais complexo. A globalização da economia mundial estava em processo, o comércio internacional de serviços – que não era coberto pelas regras do GATT- interessava aos países ricos e os investimentos internacionais haviam se expandido.

A liberalização do comércio agrícola realizada até então era ínfima, pois as exceções previstas no GATT foram amplamente usadas para proteger o setor, especialmente nos países desenvolvidos. Em relação aos têxteis, nos anos 60 e início dos anos 70, também foram negociadas exceções às regras do GATT. A estrutura institucional do GATT e seu sistema de solução de controvérsias eram considerados pouco efetivos. Esses e outros fatores convenceram os membros do GATT de que uma reforma para fortalecer e ampliar o sistema multilateral de comércio era fundamental. Esse esforço resultou na Rodada Uruguai, no Acordo de Marrakesh e na criação da Organização Mundial do Comércio.

A Rodada Uruguai, lançada em setembro de 1986, em Punta Del Este, resultou na maior reforma do sistema mundial de comércio desde a criação do GATT. A agenda acordada cobria praticamente todos os pontos importantes da política comercial, e foi considerada a maior negociação já realizada, incluindo diferentes áreas, tais como: comércio de serviços, propriedade intelectual e setores sensíveis como agricultura e têxteis. Nos primeiros dois anos da Rodada, os participantes acordaram um pacote de redução do imposto de importação para produtos tropicais, exportados principalmente por países em desenvolvimento. As regras para solução de controvérsias também foram revisadas, além de instituírem a obrigação de relatórios periódicos dos países membros sobre suas políticas comerciais, com a criação do Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais – TPRM, o que contribuiu para a transparência do sistema.

Podemos destacar três principais desafios enfrentados durante a Rodada Uruguai. O primeiro diz respeito ao aprofundamento das negociações de temas já tratados pelo GATT-47, mas que foram historicamente submetidos a exceções por meio de práticas recorrentes de protecionismo, são eles: agricultura e têxteis. O segundo desafio era a expansão da agenda do regime. Para efetiva liberalização e ampliação do fluxo comercial era necessário ir além das negociações destinadas a reduzir o protecionismo de fronteira, ou seja, barreiras tarifárias e restrições quantitativas. Novos temas afetos a regulação doméstica dos países que possuem impacto no comércio precisavam ser abordados. Assim, temas como barreiras técnicas, sanitárias, medidas de investimento relacionadas ao comércio e propriedade intelectual, foram inseridos na agenda. Além disso, o comércio de serviços, até então não regulamentado pelo

regime multilateral, ingressou na pauta negociadora. O terceiro desafio foi reformar o sistema de solução de controvérsias para conferir aplicabilidade e eficácia às regras do regime.

3.5 O aprofundamento das negociações em agricultura

A agricultura mobilizou poderosos interesses protecionistas, especialmente em países desenvolvidos. Considerando que esse setor é de grande importância para exportadores de alguns países em desenvolvimento, estes começaram a pressionar para sua inclusão nas negociações. O Grupo de Cairns⁴, formado por exportadores agrícolas, constituíram aliança com os EUA para inclusão do tema como prioridade na agenda da Rodada. Entretanto, o resultado foi apenas uma liberalização limitada.

As negociações agrícolas são consideradas uma área contenciosa de comércio que foi sistematicamente isenta das disciplinas básicas do GATT. Dentre essas isenções destaca-se: Artigo XI que permite restrições quantitativas em certas ocasiões, Artigo XVI que tolera subsídios a exportações para produtos primários e Artigo XX que dá direito aos países de usar restrições comerciais para manutenção de padrões de sanidade e segurança. Em 1955, foi concedido um Waiver aos EUA à aplicação do artigo XI, que estabelece limites para o uso de restrições quantitativas, abrindo precedente para que a agricultura ficasse fora das regras de livre comércio.

As pressões políticas domésticas levaram à criação de programas de controle de oferta na agricultura em países industrializados com restrições de importação para manter os preços domésticos e políticas de complementação da renda dos produtores. Além disso, os subsídios de exportação, que possuem forte efeito na distorção do comércio, eram usados na agricultura para resolver problemas de superprodução e evitar a queda nos preços internos. Os países que adotaram essas medidas afirmavam que as regras de comércio não podem atrapalhar o gerenciamento dos mercados domésticos.

O Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai foi uma tentativa de corrigir muitas dessas exceções. Ele estabeleceu novas regras que melhoraram o comércio mundial de produtos agrícolas. As barreiras não tarifárias foram substituídas por tarifas acordadas e a cláusula sobre controle de demanda do artigo XI perdeu seu efeito. O *waiver* concedido aos EUA foi retirado. As cotas tarifárias e os subsídios a exportações foram limitados. Foi incluído o princípio do Tratamento Especial e Diferenciado para países em desenvolvimento

⁴ Países que fazem parte do grupo de Cairns: Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai.

e, assim, esses países foram submetidos a apenas 2/3 dos cortes tarifários, apoio doméstico e subsídios à exportação num período de 10 anos.

O artigo 13, chamado de cláusula da paz, deu o prazo até o ano de 2004 para redução dos subsídios agrícolas e foi fundamental para viabilizar a aprovação do acordo. Também foi reconhecida, no Acordo sobre Agricultura, a necessidade de consideração de preocupações não comerciais - item defendido pelo Japão que teme o impacto social da liberalização agrícola e dos riscos para segurança alimentar da excessiva dependência de alimentos importados. Outro resultado importante do Acordo foi a criação do Comitê de Agricultura na OMC que estabeleceu a possibilidade de continuidade das negociações, notificação de inconformidades e contestação das notificações.

Apesar do Acordo sobre Agricultura ter sucedido na definição de regras para o comércio agrícola, ele não resultou em liberalização efetiva do comércio nesse setor. A tarifa média ficou em 61 %, cinco vezes maior do que a dos bens não-agrícolas. Os negociadores perseguiram, em agricultura, a mesma estratégia usada no GATT-47 para negociação de bens não-agrícolas, ou seja, primeiramente pretendiam combater as barreiras não-tarifárias para garantir transparência e depois reduzir as tarifas.

Considerando esse objetivo modesto, o resultado foi satisfatório. A Rodada proporcionou um processo de “tarifização”, ou seja, transformação de barreiras não-tarifárias em tarifas que, apesar de resultar em picos tarifários, tornou a regulamentação dos produtos agrícolas na fronteira mais parecida com a dos produtos manufaturados. O artigo XX comprometeu os membros a lançarem nova rodada de negociações para cortes tarifários mais profundos em agricultura, que deveria ser iniciada após o período de transição, ou seja, no ano 2000.

3.6 A expansão da agenda negociadora: inclusão dos novos temas

Ainda nos anos 70, quando os primeiros efeitos da globalização começaram a ser sentidos, ficou clara a limitação do escopo das regras do GATT. O surgimento e crescimento de corporações transnacionais – que alteraram o modelo de produção mundial – e o aumento dos fluxos financeiros e comerciais tornaram latentes os aspectos restritivos das diferenças regulatórias entre os países. Essas diferenças - que incluem não somente regras sobre serviços, propriedade intelectual e investimento, mas também padrões técnicos - passaram a dificultar o comércio entre os países e foram incluídas na agenda negociadora do GATT.

A ampliação do escopo do Regime de Comércio com a inclusão desses novos temas foi uma relevante mudança empreendida pela Rodada Uruguai. As negociações sobre comércio de serviços, questões relativas à propriedade intelectual, e investimentos relacionados ao comércio, resultaram, ao final da Rodada, nos seguintes acordos, respectivamente: GATS –Comércio de Serviços; TRIPS- Propriedade Intelectual; e TRIMS – Medidas de Investimento relacionadas ao Comércio. Esses acordos, notoriamente o TRIPS, marcaram um novo momento para o regime, que passou a fornecer marcos regulatórios para questões tradicionalmente pertencentes à alçada exclusiva da política doméstica.

A maioria dos debates de políticas comerciais nos primeiros quarenta anos do GATT centrava-se em políticas nacionais que criavam barreiras fronteiriças ao comércio. Desde 1990, o debate se expandiu e passou a considerar princípios, regras e procedimentos que fazem parte da relação entre comércio e produção, meio ambiente e trabalho. Assim, o escopo do debate se estendeu e o regime tornou-se mais intrusivo no cenário doméstico, afetando de forma mais direta os sistemas produtivos nacionais.

O comércio de serviços e a propriedade intelectual já haviam sido integrados às regras de comércio internacional da então Comunidade Européia. O Acordo de Livre Comércio entre os EUA e o Canadá também incorporava essas áreas. Isso colaborou para a percepção dos negociadores de que essas questões poderiam ser tratadas internacionalmente, no âmbito multilateral. Entretanto, os novos temas possuem particularidades que exigem tratamento diferente do até então empreendido para a negociação em bens. Essas novas questões trazem consigo novos princípios de conduta, mais condizentes com processos regulatórios domésticos, tais como: universalidade, uniformidade e transparência.

Dentro desse novo contexto internacional, a coordenação entre as regulamentações domésticas dos países é necessária para evitar conflitos com seus objetivos comerciais. Assim, a definição de regras supranacionais e do seu alcance, tendo em vista a questão da soberania, o reconhecimento mútuo de regulamentações, processos de certificação da produção e tentativas de harmonizar padrões técnicos, passaram a ser parte importante das relações comerciais internacionais das nações. O Regime Multilateral de Comércio, que antes tinha foco restrito na liberalização, agora enfrenta o desafio de negociar novos temas que avancem na integração entre países. Assim, o objetivo prévio de liberalização comercial foi substituído pela complexa missão de criação de um mercado global com regras bem definidas e previsíveis.

As políticas domésticas relacionadas a padrões de sanidade e segurança dos produtos não estavam contempladas nas disciplinas comerciais até a Rodada Tóquio, apesar do impacto desses temas no comércio mundial. Durante a Rodada Tóquio foi criado o *Standard Code*, acordo plurilateral que incluía regulamentações técnicas e padrões relacionados à segurança alimentar e medidas sanitárias e fitossanitárias. Segundo o código, essas medidas poderiam ser adotadas desde que não criassem obstáculos desnecessários ao comércio. Entretanto, nem o artigo XX do GATT – que trata do direito dos países de impor limitações ao comércio em razão de questões sanitárias e fitossanitárias - nem o *Standards Code*, conseguiram evitar as interrupções comerciais causadas por restrições técnicas e sanitárias. O resultado dessa lacuna foi o grande crescimento no número de disputas relacionadas a padrões técnicos e sanitários levadas ao Painel do GATT.

Na Rodada Uruguai as disciplinas sobre esses temas foram detalhadas, expandidas e fortalecidas e os novos Acordos sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias – SPS e Barreiras Técnicas ao Comércio - TBT entraram em vigor, em janeiro de 1995. O Acordo SPS abrange as normas técnicas que visam proteger as pessoas, animais e plantas de risco sanitário direto e definido. Todas as outras normas técnicas fazem parte do escopo do Acordo TBT. Essa nova área de atuação exige também novos princípios de conduta. Para o acordo TBT, princípios de não-discriminação (NMF) e tratamento nacional são aplicados, ou seja, o produto importado não pode ser submetido a padrões mais rígidos do que o nacional. Além disso, deve ser comprovado que não existe medida menos restritiva ao comércio que obtenham os mesmos resultados.

O Acordo SPS tinha como objetivo central limitar a política doméstica nessa área, particularmente por meio da obrigação de realização de análises de risco baseadas em evidências científicas. O Acordo SPS estabeleceu disciplinas para evitar que medidas aparentemente destinadas à proteção da sanidade animal e vegetal e da saúde humana fossem usadas de forma não transparente na proteção de produtores domésticos. Além disso, o acordo SPS incluiu uma nova regra que estabelecia a necessidade de justificativa científica para manutenção de uma medida SPS mais restritiva do que um padrão acordado multilateralmente. Assim, no Acordo SPS foram identificadas Organizações Multilaterais de referência para a definição dos padrões multilaterais necessários com vistas à aplicação dessa regra, quais sejam: Codex Alimentarius – questões de sanidade alimentar; Organização Internacional de Saúde Animal – OIE; e Convenção Internacional de Proteção de Vegetais – CIPV.

Com a inclusão desses novos temas, a natureza do sistema comercial foi alterada. Observou-se um aumento no número de atores envolvidos e mudanças na composição e no caráter das coalizões políticas domésticas que tradicionalmente dominaram a política comercial, segundo Barton (2008). Essas novas áreas trazem novos atores e interesses para o cenário da política interna, incluindo outras agências do poder executivo, tais como aquelas responsáveis pelos temas agrícolas.

3.7 A reforma do sistema de solução de controvérsias

O artigo XXIII do GATT-47 já previa procedimentos específicos para os casos em que as partes não conseguissem entrar em acordo por meio de consultas bilaterais. Durante a década de 80, diversos entendimentos sobre solução de controvérsias foram negociados e detalhavam os prazos e as regras para a solução de disputas. Entretanto, as normas do GATT-47 determinavam que as partes teriam que concordar por consenso para estabelecer um painel, para adotar o relatório, e para autorizar qualquer retaliação se uma parte contratante mantivesse regras inconsistente com o relatório final do painel. Essa exigência de consenso impedia que o sistema atuasse de forma eficaz na solução de inconsistências com os compromissos assumidos.

As novas regras definidas na Rodada Uruguai estabelecem que a formação de um Painel é automática e o consenso é exigido para bloquear a formação do painel, a adoção do relatório, ou uma autorização de retaliação por continuidade da desobediência. Trata-se de uma inversão da norma anterior de consenso positivo. Outra mudança significativa do sistema foi a criação do órgão de apelação para o qual os países podem recorrer em caso de discordância sobre o relatório do Painel. A função desse órgão é revisar as conclusões legais do processo, dados os fatos estabelecidos pelo painel.

O regime multilateral de comércio vem se tornando cada vez mais legalizado, principalmente em decorrência do Procedimento de Solução de Controvérsias estabelecido na Rodada Uruguai. Esse sistema contribui para o preenchimento de lacunas e esclarecimento de ambigüidades que estão intrínsecas em todo texto legal. A Rodada Uruguai, de forma geral, claramente levou a regras mais formalizadas e impositivas. Desde sua criação, o órgão de apelação tomou decisões baseadas no direito internacional público e aumentou a precisão das regras da OMC.

O sistema de solução de controvérsias da OMC é o mais usado e mais efetivo sistema internacional de solução de controvérsias. Ele adota tomadores de decisão de alta qualidade, tem o poder de implementar uma série de leis internacionais específicas e possuiu controle sobre sanções comerciais com equilíbrio entre o politicamente aceitável e o necessário para induzir complacência com o regime, de acordo com Barton (2008: 210).

3.8 Balanço dos resultados da Rodada Uruguai

A Rodada Uruguai ampliou significativamente o grau de comprometimento dos países com o regime multilateral de Comércio, em decorrência da adoção do “*single undertaking*” ou compromisso único. Durante a Rodada Tóquio, foram negociados nove acordos plurilaterais que obrigavam apenas os países que optaram por assiná-los. A Rodada Uruguai consolidou esses códigos num único documento e os incorporou à estrutura legal do GATT. Todos os países estavam, a partir de então, sujeitos a todos os acordos cobertos pelo regime. Assim, os membros passaram a fazer parte do mesmo sistema regulatório.

Apenas quatro acordos permaneceram plurilaterais: compras governamentais, carne bovina, aviação civil e produtos lácteos. Em 1997, a OMC decidiu abolir os acordos sobre carne bovina e produtos lácteos, restando apenas dois. O *single undertaking*, resultou, portanto, num aumento das obrigações legais das nações membro da OMC e significou um grande passo na consolidação do sistema multilateral de comércio.

Entretanto, a exigência do *single undertaking* tornou o fechamento da Rodada mais complexo, pois os países tinham que estar de acordo em todas as áreas. O prazo inicial para a conclusão da Rodada era de quatro anos, mas as negociações só foram concluídas em 1994. O principal entrave para a conclusão, dentro do período inicialmente estabelecido, foi o desacordo sobre como reformar o comércio de produtos agrícolas. A falta de regras aplicáveis para agricultura e manutenção de quotas restritivas para o comércio de têxteis tinham grande impacto negativo nos países em desenvolvimento que desejavam aumentar suas exportações.

Outra barganha central era a negociação do acesso aos países ricos para produtos agrícolas e têxteis em troca de acesso aos mercados dos países em desenvolvimento para serviços e produtos que incorporam propriedade intelectual. Na verdade, muitas das concessões feitas pelos países em desenvolvimento entraram em vigor rapidamente, enquanto a abertura dos mercados das nações ricas para têxteis e agricultura continua em processo de negociação. Esses desequilíbrios e tensões levaram ao cenário negociador que presenciamos hoje.

3.9 A Organização Mundial do Comércio

A OMC nasceu dentro de um contexto de mudanças na estrutura de poder do sistema internacional. Os EUA continuavam como o maior mercado do mundo, mas a Comunidade Européia, o Japão e a China emergiam como fortes economias mundiais. De acordo com Barton (2008), mudanças na estrutura de poder dos estados, no interesse dos atores não-estatais e nas idéias sobre comércio marcaram o período em que a Organização foi criada e influenciaram a política e o desenho da OMC. A análise da evolução da estrutura da organização de acordo com essas mudanças contextuais é fundamental para a averiguação de sua efetividade e relevância.

Ao final da Rodada Uruguai, a OMC foi criada como uma Organização Internacional para administrar o GATT e acordos comerciais correlacionados. Esse processo não teve características revolucionárias, mas sim evolucionárias. Os princípios e regras básicos do regime permanecem fundamentalmente os mesmos e as relações entre os países membros, e entre estes e o secretariado, permaneceram predominantemente informais. No âmbito do GATT-47, a abertura de fronteiras não era um pré-requisito para se tornar membro. Com exceção do momento da ascensão, nenhum país era obrigado a fazer parte de rodadas de negociação. O objetivo central do GATT-47 era tornar explícitas quais exceções eram possíveis e quais políticas eram inconsistentes com as regras do regime multilateral. Assim, portanto, as ações protecionistas foram reguladas e não proibidas.

A OMC, por outro lado, é uma organização mais liberal e exige concessões mais profundas dos membros para ascensão, além de obrigar as nações a cumprirem uma série de regras de conduta. O secretariado da Organização permaneceu com equipe pequena e orçamento reduzido, se comparados a outras agências internacionais. Entretanto, ele expandiu gradativamente o seu papel e sua autoridade, acompanhando o crescimento do regime. A compilação de informações, a assessoria aos Painéis por meio de relatórios elaborados pela divisão legal, o apoio administrativo e a assistência à participação dos países em desenvolvimento ampliaram significativamente a importância do secretariado.

3.10 O Processo Decisório dentro da OMC

Apesar das regras formais - que estabelecem uma nação, um voto; regra da maioria para ação conjunta das partes, unanimidade para emendar a Parte I do GATT, $\frac{3}{4}$ para alterar qualquer outra parte do GATT, etc. - a prática legislativa não variou desde 1950 e as decisões permanecem sendo tomadas por consenso. Essa regra informal provê poder aos países menos influentes para bloquear leis importantes que refletiriam o interesse de países desenvolvidos. Apesar desse poder de veto concedido aos países menores, a adoção da prática do consenso pode ser explicada em parte pela maciça entrada de países em desenvolvimento no GATT nos anos 50. Isso porque, segundo Jackson (1969), se fosse aplicada a regra da maioria, um bloco de países em desenvolvimento poderia assumir o comando de boa parte da função legislativa da organização, mesmo que todos os países industrializados se juntassem em oposição.

Parte da doutrina indica que a política de poder aplica-se melhor ao campo militar, enquanto a economia seria mais bem explicada pelas abordagens liberais. Segundo a lógica liberal, as relações de poder teriam menor influência no regime de comércio e a cooperação seria baseada na premissa de trocas mutuamente vantajosas, beneficiadas pela redução de custos de transação e pelo gerenciamento de falhas de mercado, especialmente aquelas decorrentes de assimetrias de informação. Entretanto, a própria visão liberal admite que nações hegemônicas possuem maior facilidade em criar um regime. No regime multilateral de comércio as assimetrias de poder não podem ser ignoradas. De acordo com Barton (2008), as regras de comércio, em grande medida, tendem a refletir os interesses dos países poderosos.

Para as relações comerciais, o tamanho do mercado pode oferecer a melhor aproximação na análise do poder de barganha. Os países com mercados menores dependem mais do comércio internacional. Assim, economias desenvolvidas com grandes mercados possuem grande poder num sistema de comércio aberto, em decorrência da variação relativa do custo de oportunidade do fechamento de mercado para seus parceiros comerciais. Portanto, os EUA devem ser considerados como o principal estado a moldar as instituições do GATT e da OMC. Entretanto o seu papel tem declinado e a necessidade de cooperar com outros poderes para governar o sistema tem se mostrado essencial.

As Rodadas de Negociações Comerciais são a principal forma por meio da qual grande parte da função legislativa da OMC tem sido exercida. Essas Rodadas são lançadas com consenso sobre os tópicos que deverão compor a agenda negociadora. No centro do processo são formulados os textos legais e a rodada é concluída quando os membros chegam a um acordo sobre os resultados legais alcançados nas negociações. O processo ocorre

formalmente em grupos de trabalho específicos, comitês negociadores, no Comitê de Negociações Comerciais, sessões especiais e reuniões ministeriais. Entretanto, muitos trabalhos importantes são realizados em bases informais, em grupos orquestrados pelos países poderosos. Barton (2008) afirma que o processo informal geralmente é iniciado por consultas entre Washington e Bruxelas. Posteriormente grupos maiores são inseridos como os “*Quad Countries*” (que incluem o Canadá, Japão, EUA e UE), o G-7 e a OCDE.

Finalmente, essa negociação informal é concluída no *Green Room*, reunião que tomou o nome da sala da OMC na qual é realizada e envolve os diplomatas mais importantes de 20 a 25 países, além de alguns membros do secretariado. O documento resultante do *Green Room* é apresentado a uma reunião plenária formal e é normalmente aprovado por consenso, sem emendas ou com pequenas alterações.

Esse modelo de “círculos concêntricos” do processo decisório, conforme conceito de Blackhurst (1995), é a forma pela qual os países mais poderosos têm dominado o processo legislativo dentro da organização, e representa a principal preocupação dos países em desenvolvimento que demandam maior transparência interna. O principal fator que pode constranger a atuação dos EUA e da UE é a institucionalização da cooperação entre os países em desenvolvimento para determinação do processo de formação da agenda.

A cooperação sustentada entre esses países foi difícil historicamente, pois eles eram facilmente divididos por interesses divergentes e por propostas de concessões dos EUA e da UE. Entretanto, o mundo em desenvolvimento está agora comprometido com esforços de cooperação mais institucionalizados: 21 países em desenvolvimento adotaram uma frente comum em Cancun, no ano 2003, e provocaram forte tensão norte-sul culminando na paralisação das negociações. A partir de então, o chamado G-20 passou a ter influência cada vez maior no processo negociador.

Apesar dos resultados de instituições internacionais poderem beneficiar desproporcionalmente os países poderosos, analistas demonstram que arranjos institucionais facilitam a conclusão de contratos que contribuem para a melhoria do equilíbrio de Pareto. Segundo Barton (2008), as instituições internacionais podem resolver problemas de cooperação que de outra forma representariam um obstáculo para acordos que melhoram a situação de todos (dentro do quadro de Pareto). A cooperação entre as nações ajuda a evitar comportamentos oportunistas dos membros, por meio de mecanismos como monitoramento, consolidação de informações, e redução do custo de transação.

3.11 A Rodada Doha de Negociações

A Rodada Doha foi lançada, em 2001, com o intuito de estimular o desenvolvimento e reduzir os desequilíbrios da Rodada anterior. A agricultura é considerada um dos principais problemas de implementação que devem ser resolvidos pela Rodada Doha. A grande barganha que será necessária para concluir a Rodada depende do re-equilíbrio das obrigações e concessões obtidas na Rodada Uruguai.

Assim, a redução das tarifas e dos subsídios agrícolas foi definida como um dos objetivos centrais da atual Rodada da OMC. O Grupo de Cairns – formado por médios exportadores agrícolas – propôs corte tarifário por meio de fórmula que reduz particularmente os picos tarifários, a eliminação dos subsídios à exportação, melhores disciplinas para o apoio doméstico e a remoção de salvaguardas especiais. O Japão e a Coreia são contra cortes nos picos tarifários e no apoio doméstico, pois afirmam que a agricultura em seus países possui um importante papel social.

Outra importante coalizão que pressiona os EUA, a UE e o Japão para redução do protecionismo agrícola é o G-20. Esse grupo formado, em 2003, por países em desenvolvimento, cresceu em importância durante o processo negociador da rodada. O G-20 representou uma forma mais institucionalizada de cooperação entre países em desenvolvimento e apresentou diversas soluções cooperativas incorporadas, em sua maioria, nas modalidades acordadas. Segundo Carvalho (2009), o G-20 é uma coalizão setorial que busca a eliminação dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos, e possui uma forte influência no processo negociador.

As posições dos EUA e da UE não estavam tão distintas quanto em negociações anteriores. Os dois se mostraram comprometidos com o objetivo de cortes tarifários - apesar dos EUA pressionarem mais por redução dos picos - e para o fim dos subsídios às exportações, para isso os EUA teriam que restringir seu programa de crédito a exportação e gastos com ajuda alimentar.

Em relação ao apoio doméstico, ambos tentaram encaixar seus programas em categorias consideradas menos distorcivas ao comércio. Entretanto, tanto a *Farm Bill* norte-americana (que prevê seguro de renda, medidas contra-cíclicas, e apoio ao desenvolvimento rural), quanto a PAC européia (recursos para desenvolvimento rural, subsídio ambiental, bem-estar animal, esquemas de ajuda regional, etc) representam apoio interno que, apesar de classificados em categorias menos distorcivas, possuem impacto no comércio.

A Rodada Doha encontra-se agora em mais um impasse dentro do contexto de crise econômica internacional. O agravamento da crise, com a retração da atividade produtiva e elevação do desemprego, gera pressões protecionistas, pois provoca demandas pela concessão de subsídios e outras formas de apoio e proteção aos setores mais afetados. Além disso, a mudança no comando político norte-americano, e o conseqüente processo de revisão da política comercial, aliada a processos eleitorais em curso em diversos países membros, agregam dificuldade ao processo decisório dentro da organização.

No âmbito dos trabalhos técnicos, os documentos encontram-se muito próximos de sua finalização. O tripé negociador conduzido pelo Diretor-Geral da Organização, desde 2007, é composto pelas seguintes áreas:

- a) Acesso a mercados em agricultura (fórmula e flexibilidades), que atinge os países com interesses defensivos em acesso a mercados, como CE e G-10;
- b) Apoio interno, que tem como alvo os subsídios dos EUA;
- c) NAMA (bens não-agrícolas), focado no coeficiente de cortes e nas flexibilidades para países em desenvolvimento. Existe, nesta Rodada, o objetivo de se atingir um equilíbrio entre as negociações em NAMA e agricultura.

Entretanto, a conclusão da Rodada Doha depende de impulso político. A abertura comercial é um ato político que atinge profundamente o tecido social. Portanto, encontrar coalizões domésticas que apoiem a liberalização do comércio não é uma tarefa fácil, especialmente em períodos de crise econômica. Segundo os membros do G-20 e o Diretor-Geral da OMC⁵, a Organização Mundial do Comércio poderia atuar como mecanismo de combate à crise ao promover o diálogo e a transparência a respeito das medidas que estão sendo adotadas pelos países para enfrentar a recessão. A conclusão da Rodada Doha poderia representar uma sinalização positiva aos mercados e, assim, contribuir para a reversão dos efeitos da crise.

⁵ Carta de Genebra, 2008. Publicação da Missão brasileira em Genebra que relata o andamento das negociações no âmbito da OMC.

3.12 Conclusão

Apesar dos impasses da atual Rodada Doha de negociações na OMC, o regime multilateral de comércio pode ser considerado como uma das instituições do pós-guerra de maior sucesso. Existem diferentes perspectivas para análise do sucesso de uma organização internacional. Alguns analistas, tais como Barton (2008), argumentam que o regime de comércio teve mais sucesso do que as outras instituições econômicas do pós-guerra, considerando-se basicamente duas dimensões: a elevação do fluxo de comércio internacional e a difusão mundial de acordos que promovem a expansão desse comércio.

O sistema GATT/OMC é considerado como o principal exemplo de cooperação internacional bem sucedida, também em decorrência de sua durabilidade e do crescimento contínuo no número de membros. Além disso, cabe destacar que o regime criou uma série de princípios e padrões legais e normativos que se difundiram amplamente nas relações comerciais mundiais. Assim, a medida para o sucesso do regime multilateral de comércio é o entendimento do que é e do que não é legítimo, e não necessariamente a obediência estrita às regras.

Cabe destacar que os países, de forma geral, implementaram as obrigações da rodada Uruguai. O teto tarifário não foi quebrado, subsídios à exportação foram reduzidos dentro do prazo previsto (e posteriormente eliminados), e o apoio doméstico na maioria dos países está bem abaixo do limite permitido. Com o apoio do Secretariado da OMC, o processo de monitoramento e notificação tem funcionado satisfatoriamente e as informações disponíveis contribuem para o aumento da transparência.

A OMC é, hoje, uma instituição orientada para a criação de regras. Entretanto, o estabelecimento de regras universais para a produção e o comércio de bens e serviços pode ser um objetivo utópico, em decorrência das grandes diferenças em tradições legais e políticas dos países membros. Para manter sua relevância no cenário internacional, a OMC terá que encontrar coalizões, dentro dos países membros, que apoiem a liberalização comercial. Terá ainda que equilibrar os diferentes interesses dos países desenvolvidos e daqueles em desenvolvimento sobre os novos temas e sobre o aprofundamento das negociações em agricultura e se adaptar às mudanças na ordem econômica mundial.

A complexa rede de normas do Regime Multilateral de Comércio, notadamente após a criação da OMC, tornou-se mais intrusiva no cenário doméstico, com impactos tanto no sistema produtivo quanto nos arcabouços institucionais nacionais. Normas relativas a

investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual e padrões técnicos e sanitários passaram a compor o arcabouço jurídico do regime e a exigir adaptações nos arcabouços jurídicos domésticos.

Este capítulo apresentou a evolução do Regime Multilateral do Comércio com o intuito de destacar o crescimento de sua abrangência e intrusividade nos cenários domésticos. Entretanto, para que as mudanças internacionais tenham ressonância econômica, política e institucional doméstica é necessário certo grau de abertura do país em relação à economia mundial. Assim, o próximo capítulo apresentará o processo de abertura econômica e a internacionalização do agronegócio brasileiro, fatores que tornaram o cenário doméstico mais sensível aos acontecimentos políticos e econômicos mundiais.

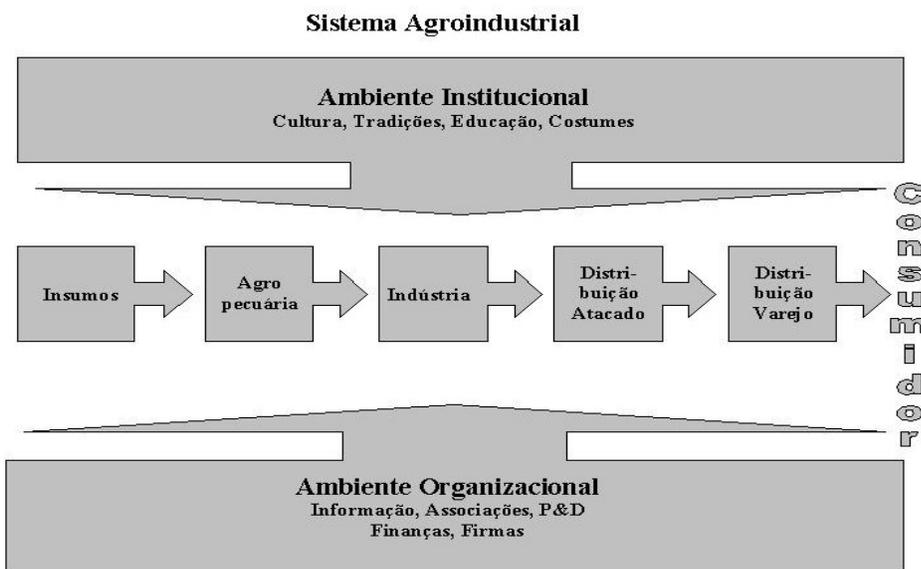
CAPÍTULO IV - A INTERNACIONALIZAÇÃO DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO

4.1 Introdução

Este capítulo busca descrever a evolução do agronegócio e mostrar como as mudanças no modelo de desenvolvimento do Brasil afetaram o setor, mais especificamente, a partir da abertura econômica dos anos 90. O objetivo central é elaborar um quadro descritivo do acelerado crescimento da produção e da produtividade e do processo de internacionalização do agronegócio, principalmente no que tange à diversificação de sua pauta exportadora, nos últimos anos. O quadro descritivo será fundamental para a análise do impacto da internacionalização do agronegócio na estrutura institucional do MAPA.

O primeiro conceito de agronegócio foi formulado por John Davis e Ray Goldberg, em 1957⁶. Eles definem agronegócio como “a soma das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas, das operações de produção nas unidades agrícolas, do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles”. Assim, o conceito envolve todas as operações desde os insumos até o consumidor final, conforme figura abaixo.⁷

Figura 1: Fluxo do Sistema Agroindustrial



Fonte: Zylbersztajn e Farina (1997).

Extraído de Waacke Terreran (1998). Extraído de: IPEA, 2004.

⁶ Intercâmbio Comercial do Agronegócio, Edição 2008, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

⁷ IPEA, Texto para Discussão nº 1009, 2004.

O próprio conceito de agronegócio demonstra as grandes transformações percebidas na agropecuária brasileira. Nas últimas décadas, o setor deixou de ser somente provedor de produtos *in-natura* e se transformou em uma atividade integrada aos setores industriais e de serviços. Hoje o agronegócio inclui desde montadoras de tratores, fabricantes de fertilizantes e defensivos agrícolas, até produtos agrícolas e embalagens para exportação.

Ao tratar da internacionalização do agronegócio, esse trabalho faz uso da definição de Keohane e Milner (1996) do termo “Internacionalização”. Segundo os autores, a internacionalização refere-se a uma redução exógena nos custos das transações internacionais que pode ser medida empiricamente pelo crescimento na proporção de fluxos econômicos internacionais em relação aos domésticos. Assim, esse processo pode ser medido por indicadores, tais como: as mudanças no comércio exterior em proporção ao PIB ou o percentual de investimentos estrangeiros no país. Em outras palavras, a internacionalização é a redução de custos transacionais que aumenta de forma observável os fluxos de bens, serviços e capital.

Nas últimas quatro décadas, as economias nacionais tornaram-se mais abertas à economia mundial, em relação a padrões históricos anteriores. Instituições internacionais, promovidas pelos países poderosos após a segunda guerra mundial, reduziram os custos de transação e impulsionaram a internacionalização. Algumas dessas inovações foram públicas e multilaterais, como o GATT. As reduções tarifárias no âmbito do GATT alteraram a relação entre preços domésticos e preços mundiais ao reduzirem as barreiras ao comércio. Atores econômicos dentro dos países do GATT tiveram novas oportunidades de ganhos e ameaças de perdas à medida que os cortes tarifários abriram os mercados.

Keohane e Milner (1996) não consideram a internacionalização como um processo apolítico caracterizado, simplesmente, pela adaptação a mudanças produzidas pela tecnologia. Os autores ponderam que os países poderosos e as instituições internacionais que eles controlam, ajudam a moldar esse processo. Durante os anos 80, esses países exerceram intensa pressão política nos países em desenvolvimento para que abrissem suas economias e alterassem suas regulamentações econômicas, com vistas a promover uma maior abertura à economia mundial.

A próxima sessão buscará avaliar como o Brasil respondeu a essas pressões para abertura econômica, a partir de uma análise da evolução de suas políticas econômicas e, ainda, de como elas afetaram o setor agrícola. A sessão seguinte tratará da internacionalização do agronegócio, caracterizada pelo grande crescimento da produção e das exportações do

setor e pela diversificação de produtos exportados e dos mercados compradores. O objetivo é mostrar a recente e rápida trajetória do setor, que possuía uma economia concentrada em poucos produtos destinados à exportação e hoje transformou o país num dos maiores fornecedores mundiais de alimentos.

4.2 A política econômica externa e o agronegócio.

Segundo Baer (2002), as políticas econômicas internacionais adotadas pelo Brasil, desde o final da segunda guerra mundial, podem ser divididas em três períodos. O primeiro, entre o final da década de 40 e início da década de 60, foi marcado pela industrialização como política de substituição de importações - ISI (*Import Substitution Industrialization*). Assim, as políticas econômicas internacionais desse período visavam primordialmente promover a ISI.

Entre 1964 e 1974, ocorreu uma maior preocupação com a racionalização da economia, ou seja, com a busca de soluções para alguns dos desequilíbrios e das distorções que surgiram durante o período mais intenso de industrialização por substituição das importações. O terceiro período, que vai desde 1974 até o final da década de oitenta, foi marcado por uma retomada ênfase na ISI, em decorrência tanto do choque do petróleo, quanto da crise da dívida.

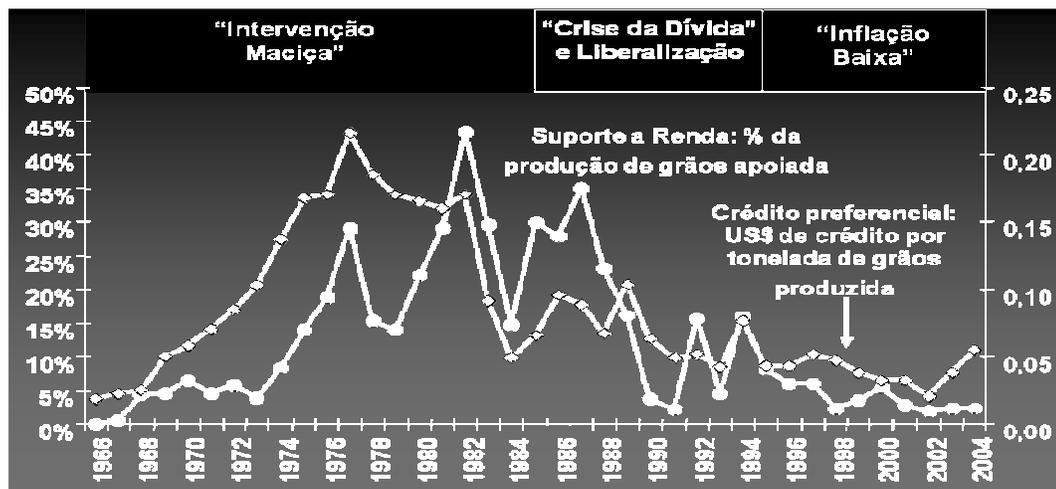
A partir do início da década de 90, observou-se uma profunda mudança no modelo de desenvolvimento do Brasil, até então caracterizado pela proteção da economia interna em relação aos fluxos e à concorrência internacional, por meio da política de industrialização por substituição de importações. Nesse período, foram tomadas medidas para abrir a economia, através da redução de barreiras tarifárias e da redução de restrições ao capital estrangeiro.

O setor agrícola nacional foi afetado pelas políticas adotadas no Brasil ao longo dos anos com vistas a promover o desenvolvimento econômico. A política de industrialização por substituição de importações, ao colocar o foco no setor industrial como motor do crescimento, resultou em negligência em relação ao setor agrícola. Além disso, o câmbio sobre-valorizado, que fazia parte da ISI, prejudicava significativamente as exportações agrícolas. Isto porque a deterioração dos termos de troca impedia um ganho significativo de renda por parte dos agricultores nas exportações.

O governo também proibia pontualmente a exportação de produtos, com vistas a garantir o abastecimento interno. Assim, portanto, podemos considerar que, até o final na década de oitenta, ou seja, enquanto perdurou o modelo desenvolvimentista baseado na ISI, a agricultura permaneceu subordinada aos objetivos industriais. As políticas governamentais para o setor concentraram-se, nas décadas de 1960 e 1970, na concessão de créditos subsidiados para a agropecuária e, a partir da década de 1980, na Política de Garantia dos Preços Mínimos (PGPM), tendo em vista que os créditos subsidiados haviam diminuído significativamente.

As intervenções governamentais demandavam quantias substantivas de recursos e tornaram-se impraticáveis, a partir das crises da dívida interna e externa enfrentadas pelo Brasil, nos anos 80. As políticas de controle inflacionário e a tentativa de estabilização da economia brasileira envolviam uma severidade fiscal que teve como consequência a redução do papel do governo na intervenção e no apoio ao setor agrícola. O gráfico abaixo, elaborado pela Secretaria de Política Agrícola do MAPA, resume o apoio do governo ao setor agrícola entre os anos de 1966 e 2004. Por meio do Gráfico 1, podemos observar a redução do papel do governo como financiador do setor agrícola, a partir dos anos 90, principalmente a partir de 1994.

Gráfico 1: Quatro décadas de política Agrícola



Fonte: Secretaria de Política Agrícola – SPA / MAPA

Ao final da década de 80 e início da década de 90, o setor agrícola enfrentou uma forte crise, chegando a uma queda absoluta do PIB agrícola, entre os anos de 1990 e 1991. A forte inflação que precedeu o Plano real teve sérios impactos na agricultura, uma vez que a dívida agrícola era indexada à inflação. Em decorrência das correções monetárias, os preços

dos alimentos ficavam à mercê do mercado, com intervenções pontuais do governo, e, nem sempre, acompanhavam a taxa de inflação.

O controle inflacionário proporcionado pelo Plano Real foi extremamente favorável às atividades do setor agrícola, pois criou um ambiente econômico estável. Apesar do Plano Real ter provocado inicialmente uma crise na agricultura - como pode ser observado pelos dados da produção nos anos 1994 e 1995 - ele conseguiu combater a inflação. Isto evitou os endividamentos indexados a altas taxas de inflação.

A previsibilidade proporcionada pela estabilidade macroeconômica possibilitou a renegociação da dívida agrícola, fator essencial para a retomada dos investimentos privados no setor. O crédito privado proveniente da indústria e de outros agentes constituiu mecanismo de apoio e financiamento que não passava diretamente pela regulação do Estado. Com a redução do apoio governamental, esses investimentos tiveram papel central no aumento da produção que viria a ocorrer, principalmente, ao final dos anos 90 e início do novo século.

Entretanto, a política cambial do Plano Real era prejudicial ao setor agrícola, pois mantinha a taxa de câmbio valorizada. Este fator, combinado abertura à comercial, especialmente no âmbito do MERCOSUL, aumentou a concorrência vinda do exterior. A concorrência externa contribuiu para a manutenção dos preços agrícolas e, conseqüentemente, para o controle inflacionário do Plano Real - é a chamada “Âncora Verde”.

Em 1999, a política cambial foi alterada, adotando-se o câmbio flutuante. A desvalorização cambial não teve impacto imediato nos preços da lavoura. Já nos produtos animais, o impacto foi imediato. A partir de 2002, o reflexo da desvalorização da taxa de câmbio pôde ser observado, de forma geral, na elevação dos preços agrícolas. Essa nova conjuntura provocou uma aderência dos preços agrícolas ao câmbio flutuante. Assim, choques cambiais passaram a causar choques nos preços agrícolas.

Apesar da redução do apoio governamental e das oscilações na conjuntura econômica, a produção agrícola cresceu, a partir do início dos anos 90, alcançando volumes recordes a cada ano, especialmente a partir de 2000. Além das políticas econômicas que tiveram impacto no desenvolvimento do agronegócio, outro fator que foi fundamental para o crescimento e a modernização do setor foi o implemento das reformas para liberalização do mercado agrícola brasileiro, a partir de 1988. Dois fatos importantes na arquitetura institucional marcaram o processo de abertura do setor agrícola brasileiro: a criação do

Mercosul, em 1991, e o fim da Rodada Uruguai e criação da OMC, conforme visto no capítulo anterior.

Entretanto, o processo de liberalização do setor agrícola brasileiro é anterior a esses dois fatos e foi impulsionado, principalmente, pela falência do modelo desenvolvimentista de substituição de importações e pelas pressões da economia globalizada. O início das transformações na política comercial externa foi representado por duas mini-reformas na estrutura tarifária brasileira, realizadas nos anos 1988 e 1989, nas quais buscou-se eliminar as redundâncias tarifárias.

No caso específico do setor agrícola, o início do processo de liberalização ocorreu por meio da Resolução do Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX) nº 15.5, de 14 de maio de 1988. O objetivo da resolução era liberalizar a exportação e a importação de alguns produtos agrícolas. A Portaria do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), nº 365, estabeleceu um cronograma quadrianual de desgravação tarifária, iniciado em 1991.

O cronograma de redução da tarifa média de 1991, para grupos de produtos agrícolas, insumos e equipamentos, previa queda da tarifa média de 32,2% para 14,2%, ao longo de três anos. No caso dos fertilizantes químicos importados, em especial os nitrogenados, as tarifas foram significativamente reduzidas. Isto contribuiu para a redução do custo da produção agrícola no país, uma vez que a maioria dos insumos utilizados na produção era importada.

Em relação aos aspectos práticos, o governo implantou, a partir de 1991, medidas com o objetivo de prover maior agilidade às operações de comércio exterior e, assim, reduzir os custos transacionais. Foi estabelecida uma legislação sobre medidas compensatórias para reduzir a demora na análise de casos antidumping, foram eliminados os impostos nas exportações e implantado o sistema de quotas e de licença prévia para exportação. Foram eliminados também os subsídios diretos e indiretos, com exceção dos vigentes nas zonas francas e no sistema de *drawn-back*. O Imposto sobre Comercialização de Mercadorias e Serviços (ICMS) só foi retirado das exportações em 1996 e representava, em média, 12% do valor adicionado.⁸

⁸ IPEA, Texto para Discussão nº 1009, 2004.

Assim, além do crescimento da produção, impulsionado pelas políticas econômicas domésticas, observou-se também um aumento do grau de abertura do setor⁹, resultante das políticas de liberalização do comércio exterior. O grau de abertura foi mensurado por meio da relação entre o PIB e as exportações do agronegócio, no período de 1989 a 2006, conforme o quadro abaixo.

Quadro 1: Grau de Abertura do Agronegócio

	Exportações totais*	PIB Total a preços correntes	Exportações do agronegócio*	Grau de Abertura Total %	Grau de abertura do Agronegócio %
1989	34.383	415.916	13.921	8,27	
1990	31414	469.318	12.990	6,69	
1991	31260	405.679	12.403	7,71	
1992	38505	387.295	14.455	9,94	
1993	38555	429.685	15.940	8,97	
1994	43545	543.087	19.105	8,02	2,67
1995	46506	705.449	20.871	6,59	4,06
1996	47.747	775.475	21.145	6,16	4,58
1997	52.994	807.814	23.404	6,56	5,49
1998	51.140	787.889	21.575	6,49	5,41
1999	48.011	536.554	20.514	8,95	7,90
2000	55.086	602.207	20.610	9,15	8,00
2001	58.223	509.797	23.863	11,42	11,69
2002	60.362	459.379	24.839	13,14	13,90
2003	73.084	506.784	30.639	14,42	16,96
2004	96.475	603.994	39.016	15,97	19,96
2005	118.308	796.284	43.601	14,86	19,75
2006	137.471	826.543	49.428	16,63	20,01

Fonte: Mapa e FGV
Elaboração: Diset/Ipea

A partir da década de 90, portanto, as políticas econômicas e de comércio exterior do Brasil possibilitaram uma maior integração da economia doméstica ao processo de globalização em curso na economia mundial. A liberalização possibilitou uma redução do preço dos insumos agrícolas o que, combinado a outros fatores como o incremento da produtividade, resultou num setor com produtos altamente competitivos no mercado externo.

A próxima sessão apresentará os dados do agronegócio nacional, com o objetivo de demonstrar o grande crescimento e modernização do setor, assim como sua crescente integração com o comércio mundial.

⁹ Dias e Amaral (2000), em IPEA

4.3 A internacionalização do agronegócio brasileiro

Esta sessão apresentará os dados de desempenho do agronegócio brasileiro e analisará os indicadores que demonstram o seu processo de internacionalização. Inicialmente serão analisados os indicadores que, segundo estudo do IPEA¹⁰, podem ser usados para medir a evolução do desempenho e da relevância do agronegócio, a partir do início da década de 90. Serão avaliadas a produção agropecuária, a produtividade total dos fatores e a relação entre o crescimento do PIB agropecuário e do PIB nacional.

Em um segundo momento, serão apresentados os indicadores relativos ao processo de internacionalização do agronegócio brasileiro, quais sejam: o comércio exterior do agronegócio, a participação do setor nos saldos da Balança comercial brasileira, a diversificação de produtos exportados e de países importadores. Os indicadores possibilitam a análise da evolução dos fluxos de comércio exterior e a demonstração da maior inserção do setor na economia mundial.

Em relação ao desempenho do agronegócio, a produção agropecuária cresceu de forma expressiva, entre 1990 e 2007. O crescimento da produção agrícola nesse período pode ser explicado por uma série de fatores, dentre os quais destacam-se: a maior participação do setor privado no financiamento da produção, o crescimento da produtividade, a evolução favorável dos termos de trocas (produto/insumo), a estabilização do processo inflacionário e as políticas sociais compensatórias que sustentaram o crescimento da demanda doméstica do setor agrícola.

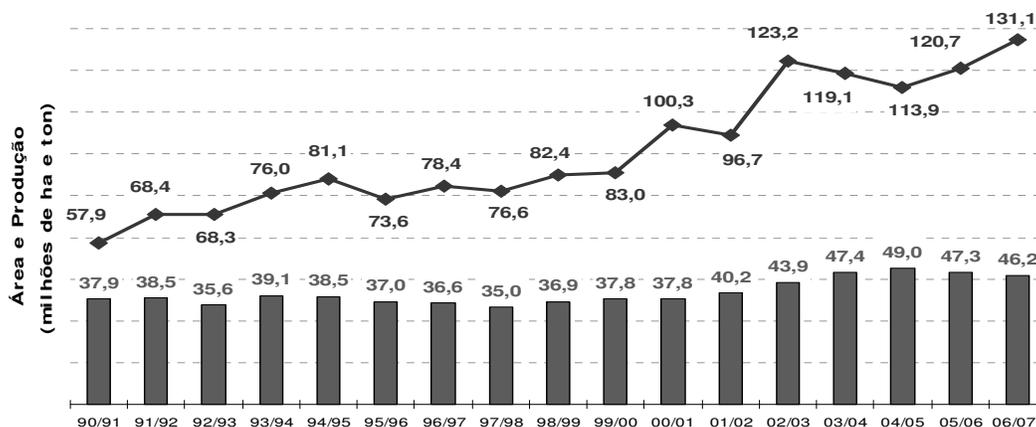
Apesar de quedas esporádicas no volume de produção, decorrentes tanto de fatores econômicos como naturais, a safra de grãos saltou de 57,9 milhões de toneladas, em 1990, para 131,1 milhões, em 2006, conforme dados fornecidos pelo MAPA. A produção de carnes (bovina, suína e de frango) também aumentou fortemente, entre 1994 e 2007, com crescimento de 71% na produção de carne bovina, 113% de carne suína e 170% de carne de frango.

Outros produtos do agronegócio, tais como: açúcar e álcool, suco de laranja e produtos florestais, por exemplo, também ostentaram forte crescimento no período. Considerando que a produção de grãos e de carnes representam grande parte do PIB do

¹⁰ IPEA, Texto para Discussão nº 1009, 2004.

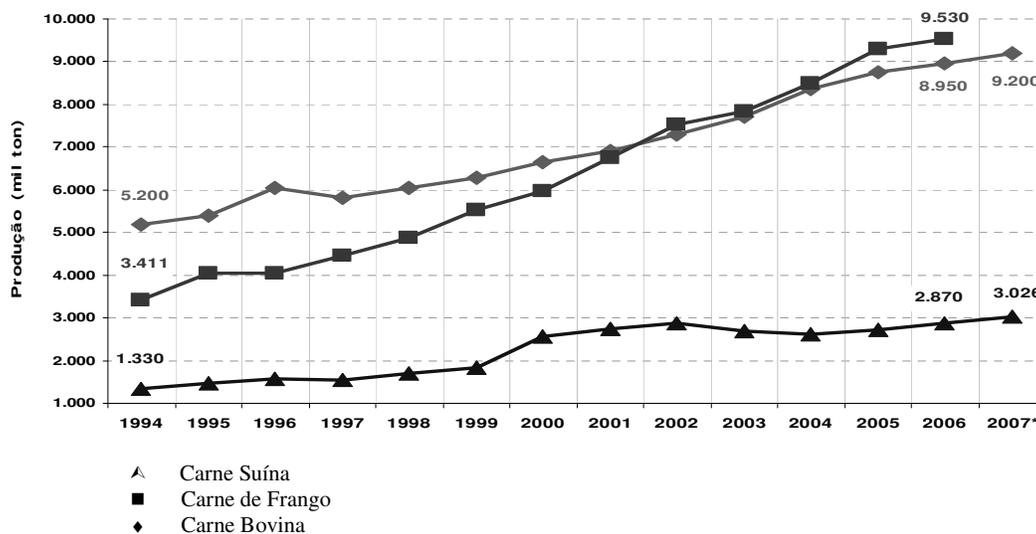
agronegócio, optou-se por apresentar abaixo, a título de exemplo, a série histórica do crescimento da produção de grãos (gráfico 2) e de carnes (gráfico 3).

Gráfico 2: Produção de Grãos no Brasil



Fonte: MAPA

Gráfico 3: Produção de carnes no Brasil



Fonte: MAPA

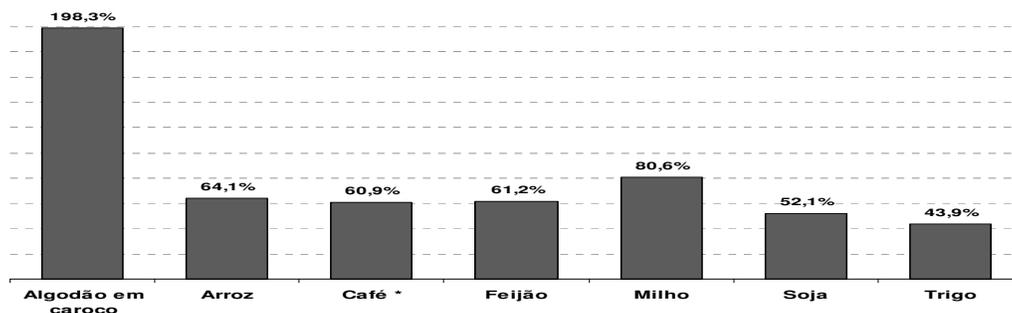
A produção agropecuária cresceu acima da média da produção total do país. O desenvolvimento de novas tecnologias de cultivo, a modernização do maquinário agrícola e os decorrentes ganhos de produtividade, são os principais fatores explicativos para o desempenho do setor. Conforme podemos observar no Quadro 4, o aumento na produção de grãos ocorreu sem significativo aumento na área plantada. Isso se deve, principalmente, ao

desenvolvimento de novas variedades e novas tecnologias de cultivo, adaptadas às especificidades do solo brasileiro.

A pesquisa e o desenvolvimento tecnológico tiveram papel fundamental no aumento da produtividade agrícola. Relatório elaborado pelo *International Food Policy Research Institute* (IFPRI), em colaboração com a Universidade da Califórnia (2001), mostra que a Embrapa teve papel decisivo nos resultados que vêm sendo obtidos na agropecuária brasileira. Embora a Embrapa seja a maior agência de pesquisa do Brasil, outras agências dos governos estaduais e as Universidades conduziram uma série de pesquisas, isoladamente ou em conjunto com a Embrapa. O setor privado também participou no financiamento de pesquisas e desenvolvimento de novas tecnologias.

Segundo o Relatório, a Embrapa ao desenvolver pioneiramente variedades adaptadas ao ecossistema do cerrado, principalmente de soja, introduziu uma ruptura tecnológica, o que possibilitou a ampliação da fronteira agrícola para áreas antes consideradas inadequadas. Essa inovação significa que o Brasil é hoje um dos poucos países do mundo com possibilidades efetivas de ampliação de sua área agrícola. O estudo do IPEA que faz uma análise a partir do modelo que relacionou as condicionantes da Produtividade Total dos Fatores mostra que gastos com pesquisa foram mais importantes que o crédito rural na explicação da produtividade total dos fatores da agropecuária. Segue, abaixo, gráfico que demonstra o crescimento da produtividade na produção de grãos no Brasil, entre 1990 e 2006.

Gráfico 4 - Percentual de Crescimento da Produtividade - Média (Safras 1990/91 - 2005/06)



Fonte: CONAB

Portanto, desde a segunda metade dos anos 80, o crescimento da agricultura brasileira vem ocorrendo em presença de substanciais ganhos de produtividade. Um segundo componente foi fundamental na evolução da produtividade, além da pesquisa e do

desenvolvimento de novas variedades e tecnologias de cultivo: a modernização da frota de maquinários agrícolas, possibilitada pelo retorno dos créditos de investimentos. O crédito de investimento ficou praticamente esgotado, durante os anos 1980 e parte dos anos 1990, quando as taxas de inflação eram extremamente elevadas.

A retomada do crédito de investimento pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) possibilitou a expansão da demanda por máquinas agrícolas no país. Os dados sobre vendas internas de máquinas agrícolas, nos últimos 12 anos, mostram que 1994 foi o ano de maior número de unidades vendidas internamente, chegando a 46.215 unidades. Mas é surpreendente o crescimento das vendas no período de 1996 a 2002, que passou de 13.893 para 40.395 unidades, em 2002, um acréscimo de 190,75%, segundo dados do MAPA. A possibilidade aberta à substituição e ampliação do número e potência de máquinas foi essencial na expansão da escala de produção agrícola e no aumento da produtividade do trabalho.

O desenvolvimento de novas tecnologias, o retorno dos investimentos privados e a modernização do processo produtivo da cadeia como um todo, possibilitaram um consistente crescimento do PIB do agronegócio. Após a análise do aumento da produção e produtividade do agronegócio, é importante verificarmos o crescimento do PIB do setor em relação ao PIB total do país. O Quadro abaixo, elaborada por pesquisadores do IPEA, indica que o PIB agropecuário cresceu a uma taxa anual média de 3.18 %, superior ao crescimento do PIB total no mesmo período. Esse crescimento é ainda mais expressivo se tomarmos em consideração os dois últimos períodos: 1997 a 2002 - taxa de 4.57% do PIB agropecuário, contra 1.86% do PIB total e, 1999 a 2002, taxa de 4.29% do PIB agropecuário contra 2.32% do PIB total.

Quadro 2: Taxas Anuais de Crescimento do PIB Agropecuário e do PIB Total [em %]

	PIB Agropecuário	PIB Total
1990 a 2002	3,18	2,71
1995 a 2002	3,49	1,97
1997 a 2002	4,57	1,86
1999 a 2002	4,29	2,32

Fonte: FGV – Conjuntura Econômica de fevereiro de 2003; IPEA – Boletim de Conjuntura nº 59

A despeito dos anos recentes, em 2005, o setor agrícola enfrentou uma crise e o PIB sofreu queda de 4,66% em relação ao ano anterior. A participação do PIB do agronegócio no PIB total do país, que chegou a 25,71 % em 2003, caiu, a partir de 2005, até chegar a 22,4%. Em 2006, o PIB do agronegócio cresceu apenas 0,45%, segundo dados da

Confederação Nacional da Agricultura - CNA. Em 2007, o agronegócio encerrou o ano com crescimento de 7,89 em relação ao ano anterior, recuperando o baixo desempenho dos dois anos anteriores.¹¹

As razões para a recuperação do setor, segundo Ricardo Cotta da CNA, estão ligadas a dois fatores básicos: a quantidade produzida e o preço pago ao produtor. A safra foi recorde, e atingiu 131,5 milhões de toneladas de grãos. O preço pago aos produtores melhorou em função de um cenário internacional mais favorável às principais *commodities*.¹² Apesar das oscilações no desempenho do agronegócio nacional, decorrentes de mudanças na economia interna e internacional, assim como quebras de safra e outros fatores, o agronegócio vem apresentando crescimento consistente nas duas últimas décadas.

O estudo do IPEA¹³ conclui que o crescimento da agricultura e as mudanças em seu padrão de produtividade estão diretamente relacionados à dinâmica da agroindústria e de setores formais da agropecuária. Foi realizada análise do número de empresas criadas e de empregos gerados pela agropecuária e pela agroindústria. Concluiu-se que, enquanto o emprego rural tem mostrado uma forte tendência de queda, o emprego no setor formal da agropecuária mostrou expressivo aumento. Assim, “o impulso promovido pela agropecuária e agroindústria induziu o crescimento do produto agropecuário. Tanto os efeitos sobre a produtividade como sobre o produto se dão através das cadeias onde há transmissão para a agricultura dos efeitos recebidos pelos setores mais dinâmicos.”¹⁴

A importância do agronegócio para a economia brasileira pode ser medida não somente pelo crescimento da participação do setor na formação do PIB nacional, mas também, pela sua participação na pauta exportadora com a geração de superávits comerciais para o país. Assim, portanto, dentro do escopo desta dissertação, é importante não somente avaliar a evolução do agronegócio, mas, também o processo de internacionalização do setor.

Conforme descrito por Keohane e Milner (1996), o processo de internacionalização de uma economia, ou seja, o seu grau de abertura à economia mundial, pode ser medido pelo crescimento dos fluxos com o setor externo (bens, serviços e capital). Assim, analisaremos três principais dados no que tange à evolução da internacionalização do agronegócio brasileiro: o saldo da balança comercial do agronegócio em relação ao saldo total

¹¹ Dados da CNA.

¹² Entrevista à Agência Brasil, em 19 de março de 2008.

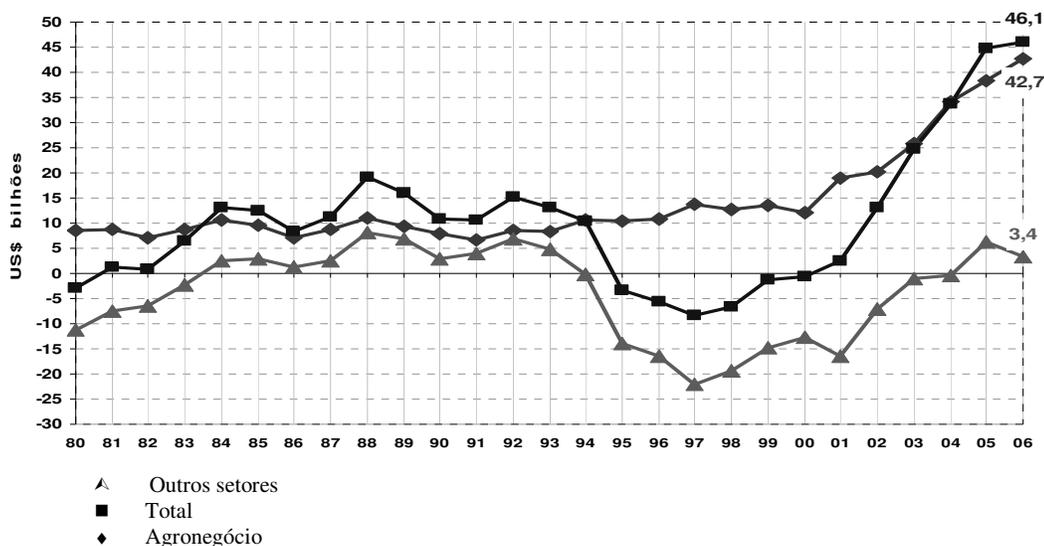
¹³ IPEA, Boletim de Conjuntura 60, março de 2003.

¹⁴ IPEA, Boletim de Conjuntura 60, março de 2003, página 92.

da balança comercial do país; a diversificação da pauta exportadora do agronegócio e a diversificação dos mercados compradores, ou seja, dos países que importam produtos provenientes do agronegócio nacional.

A expansão da economia mundial, até o ano de 2005, aumentou a demanda por produtos brasileiros, o que, aliado ao grande crescimento da produção agrícola interna e aos elevados preços das *commodities* agrícolas, provocou um forte crescimento das exportações brasileiras do setor, especialmente entre os anos de 2000 e 2006. Conforme podemos verificar no Quadro seguinte, o agronegócio foi o responsável por sucessivos superávits na balança comercial.

Gráfico 5: Saldo da Balança Comercial Brasileira



Fonte: MAPA

Na segunda metade da década de 90, a Balança Comercial brasileira sofreu sucessivos déficits, em decorrência do plano de estabilização econômica que matinha a moeda valorizada, facilitando as importações e dificultando as exportações. Apesar do câmbio prejudicial, o agronegócio conseguiu manter seu desempenho exportador sendo o responsável por evitar um déficit ainda mais acentuado na balança comercial. A partir da adoção do câmbio flutuante em 1999, as exportações do agronegócio aumentaram expressivamente, facilitadas pela competitividade dos produtos nacionais em relação aos estrangeiros e pela abertura de novos mercados.

Em 2007, a Balança Comercial do Agronegócio fechou com superávit recorde de 49.7 bilhões de dólares graças às exportações do setor que cresceram 18.2% em relação ao

ano anterior. No ano de 2008, a Balança Comercial do Agronegócio manteve a sua tendência de crescimento e registrou superávit de 60.5 bilhões de dólares. Esse resultado foi fundamental para evitar o déficit da Balança Comercial do país, que fechou com superávit de 24.8 bilhões, uma vez que os outros setores haviam registrado déficit de 35.6 bilhões.

Esses números mostram a importância do bom desempenho externo do agronegócio na geração de divisas, por meio de superávits consecutivos na Balança Comercial. O principal fator que explica o crescimento das exportações do setor agrícola, no período de 2000 a 2008, é a sua atratividade, calculada pelo produto do preço externo em dólares pela taxa de câmbio em reais por dólar.

Para o ano de 2009, o MAPA publicou, no dia 08 de outubro deste ano, nota à imprensa¹⁵ que relata previsão de queda no saldo da Balança Comercial do agronegócio, em relação ao ano anterior. Segundo o MAPA, no período de janeiro a outubro de 2009, “as exportações somaram US\$ 54,868 bilhões, com queda de 11,4%, em relação ao mesmo período de 2008. O valor das importações também apresentou redução, de 21,1% no período, totalizando US\$ 7,888 bilhões. O saldo comercial do agronegócio contraiu-se de US\$ 51,934 bilhões para US\$ 46,980 bilhões.”

A redução do desempenho exportador deve-se fundamentalmente à crise financeira internacional que teve início no final de 2008. A crise provocou uma retração da demanda externa, com impacto na quantidade de produtos agrícolas exportada pelo país. Entretanto, apesar da crise, o consistente crescimento das exportações agrícolas tornou o Brasil um dos principais fornecedores mundiais de alimentos, ocupando o quarto lugar atrás apenas de EUA, União Européia e Canadá. O Brasil é hoje o principal produtor e exportador de uma série de produtos agrícolas para mais de uma centena de países, conforme o Ranking abaixo.

¹⁵ Publicação mensal que divulga os principais resultados da balança comercial do agronegócio. Outubro de 2009. [http://www.agricultura.gov.br/relações internacionais](http://www.agricultura.gov.br/relações_internacionais).

Quadro 3: Ranking Mundial de produção e exportação

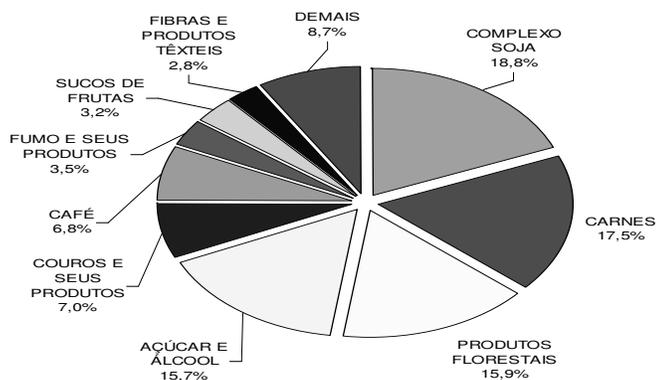
Principais Produtos	Produção	Exportação	Número de Destinos	Total Exportado (US\$ milhões)
Açúcar	1º	1º	113	6.167
Café	1º	1º	134	3.364
Suco de Laranja	1º	1º	82	1.469
Complexo Soja	2º	1º	74	9.308
Carne Bovina	2º	1º	144	3.923
Tabaco	2º	1º	114	1.752
Álcool	2º	1º	40	1.605
Carne de Frango	3º	1º	145	3.203
Milho	3º	4º	34	460
Carne Suína	4º	4º	72	1.036

Fonte: MAPA

A diversificação da pauta exportadora também é fator relevante na análise da internacionalização do agronegócio brasileiro, pois demonstra a ampliação das cadeias produtivas nacionais ligadas ao comércio internacional e, portanto, suscetíveis às oscilações econômicas e à política mundial. A pauta exportadora brasileira que, até o final da década de oitenta, concentrava-se em alguns poucos produtos, como açúcar e café, por exemplo, expandiu-se consideravelmente.

Cabe ressaltar, principalmente, o grande crescimento das exportações dos produtos do complexo da soja e de carnes de frango, bovina e suína. Constam também entre os produtos exportados pelo Brasil: sucos de fruta, fibras e produtos têxteis, produtos florestais, açúcar e álcool, couros e seus derivados, fumo e seus produtos e fibras e têxteis. O gráfico abaixo mostra os principais produtos e sua participação no setor agropecuário brasileiro.

Gráfico 6: Pauta exportadora brasileira – Ano: 2006

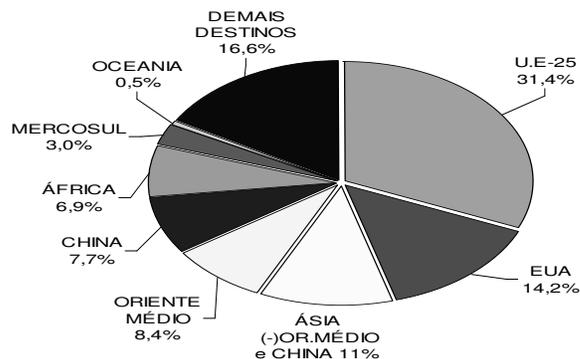


Fonte: MAPA

Assim, o retrato do agronegócio brasileiro atual é muito diferente da tradicional estrutura agro-exportadora, baseada em produtos de baixo valor agregado, destinados a exportação. O setor agropecuário brasileiro hoje é diversificado e integrado ao setor industrial. A disponibilidade de solo, água e tecnologia de cultivo proporcionam uma produção diversificada e em alta escala, gerando grandes excedentes exportáveis.

Além disso, observou-se durante esse período um aumento no número de países importadores de produtos brasileiros. As exportações brasileiras antes concentradas nos EUA e na União Européia, não só aumentaram em volume para esses destinos como passaram a de direcionar para uma série de outros mercados, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 7: Principais importadores dos produtos do agronegócio brasileiro



Fonte: MAPA

Hoje, o principal país comprador de produtos do agronegócio brasileiro é a China, notadamente de produtos do complexo da soja. Em seguida, estão os Países Baixos, Estados Unidos, Alemanha e Rússia. Se analisarmos por Bloco, o Brasil exporta hoje em grande quantidade para a União Européia e Ásia (excluindo o Oriente Médio), em uma posição intermediária para o Nafta, Oriente Médio, África (excluindo o Oriente Médio), Europa Oriental e Aladi (excluindo o Mercosul), e por último, em menor escala, para o Mercosul, demais países da Europa ocidental, Oceania e demais países da América, conforme o quadro abaixo.

Quadro 4: Exportações do Agronegócio por Blocos Econômicos selecionados: outubro de 2009 e outubro de 2008 (em US\$ mil)

Blocos	Outubro		Var % 2009/2008	Participação %	
	2009	2008		2009	2008
UE 27	1.595.866	2.128.215	-25	29,1	32,1
Ásia (excl. Oriente Médio)	1.459.157	1.358.843	7,4	26,7	20,5
NAFTA	509.286	700.502	-27,3	9,3	10,5
Oriente Médio	489.516	571.091	-14,3	8,9	8,6
África (excl. Oriente Médio)	479.670	553.284	-13,3	8,8	8,4
Europa Oriental	348.294	479.671	-27,4	6,4	7,2
ALADI (Excl. Mercosul)	306.941	438.726	-30	5,6	6,6
Mercosul	154.622	172.048	-10,1	2,8	2,6
Demais Europa Ocidental	71.658	85.800	-16,5	1,3	1,3
Oceania	16.834	40.943	-58,9	0,3	0,6
Demais América	10.399	14.828	-30,3	0,2	0,2

Fonte: SECEX/MDIC
Elaboração: SRI/MAPA

Enfim, as carnes brasileiras são hoje exportadas para mais de 145 países. No Japão, por exemplo, em torno de 95% da carne de frango consumida é importada do Brasil. Os produtos do agronegócio brasileiro estão, portanto, inseridos em grande parte dos países, as carnes brasileiras, por exemplo, são hoje exportadas para mais de 145 países. Outro exemplo da inserção dos produtos agrícolas brasileiros no comércio mundial é a exportação de suco de laranja. Hoje no mundo, oitenta por cento do suco de laranja consumido é proveniente do Brasil.

Os dados da Balança Comercial, da diversificação da pauta exportadora e do número de países compradores dos produtos agropecuários brasileiros demonstram um claro aumento na inserção do agronegócio brasileiro no comércio mundial. A diversificação de mercados consumidores de produtos agrícolas brasileiros colocou o país em uma posição

relevante no cenário mundial, especialmente num contexto de elevação dos preços dos alimentos, decorrente de uma oferta concentrada em alguns poucos países provedores.

4.4 Conclusão

O agronegócio brasileiro sofreu profundas transformações, a partir do início da década de noventa. Este capítulo procurou descrever as mudanças nas políticas macroeconômicas e de comércio exterior que afetaram o setor e proporcionaram tais transformações. As reformas para liberalização do comércio na área agrícola, do início dos anos 90, aumentaram a exposição do setor à concorrência internacional. Conseqüentemente, isto incentivou a busca por ganhos de competitividade. Além disso, a redução do imposto de importação para defensivos e fertilizantes, em sua maioria importados, reduziu, consideravelmente, os custos de produção, aumentando a lucratividade do setor.

Em relação às políticas econômicas, o tradicional papel intervencionista do governo na área agrícola esgotou-se junto com o modelo desenvolvimentista nacional. A escassez de recursos públicos para o crédito rural tornou impraticável o financiamento da produção por parte do governo. O setor privado desenvolveu mecanismos de financiamento produtivo na área agrícola e assumiu grande parte da atividade, principalmente a partir da estabilização econômica proporcionada pelo Plano Real.

A estabilização econômica teve impactos positivos no setor agrícola ao proporcionar ambiente macroeconômico favorável ao retorno dos investimentos, inclusive dos créditos de investimentos do BNDES, destinados à modernização das máquinas agrícolas. As dificuldades do setor agrícola na primeira metade da década de noventa, ligadas ao processo inflacionário, uma vez que a dívida agrícola era indexada à inflação, foram substituídas, na segunda metade da mesma década, pela austeridade da política cambial que mantinha a moeda valorizada, reduzindo os ganhos com as exportações.

A partir de 1999, com a adoção do câmbio flutuante, observou-se um aumento exponencial das exportações do agronegócio, com superávits recordes a cada ano, até 2008. As mudanças estruturais no setor foram realizadas ao longo da década de noventa com o desenvolvimento, por parte da Embrapa e de outras agências de pesquisa e Universidades, de novas variedades e técnicas de cultivo, adaptadas aos solos brasileiros. A expansão da produção de soja e milho para o centro-oeste e centro-norte, principalmente, marcaram uma revolução produtiva. Além da produção de grãos e produtos derivados, os farelos de soja e

milho, usados na alimentação animal, propiciaram um grande desenvolvimento do setor de carnes.

As tecnologias produtivas aliadas a uma frota de maquinários agrícolas modernos, resultaram em ganhos de escala na produção e geração de grandes excedentes exportáveis com preços competitivos internacionalmente. Além disso, o setor do agronegócio se modernizou e desenvolveu mecanismos de financiamento de cadeias produtivas integradas, desde a fazenda até a agroindústria. A flexibilização da política cambial no final da década de noventa tornou o mercado externo ainda mais atrativo aos empresários do agronegócio, pela melhora dos termos de troca e possibilidade de ganhos significativos de renda.

O setor, agora mais organizado em associações destinadas a promover as exportações dos produtos do agronegócio, passou a buscar com mais veemência políticas governamentais destinadas à inserção dos produtos do agronegócio no exterior. Assim, tanto as negociações multilaterais no âmbito da OMC, quanto negociações bilaterais para a definição de requisitos sanitários e técnicos para a abertura de novos mercados, passaram a ser acompanhadas de perto por representantes das associações do agronegócio.

Atualmente, o Brasil é considerado um dos principais fornecedores mundiais de alimentos e exporta produtos agropecuários para mais uma centena de países em todo o mundo e, em larga escala, para as principais economias mundiais. A pauta exportadora do setor é diversificada, incluindo desde grãos, até carnes, produtos florestais, café, açúcar, álcool, couro, etc. Assim, portanto, podemos concluir que, a partir da década de 90, o setor do agronegócio passou por um processo de internacionalização. Esse processo tem impacto nos interesses do setor em relação a políticas, na formação de coalizões para defender esses interesses e nas relações com o setor público.

O próximo capítulo analisará como essas mudanças no sistema de preferências nacional (oriunda tanto de condicionantes domésticos quanto internacionais) afetaram a estrutura institucional do MAPA destinada a questões internacionais, e o próprio processo de formulação da política externa comercial agrícola.

CAPÍTULO V – A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO MAPA

O presente estudo partiu da hipótese de que o MAPA se transformou, durante o período de 1995 a 2005, no que diz respeito ao seu aparato institucional e suas atribuições em negociações internacionais. O crescente espaço ocupado pelo MAPA na formulação das posições brasileiras e nas negociações agrícolas internacionais demonstra uma tendência à descentralização da formulação da política agrícola comercial internacional; o que relativiza a tradição centralizadora das decisões em política externa no Ministério das Relações Exteriores.

A primeira parte desse capítulo descreve a mudança institucional do MAPA, entre 1995 e 2005, no que tange suas atribuições relativas a negociações internacionais. O texto é o resultado da análise dos Regimentos Internos do Ministério publicados durante o período escolhido pelo recorte da pesquisa, na qual se buscou identificar todas as referências relativas a atividades internacionais.

As referências identificadas foram categorizadas de acordo com o seu grau de ambição, ou seja, se tratavam apenas de função de assessoramento e provimento de informações, ou se pretendiam incluir ação efetiva e independente do MAPA nas negociações internacionais. O resultado dessa análise demonstra como evoluíram o aparato institucional e as atribuições do MAPA voltadas para o cenário externo.

A segunda parte do capítulo trata da nova estrutura institucional do MAPA destinada a temas internacionais, mais especificamente da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio - SRI. Descreve-se a estrutura e a competência do órgão, criado em 2005, algumas das decisões e atividades conduzidas desde então e o seu papel nas relações internacionais agrícolas comerciais. Buscou-se também avaliar, no decorrer da pesquisa, as relações da SRI com os demais órgãos do Ministério, com o MRE e com o setor privado.

O objetivo desta segunda parte é fornecer algumas considerações sobre a participação do MAPA no processo de formulação da política externa comercial agrícola a partir de 2005, com a criação da SRI. As informações foram obtidas por meio de entrevistas com servidores do MAPA e do MRE, de documentos fornecidos durante as entrevistas e da análise de Relatórios de Atividade Anuais da SRI. A apresentação da atuação desse órgão é importante para avaliar a hipótese de que houve mudanças na participação do MAPA na

elaboração da política externa comercial agrícola, em relação a padrões anteriores, mais especificamente a partir de meados da década de 90.

5.1 A evolução do aparato institucional do MAPA destinado a negociações internacionais: uma análise regimental.

O Ministério da Agricultura, um dos mais antigos da Esplanada dos Ministérios, foi criado no século XIX, sob a denominação de Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Em 1930, o Ministério passou a compor a estrutura governamental da República e sua estrutura organizacional permaneceu inalterada por 50 anos. As primeiras mudanças foram implementadas na década de oitenta e, em 1990, a Pasta foi reestruturada, porém conservou suas atribuições tradicionais.

Trata-se, portanto, de uma organização com longa história institucional que possui tradições e mecanismos de relacionamento entre os atores enraizados. Cabe ressaltar, portanto, que, até 1990, o Ministério não possuía em sua estrutura regimental nenhuma menção a relações internacionais. Assim, questões relativas a acordos internacionais de cooperação e políticas de comércio exterior estavam ausentes de sua estrutura regimental. O Ministro não contava nem com uma assessoria internacional, órgão comum nos ministérios setoriais que tem como função assessorar o Ministro em suas atividades ligadas ao setor externo. Isso não significa, porém, que o MAPA estava completamente alheio às negociações internacionais que tratavam de agricultura. Integrantes da então Secretaria de Política Agrícola desempenharam relevante papel de assessoramento nas negociações da Rodada Uruguai do GATT, por exemplo.¹⁶

Entretanto, ao final da década de oitenta, o cenário econômico brasileiro era diferente do atual, conforme vimos no capítulo anterior. O setor agrícola possuía poucos produtos destinados à exportação, basicamente açúcar e café, e a postura brasileira nas negociações agrícolas era mais conservadora, aproximando-se dos países protecionistas. Até 1990, o Brasil era outro país. Sua economia era fechada para o mundo e a agricultura era voltada para o mercado interno. O Brasil exportava apenas os produtos tradicionais e não existia foco no mercado externo. Assim, o Regimento Interno do MAPA, aprovado em 1990, refletia essa realidade.

¹⁶ Renato Renz e Lino Colsera tratavam do tema no MAPA na época e participaram ativamente das negociações da Rodada Uruguai. Informação obtida na entrevista com o Coordenador – Geral de Negociações na OMC /DAC/SRI/MAPA.

Com base na análise da estrutura institucional e do arcabouço legal do MAPA, foi possível verificar, a partir do início da década de noventa, uma crescente estruturação burocrática para lidar com negociações agrícolas internacionais que culminou, em 2005, na criação da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio.

Com a evolução nos cenários interno e externo, mudou também a forma pela qual o Ministério da Agricultura passou a ser demandado pelo setor privado agrícola. O crescimento da produtividade e competitividade do setor agrícola brasileiro, relativamente maior do que em outros países agrícolas, fez com que o mercado externo se tornasse uma grande oportunidade de incremento de renda para o agronegócio nacional. Isso representou um incentivo para que o setor se organizasse e pressionasse o MAPA, seu tradicional interlocutor, para que auxiliasse no processo de abertura de mercados e providenciasse os mecanismos formais necessários para a efetivação das exportações.

Em 1992, foi aprovado novo Regimento interno para o ministério, no qual constou, pela primeira vez, menção a questões internacionais. Essa atribuição estava prevista em apenas um ponto do texto – nas atribuições do gabinete do Ministro – e restringiu - se a atividades de “assessoramento nos assuntos de cooperação e assistência técnica e financeira internacionais”.¹⁷

Um ano após a criação da Organização Mundial do Comércio – OMC (em 1996), um novo Regimento do Ministério foi publicado. Esse documento refletiu as primeiras modificações institucionais do MAPA para fazer frente à crescente demanda por sua atuação externa. No documento, além da função de assessoramento internacional no Gabinete do Ministro, prevista no regimento anterior, constam também atribuições de acompanhamento e implementação de políticas e acordos internacionais em duas Secretarias do Ministério: a Secretaria de Política Agrícola- SPA e a Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA¹⁸. Essas secretarias desenvolveram pequenos núcleos destinados ao acompanhamento de questões internacionais.

A SPA criou duas coordenações –gerais responsáveis pelo acompanhamento das negociações agrícolas comerciais multilaterais (OMC) e regionais (ALCA). A SDA instituiu em seu gabinete três divisões: uma para acompanhar as negociações sanitárias e fitossanitárias - SPS no âmbito da OMC, outra para tratar do mesmo tema no âmbito do Mercosul e uma terceira Divisão que tratava dos acordos SPS bilaterais.

¹⁷ Decreto 599 de 9 de julho de 1992 - Art. 3º, Inciso V.

¹⁸ Decreto 1784 de 11 de janeiro de 1996 - Art 3, inciso V; Art 9, inciso II; Art 18, Inciso III.

O Regimento interno de 1998 alterou consideravelmente as atribuições do gabinete do Ministro na área externa, que antes se limitavam ao assessoramento para assuntos internacionais. A partir deste documento, as atribuições passaram a figurar da seguinte forma: “coordenar e promover o desenvolvimento de atividades, no âmbito internacional, nas áreas de cooperação, assistência técnica e financiamentos externos, em articulação com o Ministério das Relações Exteriores, e outros órgãos da administração pública”.¹⁹ Esse novo texto demonstra a intenção do MAPA em atuar de forma mais incisiva nas relações agrícolas internacionais. Além disso, o Departamento de Pesca e Aquicultura inseriu, dentre as suas competência, a participação em negociações internacionais nos temas relativos à pesca.

Em 1999, foi publicado novo regimento interno do MAPA. Entretanto, nenhuma alteração em suas atribuições internacionais foi identificada em relação ao documento anterior.²⁰ O estudo da evolução da estrutura regimental do MAPA ligada a temas internacionais mostra um efeito cumulativo, aonde novas estruturas e atribuições foram sendo criadas e acrescentadas às já existentes. No ano 2000, foi aprovado novo regimento interno do MAPA²¹, contendo todas as atribuições descritas anteriormente e criando novas.

A Secretaria de Política Agrícola - que antes tinha a atribuição apenas de acompanhar os acordos e políticas externas e promover estudos - passou a “participar de negociações sobre os temas de política comercial externa que envolvam produtos do setor agropecuário e de seus insumos.” Além disso, duas Secretarias, além da SPA e da SDA, passaram a ter atribuições internacionais previstas em seus regimentos: a Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo - cuja ação se restringe à “implementação de decisões de organismos internacionais e de acordos com governos estrangeiros relativas aos assuntos de sua competência”; e a Secretaria de Produção e Comercialização que previu entre suas competências atividades de promoção de produtos agropecuários no exterior e a formulação de propostas e participação em eventos sobre negociações de acordos ou convênios internacionais.

Em março de 2003, na gestão do então Ministro Roberto Rodrigues, foi publicado Regimento Interno, cuja principal alteração em relação ao anterior, no que diz respeito a aspectos internacionais, foi a criação do Departamento de Políticas e Acordos Comerciais

¹⁹ Decreto 2681, de 21 de julho de 1998 - Art. 3º, inciso IV; Art 18, inciso VIII.

²⁰ Decreto 3152, de 26 de agosto de 1999 – Art 3, inciso IV; Art 9, inciso II; Art 11, inciso I; Art 18, inciso III.

²¹ Decreto 3527, de 28 de junho de 2000 – Art 3, IV; Art 7 IX; Art 8, II; Art 10. I; Art 11, VIII; Art 16, XVI; Art 17, III; Art 21, III e V; Art 24, II, IV, VI, IX, X, XI.

Agrícolas, no âmbito da Secretaria de Política Agrícola²². O Departamento foi criado com intuito de elaborar propostas e participar da negociação de acordos comerciais, acompanhar e analisar, no âmbito dos organismos internacionais, as questões que afetam a oferta de alimentos, acompanhar a implementação de acordos comerciais e analisar as políticas agrícolas dos principais países produtores e exportadores de produtos agropecuários. No escopo desse novo regimento, os Departamentos do Açúcar e álcool e do Café inseriram, dentre as suas atribuições, a promoção desses produtos no exterior.

Em 2005, o Ministro Roberto Rodrigues, realizou uma reforma administrativa no MAPA, com vistas a adequar a sua estrutura organizacional aos novos desafios impostos ao Agronegócio brasileiro. Considerando a dinamicidade do setor, caracterizada pelo crescimento da produção e pela diversificação da pauta exportadora do agronegócio, fez-se mister reestruturar o MAPA. Isso era necessário tanto para lidar com os problemas que surgiam como consequência natural do aumento do fluxo de comércio, quanto para negociar a abertura de novos mercados e promover os produtos brasileiros no exterior, conforme demanda do agronegócio nacional.

A reestruturação do MAPA foi ampla e atingiu todo o Ministério. Dois novos órgãos, cujos assuntos nunca haviam integrado as competências do MAPA, foram inseridos em sua estrutura, são eles: a assessoria de Gestão Estratégica, ligada ao Gabinete do Ministro, e a Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio – SRI. A Assessoria de Gestão Estratégica foi criada com o intuito de promover a gestão estratégica do Ministério, incluindo a realização de planejamento estratégico, prospecção de cenários e consolidação institucional.

A criação da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio representou um marco neste estudo sobre a evolução institucional do MAPA na área internacional. Os temas relativos a negociações internacionais e legislação internacional que, até 1990, não estavam presentes na estrutura regimental do MAPA foram sendo inseridos de forma gradativa e a criação da SRI consolidou esse processo.

Pela primeira vez na história da instituição, as negociações internacionais constaram como atribuições da Pasta. No Regimento publicado pelo Decreto 5351 de 2005, foi inserido no primeiro Capítulo que trata “da natureza e competência” do MAPA o artigo 2, com a seguinte redação: “Compete, ainda, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e

²² Decreto 4629, de 21 de março de 2003 - Art 3, IV; Art 7 IX; Art 9, I, II, III, IV, V, VI; Art 10, VIII; Art 11, VIII; Art 15, III; Art 19, V; Art 20, IV; Art 21, VI.

Abastecimento tratar de negociações agrícolas internacionais e apoiar as ações exercidas por outros Ministérios, relativamente ao comércio exterior.”

Além da criação da SRI, outro fenômeno pôde ser observado na reestruturação de 2005: a multiplicação de referências a atribuições internacionais em grande parte dos Departamentos do Ministério. Dezoito Departamentos fizeram constar em seus regimentos a atribuição de “formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais .. em articulação com os demais órgãos do Ministério” - apesar da criação da SRI para exercer tal função.

Outras Secretarias também mantiveram atribuições internacionais, apesar da criação da SRI. Entretanto, elas se limitavam a “implantar e implementar as ações decorrentes de decisões de organismos e atos internacionais e de tratados, acordos e convênios com governos estrangeiros relativas aos assuntos de sua competência” ou, no caso da Secretaria de Política Agrícola: “participar de discussões sobre os temas de política comercial externa que envolvem produtos do setor agropecuário e seus insumos, em articulação com os demais órgãos do Ministério”.

O Quadro 5 resume a análise regimental descrita acima. Foram analisados os regimentos internos do MAPA, de 1990 a 2005, destacando-se todas as referências relativas à atuação internacional do Ministério. Posteriormente, essas referências foram distribuídas em quatro categorias de acordo com o nível de ambição dessa atuação. A primeira **categoria (0)** trata dos regimentos em que não há referência alguma sobre a área internacional, ou seja, não havia nenhuma previsão legal para a atuação do Ministério em questões internacionais.

A segunda **categoria (1)** engloba a função de assessoramento em questões internacionais, especialmente do Gabinete do Ministro, de subsídio ao Ministro para encontros com representantes de outros países e outras reuniões que tratassem de temas internacionais. A terceira **categoria (2)** inclui as ações de Implementação e Acompanhamento de Acordos e Compromissos internacionais. Ou seja, já demonstra preocupação do MAPA em acompanhar os Acordos que estão em negociação em decorrência do impacto dessas legislações externas no setor agrícola doméstico. A última **categoria (3)** trata da intenção do Ministério em ter papel ativo na proposição e negociação de acordos na área agrícola. A sigla “NR” quer dizer o número de referências, a cada uma dessas categorias descritas, encontrado nos regimento analisados.

Quadro 5 - Competência para assuntos internacionais no Regimento do MAPA

	1990	1992	1996	1998	1999	2000	2003	2005
Ministério	0	0	0	0	0	0	0	3
Gabinete do ministro	0	1	1	3	3	3	3	0
Secretarias Finalísticas	0	0	2	2	2	3(NR:2) 2(NR:2)	3(NR:2) 2(NR:2)	3 2(NR:2)
Departamentos finalísticos	0	0	2	2 3(NR:2)	2 3(NR:2)	2(NR:3) 3(NR:2)	3(NR:4)	2(NR:2) 3(NR:18)

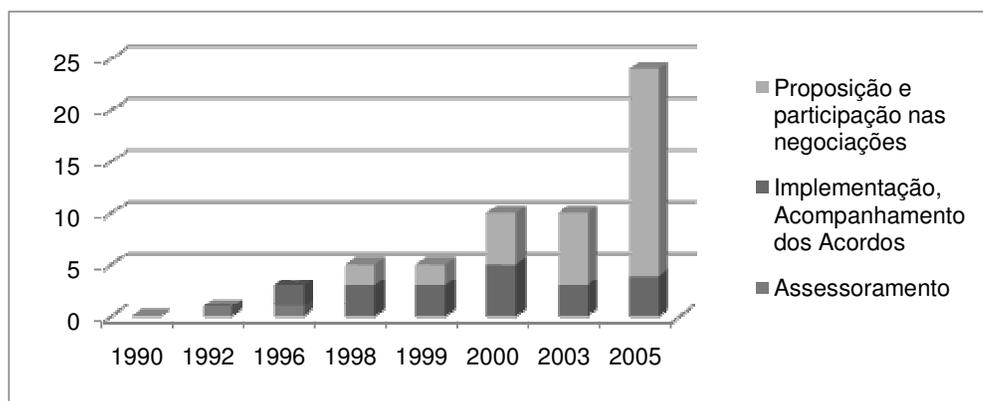
- 0 Nenhuma competência
- 1 Assessoramento
- 2 Implementação/ Acompanhamento de Acordos e Compromissos
- 3 Proposição e participação nas negociações

*NR: número de referências no regimento interno para cada tipo de atividade.

Elaboração: própria

De acordo com o Quadro 5, a análise dos regimentos demonstrou um aumento não só no número de referências sobre a atuação internacional como também na profundidade e ambição dessa atuação. Foi um processo gradual e cumulativo, conforme podemos observar no gráfico abaixo.

Gráfico 8: Evolução da atuação internacional do MAPA



Fonte: Elaboração Própria

5.2 A Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio - SRI

A SRI foi criada, em janeiro de 2005, como parte da reforma conduzida pelo então Ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues. O objetivo da reforma era adequar a estrutura institucional do MAPA à nova realidade do agronegócio nacional. Segundo o Ministro, apesar da modernização e do crescimento da agropecuária brasileira nos anos anteriores, o MAPA

mantinha a sua estrutura organizacional inalterada. Esta estrutura não estava adequada para atender às novas demandas do setor.

O crescimento do agronegócio, nos anos anteriores à reforma de 2005, trouxe à tona a idéia de que o Brasil poderia torna-se um dos maiores produtores e exportadores de produtos agropecuários do mundo. Essa expectativa estava pautada na modernização do setor e nos ganhos de produtividade combinados a condições naturais que proporcionam vantagens relativas, tais como: clima diversificado, chuvas regulares, energia solar abundante e quase 13% de toda a água doce disponível no planeta, além de 388 milhões de hectares de terras agricultáveis férteis e de alta produtividade.

Em dez anos, o país dobrou o faturamento com as vendas externas de produtos agropecuários e teve um crescimento superior a 100% no saldo comercial. Esses resultados levaram a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (Unctad) a prever que o país será o maior produtor mundial de alimentos na próxima década.

A percepção de que a estrutura do Ministério da Agricultura precisava ser alterada para melhor atender às demandas do agronegócio era freqüente no setor privado. O Ministro Roberto Rodrigues, que havia sido presidente da OCB – Organização das Cooperativas do Brasil - e era produtor de açúcar e álcool, compartilhava dessa visão. Duas mudanças eram consideradas fundamentais pelo Ministro: a realização de planejamento estratégico de longo prazo para as políticas do setor agrícola e a melhor coordenação das negociações internacionais.²³

Em decorrência da internacionalização do agronegócio – caracterizada notadamente pela diversificação de sua pauta exportadora e dos mercados compradores - o setor passou a demandar políticas voltadas à inserção dos produtos agropecuários no exterior. As barreiras tarifárias representam um entrave a essa inserção e uma postura mais contundente do governo nas negociações no âmbito da Rodada Doha da OMC tornou-se necessária para satisfazer os interesses das coalizões domésticas do setor agrícola. As negociações bilaterais para abertura e manutenção de mercado também se tornaram mais freqüentes e necessárias.

Além das negociações bilaterais e das negociações no âmbito da OMC, considerou-se no momento da criação da SRI uma terceira necessidade: a promoção dos

²³ Entrevista do então Ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues, para o jornal O Estado do Paraná, em 06 de fevereiro de 2005.

produtos do agronegócio nacional no exterior. Segundo os interlocutores da reforma, até aquele momento, os produtos brasileiros eram “comprados” pelos interessados e não “vendidos” pelo Brasil. O que eles queriam dizer é que faltava a iniciativa do governo brasileiro no sentido de promover seus produtos agropecuários no exterior²⁴. Com base nesses três eixos, a SRI foi estruturada em três departamentos: Departamento de Assuntos Comerciais – DAC, Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias – DNSF e Departamento de Promoção Internacional do Agronegócio – DPIA.

O Departamento de Assuntos Comerciais- DAC é dividido em duas coordenações – gerais: a Coordenação-Geral de Negociações Multilaterais – que se subdivide em duas coordenações, uma para OMC e outra para demais organismos multilaterais e a Coordenação-Geral de Integração Regional, que abrange a coordenação de relacionamento interno do Mercosul e a Coordenação de relacionamento Externo do Mercosul. O DAC é responsável por elaborar propostas e participar de negociações de acordos comerciais multilaterais e entre o Mercosul e outros mercados, que envolvam temas agrícolas.

Durante as negociações no âmbito da OMC, o DAC teve papel relevante na formulação das posições brasileiras. Os servidores do Departamento foram responsáveis por grande parte da elaboração dos trabalhos técnicos de definição de modalidades para as negociações, em parceria com entidades do setor privado, nomeadamente com o ICONE e a CNA, e com o MRE. Existe um grupo informal dentro MRE responsável pela condução dos trabalhos técnicos da Rodada Doha. Esse grupo é composto por representantes do MAPA, do MDA, do MRE, e do setor privado. Entretanto, foi possível verificar nas entrevistas conduzidas no MAPA e no MRE, que as propostas técnicas discutidas no grupo eram, em sua maioria, elaboradas previamente pelo MAPA.

Segundo o Coordenador – Geral de Negociações Multilaterais do DAC, a participação do MAPA nas negociações comerciais agrícolas existia antes da criação da SRI. Ele afirmou que técnicos do MAPA, lotados anteriormente na Secretaria de Política Agrícola – SPA, acompanharam as negociações da Rodada Uruguai e tinham profundo conhecimento a respeito da dinâmica negociadora e do impacto dos resultados das negociações no setor agrícola doméstico. Esses técnicos, por serem especialistas no setor, também possuíam informações sobre as políticas agrícolas dos principais parceiros comerciais do Brasil, o que era útil no processo negociador.

²⁴ Entrevista com Lino Colsera, Sub – Secretário de Relações Internacionais do MAPA.

Parte da equipe técnica que lidava com negociações comerciais na SPA migrou para a SRI após sua criação. Entretanto, a equipe técnica do setor foi ampliada e, ainda segundo o Coordenador – Geral de Negociações Multilaterais do DAC, a criação do Departamento proporcionou maior visibilidade e peso nas participações do MAPA nas negociações comerciais. Essa participação é explícita na afirmação da Sub-chefe da DPB de que como os temas são muito técnicos e específicos nas negociações da Rodada Doha a presença do Coordenador – Geral de Negociações Multilaterais do DAC é fundamental.

Além das importantes contribuições para as negociações agrícolas no âmbito da OMC, o DAC atua nas negociações comerciais dentro do Mercosul e nas negociações do Mercosul com outros Blocos e países. O departamento também contribui para a formulação e implementação de mecanismos de defesa comercial e realiza análises sobre as políticas agrícolas dos países competidores no setor agropecuário.

O Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias – DNSF é composto por duas Coordenações - Gerais: a Coordenação – Geral de Acordos Bilaterais e Regionais, que se subdivide em duas coordenações (uma para assuntos de Ásia, África, Oceania e América, exceto Mercosul; e outra para assuntos da Europa e Mercosul) e a Coordenação Geral de Negociações na OMC, que se subdivide em três coordenações que tratam de Codex Alimentarius, Assuntos Zoossanitários e Assuntos Fitossanitários.

As negociações sanitárias e fitossanitárias (SPS) destinam-se a obter acordo em relação a requisitos plausíveis para a importação de produtos agrícolas estrangeiros. Esses requisitos são impostos pelos países importadores com vistas a proteger a saúde do consumidor e evitar que doenças e pragas se espalhem no país. Entretanto, as restrições, muitas vezes, são usadas de forma demasiada, além da necessidade real de proteção à saúde, representando um entrave injustificável ao comércio internacional.

Por esse motivo, a Organização Mundial do Comércio possui um Acordo SPS que estabelece os princípios para a adoção de restrições ao comércio por razões de natureza sanitária ou fitossanitária. Um dos princípios centrais é o embasamento científico, ou seja, nenhuma medida SPS que obstrua ou prejudique o comércio internacional pode ser usada sem o devido embasamento científico.

Considerando que o “embasamento científico” pode variar de acordo com os métodos adotados por cada país, o Acordo SPS da OMC, definiu três Organizações Internacionais de Referência: para saúde humana ou sanidade dos alimentos (Codex

Alimentarius), para a saúde animal ou zoonosidade (Organização Internacional de Saúde Animal – OIE) e para a saúde das plantas ou fitossanidade (Convenção Internacional de Proteção de Vegetais - CIPV, ligada a FAO). Essas organizações são compostas por cientistas e por técnicos dos governos, especialistas em cada área. Os padrões científicos definidos por elas devem ser usados para a solução de disputas comerciais relativas a temas SPS.

Ao definirem os padrões técnicos, sanitários e fitossanitários para o comércio internacional de alimentos, animais e plantas, essas três Organizações Internacionais de Referência do Acordo SPS da OMC criam um arcabouço legal que afeta sobremaneira a comercialização mundial dos produtos agropecuários. A participação do MAPA nesses fóruns tem o objetivo de atuar na elaboração dos padrões para que eles sejam compatíveis com a realidade produtiva nacional e não prejudiquem as exportações brasileiras, caso não haja risco efetivo de contaminação. A importância desses fóruns é refletida na própria estrutura institucional da Coordenação-Geral de Negociações na OMC²⁵ que é subdividida em três coordenações, cada uma responsável por uma dessas organizações.

As questões SPS representam grande entrave ao comércio bilateral, mesmo quando as tarifas não são proibitivas e existe mercado comprador. Esse é o caso das exportações brasileiras de mangas para o Japão, por exemplo. O processo para estabelecimento de requisitos fitossanitários para importação de mangas brasileiras demorou mais de vinte anos para ser finalizado. As autoridades japonesas alegavam risco de contaminação por mosca da fruta. Após inúmeras negociações bilaterais, no decorrer de vinte anos, a equipe técnica do MAPA, assessorada por cientistas e por representantes do setor privado, conseguiu convencer as autoridades japonesas que existia tratamento térmico para as frutas o qual eliminava qualquer risco de contaminação. Hoje, as mangas brasileiras já chegam ao Japão.

Este tipo de barreira, muitas vezes, é usada para proteção do mercado doméstico, como é o caso do pedido brasileiro de exportação de carne bovina *in natura* para os EUA. O processo está em trâmite a mais de dez anos nos EUA e as importações do produto proveniente do Brasil ainda não foi autorizada. Dezenas de negociações bilaterais foram conduzidas entre técnicos do MAPA e do USDA (APHIS)²⁶ para tentar resolver essa questão. Os representantes norte-americanos afirmavam que os requisitos científicos já haviam sido aprovados, mas que o processo administrativo norte-americano incluía uma análise de impacto econômico por parte de escritório da Casa Branca (*Office for Management and*

²⁵ CGOMC – Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias - MAPA

²⁶ APHIS é a agência ligada ao USDA (Ministério da Agricultura norte-americano) responsável por questões sanitárias e fitossanitárias.

Budget - OMB). Após essa análise, nova legislação teria que ser aprovada pelo Congresso para efetivação das importações.

Tratava-se claramente de um entrave administrativo ao comércio bilateral, com vistas a proteger os produtores domésticos. Assim, o Brasil entrou com uma reclamação comercial específica contra os EUA no âmbito do Comitê SPS da OMC. Como esse tipo de ação expôs os EUA às outras partes em relação ao não cumprimento do Acordo, ela ajudou a acelerar a resolução do problema. As autoridades americanas afirmaram que em breve a questão estará resolvida.

Assim, portanto, a estratégia do MAPA para as questões SPS tem sido as negociações bilaterais combinadas à atuação no Comitê SPS da OMC. Essa estratégia foi usada não só nas negociações com os EUA, mas também com a Coreia e Indonésia, por exemplo. Um dos mecanismos utilizados pelo MAPA para as negociações bilaterais com importantes parceiros comerciais são os chamados Comitês Consultivos Agrícolas - CCAs. Os CCAs realizam reuniões entre as partes, geralmente anuais, para discutir problemas decorrentes do comércio bilateral, possibilidade de incrementos nesse comércio, de cooperações e parcerias. Não são tratados apenas temas SPS, contudo, geralmente, eles ocupam a maior parte da pauta das reuniões, razão pela qual os CCAs estão a cargo do Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias/SRI/MAPA.

Atualmente existem CCAs entre o MAPA e suas contrapartes em seis países: EUA, China, Chile, Coreia, Canadá e Indonésia. Esse espaço tem se mostrado produtivo para o diálogo entre as partes e solução de questões comerciais. O CCA envolve níveis hierárquicos elevados tanto dentro do MAPA como de suas contrapartes negociadoras (equivalentes ao Ministério da Agricultura), além dos especialistas. No caso do CCA com os EUA a reunião é conduzida pelos Vices-Ministros, e com os demais países por níveis hierárquicos equivalentes ao de Secretário no Brasil. Isso é importante, pois agrega poder decisório ao fórum.

O MAPA pretende firmar CCAs com outros países nos quais existe densidade de comércio suficiente ou potencial de abertura de mercados que justifique a mobilização de técnicos de alto nível hierárquico e de autoridades, como o Secretário-Executivo do Ministério. Dois países de interesse para assinatura de CCAs são: o México - pelo potencial importador de carnes e produtos lácteos e o Japão - grande importador de carne de frango do Brasil, mas que ainda não permite a importação de carne suína, apesar do alto consumo interno do produto.

A atuação do MAPA nas negociações SPS internacionais, apesar de pouco conhecida e divulgada, é dinâmica e com relevante impacto no comércio e na abertura de novos mercados para os produtos agropecuários brasileiros. Os representantes de associações do setor agrícola acompanham de perto essas negociações e são freqüentes demandantes de atuação por parte do MAPA em caso de embargos e bloqueios de mercadorias por razões SPS.

O Departamento de Promoção Internacional do Agronegócio é dividido em: Coordenação-Geral de Ações no Mercado Externo e Coordenação – Geral de Organização para Exportação. A primeira coordenação-geral trata das ações do MAPA “voltadas para o mercado e o público internacionais, referentes à comunicação, promoção e marketing do agronegócio brasileiro”.²⁷ A segunda coordenação –geral é voltada para a identificação de potencialidades domésticas e organização dos setores e das cadeias produtivas para a exportação.

As principais atividades desempenhadas pela Coordenação-Geral de Ações no Mercado Externo consistem em: organizar a participação do Brasil em feiras e eventos promocionais internacionais, e dar apoio na recepção de missões estrangeiras ao Brasil e envio de missões brasileiras ao exterior para divulgação da imagem dos produtos brasileiros. A Coordenação-Geral de Organização para exportação realiza estudos sobre o comércio exterior agrícola do Brasil e trabalha no apoio e na organização para as exportações. O trabalho é baseado no conceito de integração das cadeias produtivas para a exportação e o MAPA oferece apoio aos setores produtivos interessados. Uma das principais atividades consiste na organização dos Agroex, encontros realizados nos Estados brasileiros para prover informações práticas de como exportar produtos agropecuários e dos principais mercados compradores dos produtos brasileiros. Além disso, o setor elabora publicações e outros materiais informativos a respeito do agronegócio brasileiro e seus produtos, em diversas línguas.

Em virtude do desempenho do agronegócio nacional, o setor passou a ocupar mais espaço na mídia doméstica e internacional. Os produtos brasileiros sofrem críticas e ataques tanto de organizações não-governamentais, como de grupos de produtores atingidos pela concorrência do produto brasileiro. Os ataques incluem alegações, muitas vezes infundadas, a respeito da qualidade e sanidade dos produtos ou de questão ambientais, tais como o cultivo em área de floresta amazônica. Esse tipo de propaganda negativa pode ter efeitos graves, pois atinge os consumidores finais dos produtos brasileiros no exterior. Assim, o trabalho de

²⁷ Regimento Interno da SRI.

comunicação e informação realizado pelo DPIA visa assegurar a imagem internacional do produto brasileiro, o que é fundamental para a manutenção das vendas externas no longo prazo.

Além da SRI, um segundo fato relevante na transformação institucional relativa à formulação da política externa comercial agrícola foi a criação do cargo de Adido Agrícola, por meio do Decreto 6464, de 27 de maio de 2008. A primeira proposta para criação do cargo de Adido Agrícola foi elaborada pela SRI – MAPA em 2005. Havia a percepção entre os servidores da necessidade de maior atenção aos assuntos agrícolas em determinados postos no exterior, nos quais o volume de comércio ou o potencial para a abertura de novos mercados eram significativos. Segundo o Sub - secretário da SRI:

[...] o Brasil partiu de uma posição de isolamento do mundo para, em 10 ou 15 anos, passar a ser um dos principais países agrícolas no cenário internacional. Foi preciso mudar a estrutura governamental para acompanhar essa evolução... à medida que as exportações agrícolas brasileiras crescem, crescem também os problemas originários desse comércio. Uma das funções do Adido Agrícola será trabalhar para a solução desses problemas. Além disso, caberá a ele conhecer o mercado consumidor do país em que está trabalhando e procurar oportunidades de acesso a mercados para os produtos brasileiros.[...]

O Ministério das Relações Exteriores resistiu à idéia, e foram necessários três anos de negociações interburocráticas para que ela pudesse ser implementada. Os interlocutores do MAPA afirmavam que a criação do cargo era fundamental para a construção de canais de relacionamento permanentes com as autoridades locais, o que proporcionaria uma ação mais eficiente na solução de problemas decorrentes do comércio agrícola.

Segundo o Diretor do DNSF “a relação entre o MAPA e o MRE sobre o tema está cada vez mais construtiva e positiva, tudo o que é novo assusta, e uma série de questões vieram à tona no começo. Entretanto o próprio Ministério das Relações Exteriores reconhece hoje que, em determinados locais, é muito importante ter alguém que cuide especificamente da questão agrícola.”

A Portaria Interministerial número 306, de 6 de maio de 2009, estabelece as normas para o processo seletivo do Adido Agrícola. A Portaria criou uma comissão com representantes dos dois Ministérios para a elaboração do edital de seleção. O primeiro edital de seleção foi publicado, em 17 de setembro de 2009. Os aprovados no processo seletivo serão submetidos a curso de formação organizado pelo MRE, antes de assumirem o cargo.

Inicialmente serão oito Adidos Agrícolas nos seguintes postos no exterior: Washington, Bruxelas, Genebra, Moscou, Buenos Aires, Pequim, Tóquio e Pretória. A duração da missão será de dois anos, prorrogáveis por igual período. O Adido Agrícola será um servidor público do quadro permanente do MAPA que integrará a missão diplomática para que for designado e estará subordinado ao Embaixador chefe da Missão. Além disso, o Adido Agrícola estará subordinado a SRI-MAPA, no que diz respeito aos trabalhos técnicos.

5.3 Conclusão

Durante esse capítulo foram apresentados os resultados da pesquisa da evolução institucional do MAPA no que diz respeito a sua atuação internacional, no período de 1995 e 2005. A partir de 2005, a análise concentrou-se na Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio, e foi realizada uma descrição de sua estrutura, competência e atuação. Como resultado da pesquisa é possível concluir que houve uma clara estruturação do aparato institucional e burocrático do MAPA para lidar com os temas agrícolas internacionais. A própria criação da SRI e do cargo de Adido Agrícola são demonstrações dessa evolução.

As mudanças institucionais e burocráticas tiveram impacto nas relações entre os órgãos dentro do MAPA, nas relações entre o MAPA e o MRE e nas relações entre o MAPA e o setor privado.

Dentro do MAPA, a criação de um núcleo burocrático especialista em relações internacionais que, em grande parte, reunia áreas antes dispersas e pouco coordenadas dentro do Ministério criou conflitos. As Secretarias setoriais do MAPA, especialmente a Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA, não queriam perder a competência para lidar com temas internacionais. Isso explica porque, na análise regimental verificou-se que, com a criação da SRI, se multiplicou dentro das demais secretarias e departamentos referências à competência para negociações internacionais, em conjunto com a nova secretaria designada para tal fim. Esse conflito ainda existe, apesar de estar mais acomodado com o fortalecimento institucional e aumento da legitimidade das ações da SRI.

Sobre as relações com o setor privado, a SRI facilitou esse processo ao criar um interlocutor dentro do MAPA para atender às necessidades do setor privado no que diz respeito ao comércio exterior de produtos agrícolas. Os interlocutores por parte do setor privado são, principalmente, os representantes das Associações setoriais (ABIEC, ABEF, ABIPCS, ANEC, ABIOVE, ÚNICA, etc.) e da Confederação Nacional de Agricultura. A primeira Secretária da SRI, Elisabete Seródio, trabalhava na área internacional de uma

importante associação setorial (ÚNICA) antes de assumir o cargo, e conferiu importância à comunicação com o setor privado.

Apesar da participação do MAPA nas negociações agrícolas internacionais ser relevante desde a década de oitenta, conforme ressalta Rogério Farias (2007), as mudanças no aparato institucional do Ministério, realizadas a partir da década de noventa, estabeleceram uma nova dinâmica de relacionamento entre o MAPA e o MRE e apontam para um novo processo de formulação da política externa comercial agrícola.

A participação do MAPA nesse processo se tornou gradativamente mais institucionalizada, o que aumentou o peso decisório do Ministério nos assuntos agrícolas externos. Assim, verifica-se na estrutura do Poder Executivo Federal uma tendência à descentralização de competências relativas a negociações agrícolas comerciais, antes concentradas no MRE e, a partir de 2005, presentes de forma abrangente na legislação que define as competências do MAPA.

CAPÍTULO V – AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DO MAPA NA PERSPECTIVA DE ATORES BUROCRÁTICOS E GRUPOS DE INTERESSE

As mudanças no sistema internacional e notadamente no cenário doméstico, com o crescimento do agronegócio, tiveram impactos na organização do setor privado e no seu relacionamento com o setor público. Este capítulo busca analisar a forma como o setor privado do agronegócio se organizou para defender seus interesses, e o relacionamento dessas entidades com o MAPA. Assim, o principal objetivo é apresentar o impacto da internacionalização do agronegócio – e também do fortalecimento do Regime Multilateral de comércio - na organização do setor e de suas coalizões e interesses em relação a políticas e, a partir daí, avaliar a inserção desses novos interesses na agenda política governamental e a decorrente transformação institucional do MAPA.

A crescente integração da economia brasileira à economia mundial provocou transformações no setor agrícola nacional, conforme descrito no capítulo IV. Esse setor foi impulsionado, principalmente, pelo aumento dos preços das *commodities* agrícolas no mercado internacional e pela elevação dos índices de produtividade. À medida que a economia brasileira se transformou em decorrência do processo de internacionalização, as preferências de poderosos grupos de interesse se alteraram. Atores antes voltados para o mercado interno viram nas exportações uma fonte de incremento de renda, e passaram a demandar políticas voltadas ao comércio exterior.

Diante desse novo cenário, o empresariado ligado ao agronegócio se modernizou, não somente em termos produtivos, mas também na sua organização em associações para promover as exportações e demandar, junto ao governo, políticas governamentais destinadas à inserção de seus produtos no exterior. A próxima sessão apresenta um breve panorama dessa evolução gradual, desde o período corporativista, que remonta a era Vargas, até o associativismo mais moderno e pluralista.

6.1 A organização do setor privado: corporativismo e pluralismo

Pluralismo e corporativismo representam duas diferentes abordagens para lidar com a representação de interesses. Enquanto o pluralismo trata de preferências individuais, o corporativismo trata da divisão social do trabalho, e não das preferências dos membros em relação a determinados fins coletivos. Dentro do conceito pluralista, o poder é amplamente

distribuído entre numerosos e autônomos grupos que representam as forças sociais e políticas. De acordo com Schmitter (1974: 93-94), pluralismo pode ser definido como:

“system of interest representation in which the constituent units are organized into an unspecified number of multiple, voluntary, competitive, non-hierarchically ordered and self determined categories which are not specially licensed, recognized, subsidized, created or otherwise controlled in leadership selection or interest articulation by the state and which do not exercise a monopoly of representational activity within their respective categories.”

O corporativismo, por sua vez, é caracterizado por um número limitado de grupos com importante papel político e com monopólio representativo em cada categoria social/trabalhista. No corporativismo, a competição é desestimulada e os grupos de interesse constroem e disciplinam os seus membros em nome do interesse geral da categoria. Para Cawson (1986)²⁸, o objetivo do corporativismo é mediar diferenças políticas e atingir consenso em relação a metas econômicas entre os principais grupos produtores. O conceito de corporativismo, segundo Schmitter (1971:93) é o seguinte:

“A system of interest representation based on non-competing groups that are officially sanctioned, subsidized, and supervised by the state with a monopoly of representation.”

No caso do Brasil, o consenso em relação à política econômica existiu apenas com base em amplas políticas protecionistas. A partir dos anos 80, com a corrosão do modelo econômico desenvolvimentista no Brasil e a transição para uma economia menos baseada no suporte governamental, especialmente no setor agrícola, o modelo corporativista perdeu forças. O fim dos subsídios governamentais acirrou a competição de interesses e preferências e a necessidade de representação dessas preferências no âmbito governamental. Assim, grupos voluntários emergiram mais orientados às preferências de seus membros do que os tradicionais do modelo corporativista.

A crescente internacionalização da economia brasileira resultou em grande diferenciação entre as comunidades empresariais. Empresas maiores e aquelas de setores mais dinâmicos da economia brasileira estabeleceram suas próprias associações civis voluntárias que fornecem serviços cada vez mais especializados para enfrentar os desafios da globalização. Entretanto, a função de muitas das associações voluntárias tem sido de complementar e não substituir as organizações corporativistas. Assim, podemos pensar no

²⁸ Ver em Marques (2008).

corporativismo e no pluralismo como dois extremos de um contínuo, no qual a organização do setor privado brasileiro se aproxima gradualmente do segundo extremo.

No caso específico da agricultura, a organização corporativista é a Confederação Nacional da Agricultura - CNA, com fortes e tradicionais ligações com o governo. Já as organizações voluntárias, que surgiram em sua maioria em meados da década de 70 e adquiriram voz e peso político na década de 90, são, por exemplo: a Associação Brasileira de Exportadores de Frango - ABEF, a Associação Brasileira da Indústria Exportadora de Carne bovina - ABIEC, a Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína - ABIPECS, a Associação Brasileira da Indústria Óleos Vegetais - ABIOVE, a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais - ANEC, a Associação Brasileira de Produtores de Algodão - ABRAPA, dentre outras.

No âmbito da teoria pluralista, as instituições públicas exercem autoridade formulando políticas públicas e os grupos privados ou fazem demandas ou fornecem apoio. Essas demandas são convertidas em políticas públicas na medida em que os grupos de interesse que as defendem se tornam maiores e mais importantes. Assim, o equilíbrio entre as forças da sociedade molda as mudanças nas políticas. Segundo Marques (2008), para sabermos por que certas políticas entram em vigor (por exemplo, a criação recente do cargo de Adido Agrícola em algumas embaixadas brasileiras), precisamos saber quais grupos são poderosos no sistema econômico e político (grupos do agronegócio) e quais são seus interesses e suas demandas.

6.2 Os grupos de interesse do agronegócio: canais de comunicação com o MAPA

Representantes do agronegócio nacional se organizaram de forma mais efetiva para promover, no âmbito governamental, políticas comerciais destinadas à liberalização do comércio mundial e à inserção dos produtos brasileiros nesse comércio. As organizações voluntárias passaram a solicitar, a partir de meados da década de 1990, políticas governamentais voltadas ao comércio exterior de produtos agrícolas e a acompanhar mais de perto as negociações no âmbito do regime multilateral de comércio. Essas organizações demandavam, cada vez mais, espaço e influência na elaboração de políticas, à medida que os produtos que elas representam cresciam em importância na obtenção de superávits para a balança comercial brasileira.

Pesquisa realizada por Marques (2008) buscou avaliar o papel da Diplomacia Empresarial²⁹ na formação da política externa comercial brasileira e a relação desses representantes do setor privado com órgãos do Estado, principalmente com o Ministério das Relações Exteriores. Foi realizado *survey* com setenta representantes de associações empresariais com interesses relacionados à exportação, muitas das quais do setor agrícola. Como os resultados do *survey* são apresentados também separadamente por setor da economia (agrícola, serviços e indústria), os dados da pesquisa foram de grande valia para análise da percepção empresarial sobre os canais de comunicação com o Poder Executivo Federal (com os Ministérios), na formulação da política externa comercial brasileira.

O *survey* chegou à surpreendente conclusão de que a relação das entidades do setor agrícola com o MRE é quase inexistente. Marques (2008) questiona como um setor responsável por grande parte do saldo da balança comercial brasileira possui tão pouca relação com a instituição responsável pela política externa. Além disso, o resultado do *survey* indica ampla insatisfação dos representantes da Diplomacia Empresarial com a atuação do MRE nas negociações internacionais comerciais e nas relações com o setor privado. Segundo parte considerável dos entrevistados, o processo é fechado e pouco transparente e os diplomatas não possuem formação específica e expertise para lidar com comércio exterior. O autor ressalta que apenas cinco por cento dos diplomatas são envolvidos com temas de comércio exterior, e geralmente são diplomatas em início de carreira. Em relação a este tema, o subsecretário da SRI considerou durante entrevista que:

“O preparo do MRE para as negociações internacionais é político. A própria estrutura de rotatividade a cada três anos dificulta que os diplomatas se especializem num tema específico.”

O Ministério das Relações Exteriores é uma estrutura burocrática fechada em relação ao setor privado, e possui uma cultura organizacional que associa o insulamento burocrático à eficiência da instituição. Segundo entrevista realizada com diplomata da Divisão de Agricultura e Produtos de Base do MRE, o fato da instituição não estar exposta a “lobbys” do setor privado facilita o bom desempenho do MRE nas negociações internacionais. O entrevistado afirmou que: “as instituições de governo expostas aos lobbys do setor privado são, e devem ser, os ministérios setoriais. Esses Ministérios convivem diariamente com as demandas dos setores e são responsáveis pelas regulamentações que atingem esses setores e,

²⁹ Diplomacia Empresarial é o conceito usado por Marques (2008) para definir os representantes das associações do agronegócio que atuam nas negociações internacionais dos produtos agrícolas de interesse.

por isso, possuem uma interface direta e constante com eles... o MAPA que está ali na frente todo dia precisa depurar isso, é ele quem conhece o setor”.³⁰

Durante esta entrevista, foi dito que o MRE atua como anteparo entre as pressões das embaixadas no exterior e o MAPA. E o MAPA atua como anteparo entre as pressões do setor privado e o MRE. O MAPA espelharia o setor privado e o MRE espelharia o MAPA, nas reuniões no exterior. De acordo com a opinião do entrevistado, esta estrutura organizacional insulada auxilia a defesa do interesse nacional, uma vez que caberia ao MRE fazer a relação de pesos e contra - pesos entre os interesses dos diferentes setores da economia, representados pelos Ministérios setoriais.

Entretanto, a eficiência de uma estrutura formuladora de política externa comercial insulada das pressões dos grupos de interesse é questionável em um ambiente democrático. Diversos atores, tais como Milner (1997) trataram da importância dos grupos de interesse e de coalizões domésticas no processo de formação de políticas, tanto na forma de pressão como de provimento de informações. A política externa deve refletir a dinâmica da política doméstica, e posições internacionais baseadas em coalizões domésticas vencedoras, garantirão a sua aplicabilidade doméstica.

Cabe destacar que quando as relações internacionais passaram a chamar mais a atenção dos atores domésticos, nos anos 90, o Itamaraty respondeu com uma série de iniciativas destinadas a melhorar a comunicação e o diálogo com a sociedade civil. Foram criadas três novas Seções Nacionais de Coordenação para debate entre estado e sociedade sobre Mercosul, ALCA e relações com a EU, assim como um mecanismo de consulta com líderes empresariais sobre as negociações na OMC, segundo Casonpower (2006: 7).

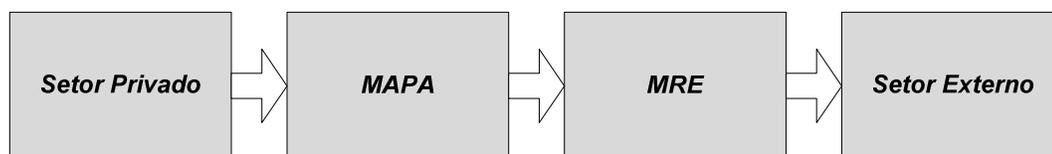
Entretanto, de acordo com entrevista realizada por Amaury de Souza (2006)³¹, a comunidade de política externa, quando questionada a respeito da atenção dada pelo MRE aos vários atores políticos e da sociedade civil, endossou a idéia de um Itamaraty autônomo. Foram entrevistadas 149 pessoas, incluindo: oficiais do poder executivo, o Congresso Nacional, líderes empresariais, representantes de associações comerciais e ONGs, jornalistas e acadêmicos especialistas em relações internacionais. Alguns responderam que o Itamaraty ouve os outros ministérios do governo federal e, ocasionalmente, líderes empresariais, mas a maioria acredita que o MRE não aceita subsídios de importantes representantes políticos e da sociedade civil.

³⁰ Trecho da entrevista com diplomata, conforme lista do Anexo I.

³¹ Ver em Casonpower (2006)

Segundo o modelo descrito pelo diplomata, e também por outros entrevistados, o MAPA seria o responsável pela relação com o setor agrícola e por inserir os interesses e demandas do setor na pauta negociadora. De acordo com as entrevistas realizadas, as propostas para negociações internacionais, tanto as comerciais no âmbito da OMC, quanto as sanitárias e fitossanitárias, saem “prontas” do MAPA. O entrevistado do MRE afirmou que: “Não se decide nada sem a chancela do MAPA... O Ministério das Relações Exteriores não tem como atuar sem as informações de base fornecidas pelo MAPA, que congregam a perspectiva do setor privado. O conteúdo das propostas para as negociações agrícolas é todo definido dentro do MAPA.”

Figura 2 – Formulação da política externa comercial agrícola



Fonte: Elaboração própria

O relacionamento do MAPA com o setor privado pôde ser observado, durante a pesquisa, não somente por mecanismos formais de participação, mas também por mecanismos informais de acesso e influência. Em relação aos mecanismos formais, podemos destacar as Câmaras Setoriais e Câmara de Negociações Internacionais, que compõem o Conselho do Agronegócio – Consagro, fundado em 2003. As Câmaras congregam representantes do setor privado e do governo relativos a setores específicos da agricultura, tais como açúcar e álcool, carnes, soja, etc; ou temas específicos – como a Câmara de Negociações Internacionais, por exemplo.

Os mecanismos informais de participação englobam troca de e-mails entre servidores do MAPA e representantes dos setores para definição de prioridades de atuação internacional, audiências dos representantes desses grupos com Ministro, Secretários, Diretores e Coordenadores - Gerais e participação em reuniões de coordenação para negociações internacionais. Segundo o Sub-secretário de Relações Internacionais do Agronegócio, Dr Lino Colsera, “ao menos uma vez por ano representantes desses grupos são chamados para conversar e definir as prioridades de atuação”.

Esses grupos de interesse atuam tanto como grupos de pressão para consecução de uma determinada política ou solução de um determinado problema comercial, quanto como

provedores de informação para subsídio das negociações. A criação do ICONE – Instituto de Comércio Exterior e Negociações Internacionais – capitaneada pelas organizações representantes do agronegócio - é uma demonstração da importância do papel do setor privado como provedor de informações na formulação de políticas de comércio exterior. O ICONE auxiliou nos trabalhos técnicos do MAPA para a formação da posição do país no âmbito das negociações agrícolas da rodada Doha da OMC, por exemplo, com a formulação de propostas e realização de estudos de impacto, dentre outros trabalhos.

O crescimento da participação do MAPA no processo formulador de política externa comercial agrícola se deveu, dentre outros fatores, à sua maior proximidade e canais de relacionamento mais estáveis com o setor privado, quando comparado ao MRE. Além disso, o acúmulo de expertise relativa às negociações agrícolas internacionais também contribuiu para esse processo. Isso inclui conhecimentos sobre: política agrícola do Brasil e dos principais países produtores e exportadores agrícolas, negociações agrícolas internacionais e os impactos dos eventuais resultados nos setores do agronegócio e exigências sanitárias, fitossanitárias e de inocuidade dos mercados compradores dos produtos brasileiros.

Entretanto, no que diz respeito ao relacionamento do MAPA com o setor privado tanto servidores do MAPA, quanto representantes do setor privado, consideram que essa comunicação ainda é precária. As câmaras setoriais não representam canal suficientemente aberto para todos os interessados e as relações informais privilegiam certos grupos em detrimento de outros. Apesar disso, o MAPA é considerado, pelos representantes do setor privado, como uma instituição mais aberta do que o MRE.

6.3 A relação com o setor privado e a mudança institucional do MAPA

Existem evidências³² de que umas das principais motivações para as mudanças institucionais do MAPA – no que diz respeito à criação de núcleos burocráticos com atribuições em negociações internacionais – foram as demandas e pressões advindas do setor privado para uma maior inserção do agronegócio brasileiro no comércio mundial. A pressão dos grupos de interesse sobre o MAPA, que exigiam uma série de políticas destinadas à abertura e manutenção de mercados, tornou imprescindível a criação de aparatos burocráticos destinados especificamente para esse fim.

³² As evidências foram identificadas principalmente na análise das entrevistas e de Discursos do Ministro Roberto Rodrigues, responsável pela reforma administrativa do MAPA.

Segundo o Coordenador-geral de negociações na OMC “não foi o MAPA ou o MRE que mudaram, foi a economia brasileira que mudou”. O Sub-secretário da SRI também destacou que “as mudanças no MAPA foram decorrentes de necessidades do setor agrícola que buscava uma inserção cada vez maior de seus produtos no mercado externo e o governo precisou se preparar para dar esse apoio.”³³

As pressões dos grupos de interesse e coalizões do agronegócio, fortalecidas com o crescimento da importância econômica do setor, tiveram ressonância dentro do MAPA e provocaram uma mudança institucional gradual no que diz respeito à atuação internacional do Ministério. Assim, podemos concluir que, o processo de internacionalização da economia brasileira e o seu impacto no setor agrícola foram fatores significativos nas mudanças institucionais observadas no MAPA, que culminaram com a criação da Secretaria de Relações Institucionais do Agronegócio e do cargo de Adido Agrícola.

A evolução do Regime Multilateral de Comércio também é fator que afeta a formação de interesses e coalizões domésticas. O Brasil foi um forte apoiador da criação da OMC, em particular porque permitiria que países mais fracos na política econômica internacional desafiassem regulamentações e políticas dos países mais poderosos. Dentre os principais objetivos brasileiros no âmbito das negociações multilaterais de comércio está a abertura dos mercados agrícolas dos EUA e da União Européia.³⁴ O alto valor dos subsídios pagos aos agricultores nos EUA e na União Européia distorce o comércio e prejudica a competitividade internacional dos produtos agropecuários brasileiros. As tarifas e quotas impostas, somadas a outras restrições de ordem sanitária, restringem ou impedem a entrada dos produtos brasileiros nesses mercados.

Tendo em vista os impactos econômicos em jogo na rodada, as organizações voluntárias do setor do agronegócio pressionam para que o governo brasileiro atue efetivamente nas negociações para a maior liberalização possível na área agrícola, no âmbito multilateral. O MAPA possui papel importante na intermediação desses interesses e na inserção das posições do setor privado na agenda negociadora. Segundo Casonpower (2006):

“First, trade negotiations are assuming an ever higher proportion of total foreign policy activity. Because trade negotiations are so complex—

³³ Lino Colsera é Sub-Secretário de Relações Internacionais do MAPA desde 2005, quando a Secretaria foi criada. Antes disso ele fazia parte da equipe que tratava de negociações agrícolas comerciais na Secretaria de Política Agrícola. Ele acompanhou as negociações agrícolas da Rodada Uruguai. Sua entrevista foi particularmente instrutiva, pois pode dar um panorama da evolução do setor agrícola brasileiro, bem como da atuação do MAPA nas negociações internacionais desde a Rodada Uruguai.

³⁴ Hirst (2005) and Hurrell (2005), em casonpower (2006)

and have so many potential winners and losers—there is no way that business (or labor, to the extent it plays a role in these processes) will be passive in the face of such negotiations. The predominance of trade negotiations makes Itamaraty’s traditional formation as an old-style, intellectualized “diplomatic corps” less relevant to changing conditions. Second, exporters of all types are growing in domestic political influence in Brazil. Most of the total GDP growth is generated by this group. They are the geese that are laying the golden eggs for Brazil, and they are likely to insist that Itamaraty take into account their views when it comes to making foreign trade policy.”

Além disso, o regime multilateral de comércio se expandiu gradualmente englobando outros temas, além de questões tarifárias. Ele passou a disciplinar questões que ultrapassam os mecanismos de fronteira e interferem mais fortemente nos assuntos domésticos. As regras do regime multilateral do comércio, mais detalhado e mandatário, afetam diretamente os exportadores de produtos do agronegócio nacional, e são usadas como parâmetro na negociação de acordos bilaterais para acesso a mercados.

O Procedimento de Solução de controvérsias, ao fornecer a possibilidade de pressionar as Partes para que cumpram os acordos da OMC, também mobilizou atores domésticos privados, como é o caso da ABRAPA, no Brasil. A Associação dos Produtores de Algodão pressionou o governo brasileiro, e pagou as despesas com advogados estrangeiros, para que o Brasil entrasse com Painel contra os EUA relativo à produção de algodão. O ganho de causa foi conferido ao Brasil, que obteve permissão para retaliar os EUA, mas não o fez por que calculou que o desgaste político não compensaria.

Outra consequência da criação da OMC e da crescente legalização do Regime foi um incremento na transparência. O trabalho de compilação de dados realizado pelo Secretariado, principalmente por meio do Mecanismo de Revisão da Política Comercial, aumentou a informação disponível a respeito das políticas adotadas por cada uma das partes com impacto no comércio internacional. Assim, a legalização aumenta as informações sobre os acordos em vigor e sobre o grau em que os países os estão cumprindo. Além disso, a transparência aumentou também o grau de informação dos atores a respeito dos acordos em negociação durante a atual Rodada Doha, dos impactos de possíveis acordos em seus países e dos ganhos relativos de cada parte.

Na área agrícola, a maior disponibilidade de informação sobre as negociações em curso durante a Rodada Doha – e sobre os impactos internos dos possíveis resultados - contribuiu para a mobilização de grupos de interesse doméstico em busca de uma maior

liberalização do comércio mundial, não o contrário, como prevê a teoria da Goldstein e Martin. O MAPA foi o responsável por defender, dentro do governo, a postura liberalizante do setor, considerando que havia também interesses protecionistas em jogo. Segundo o Coordenador-Geral de Negociações da OMC, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por exemplo, tinha uma postura diferente do MAPA e nos casos de conflito, os temas eram resolvidos com a intermediação do MRE em reuniões de alto nível envolvendo os três Ministros.

Os setores da economia nacional são afetados de formas diferentes pelo Regime Multilateral de Comércio e possuem reações diferentes. O poder executivo brasileiro está organizado de forma que os ministérios setoriais canalizam essas reações dos setores. Assim, a maior legalização do Regime levou não somente à maior participação desses Ministérios no processo de formulação da política externa, como muitas vezes, a um conflito interburocrático. No caso do MAPA, objeto dessa pesquisa, o conflito de interesses ocorre com o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, conforme descrito e, algumas vezes, com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC.

De acordo com o Sub-Secretário de Relações Internacionais do MAPA, a CAMEX foi criada, em 1995, para tentar dirimir o conflito entre o MAPA, o MDIC e o MRE. “No início a CAMEX era vinculada a Casa Civil e a Sede era na Presidência da República, posteriormente a CAMEX foi para o MDIC, o que, ao meu ver, reduziu o peso do fórum.” Na opinião de Casonpower (2006), entretanto, a CAMEX foi fortalecida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo ele:

“...the ministry (MRE) was also obliged to share power horizontally with other units of the state. The strengthening of CAMEX in the Cardoso period, later underscored by the Lula government in 2003, is a prime example of the trend toward decentralization of trade policy inputs.”

A Câmara de Comércio Exterior - CAMEX é o órgão interministerial responsável pela formulação, implementação e coordenação de políticas relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo. A CAMEX é composta pelos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Relações Exteriores; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que passou a integrá-la em 2005.

Com o objetivo de promover a articulação do órgão com o setor privado, foi criado, em 2004, o Conselho Consultivo do Setor Privado (Conex) composto de vinte representantes do empresariado brasileiro, cuja função é assessorar o Comitê Executivo de Gestão da CAMEX (GECEX). As decisões da CAMEX levam em consideração os resultados das reuniões do Conex. Em relação à Rodada Doha, por exemplo, a chamada Coalizão Empresarial Brasileira, que congrega 170 organizações empresariais sob coordenação da CNI, da FIESP e da CNA, teve importante papel no debate de propostas junto a CAMEX. Assim, não somente o MRE, mas também a CAMEX possui a função de contra-balancear os interesses dos diferentes setores, de forma direta ou quando intermediados pelos ministérios setoriais.

A legalização do Regime Multilateral de Comércio estimulou a maior participação dos Ministérios setoriais no processo de formulação da política externa por uma segunda razão: a maior especificidade das normas e a relação entre essas normas e o complexo arcabouço jurídico doméstico demandam conhecimento específico do setor atingido. No caso agrícola, por exemplo, as normas do Acordo SPS e as negociações agrícolas no âmbito da Rodada Doha da OMC - que demandam intenso trabalho técnico de definição de modalidades e de estudos de impacto - tornaram fundamentais a participação de servidores com expertise nesses temas durante as negociações. Segundo o Sub-secretário de Defesa Agropecuária do MAPA:

“Esse complexo emaranhado de normas torna impossível o acompanhamento do tema somente pelo MRE. O MAPA trabalha em conjunto com o MRE nas negociações sanitárias e fitossanitárias - SPS internacionais, mas quem dá o tom é o MAPA.”³⁵

Conforme visto, as regras do regime multilateral de comércio possuem forte impacto no setor produtivo doméstico voltado à exportação de produtos agrícolas. Assim, esses setores se organizaram e pressionaram o MAPA para uma crescente atuação internacional. Grupos de interesse – ou seja, associações agrícolas indicam mercados potenciais para a exportação de produtos brasileiros e demandam que ações governamentais sejam tomadas para abertura desses mercados. Além disso, uma postura pró-ativa nas negociações na Rodada Doha da OMC é cobrada. Conseqüentemente, os desdobramentos domésticos do processo de legalização do Regime Multilateral de Comércio compõem variáveis importantes na explicação da mudança institucional observada no MAPA e no seu

³⁵ Entrevista com o Sub-Secretário de Defesa Agropecuária e Diretor do Departamento de Sanidade Vegetal da SDA, Odilson Luiz Ribeiro e Silva

peso institucional na formulação da política comercial internacional, especialmente a partir de meados da década de 1990.

6.4 Conclusão

O sucesso da coalizão a favor do livre mercado no setor agrícola brasileiro está relacionado ao momento econômico que o Brasil vive hoje, no qual a abertura de novos mercados para as exportações pode gerar ganhos de renda para o setor privado, e auxiliar no equilíbrio das contas nacionais com os superávits obtidos na balança comercial. Entretanto, estudos mais detalhados sobre esses interesses e coalizões e a forma como eles se inseriram de forma vitoriosa na política externa nacional seriam importantes para a melhor compreensão do tema.

É claro, contudo, o aumento do poder dos grupos ligados ao agronegócio e de sua influência no governo federal, inclusive no processo de formulação da política comercial externa. As demandas do setor são em grande parte inseridas na agenda política governamental por meio da intermediação do MAPA, como podemos observar na citação abaixo que menciona o então Ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues.

“Both Furlan and Rodrigues served as direct communication channels to agricultural interests and exporters (although the latter resigned in 2006 over policy differences). They used their influence to see that MDIC and Agriculture had a seat at the policy table in Brasília and to ensure that representatives of the private sector were included on many of Lula’s key trips abroad.” (Casonpower, 2006)

Portanto, os impactos da legalização do Regime Multilateral de Comércio e da internacionalização do agronegócio na mobilização de grupos de interesse e na demanda por maior ação governamental, induziram a uma crescente participação do MAPA nas negociações internacionais e na formulação da política externa comercial na área agrícola. O MAPA - sendo mais aberto e mais próximo do setor privado do que o MRE - passou a receber pressões para que políticas facilitadoras da inserção dos produtos do agronegócio no exterior fossem defendidas dentro do governo e mesmo no contato com outros países.

O papel mais atuante do MAPA nas negociações internacionais ensejou mudanças institucionais com intuito de legitimar a ação do Ministério nessa área. Portanto, as mudanças no contexto econômico doméstico e no cenário internacional tiveram impactos

distributivos no Brasil que, por sua vez, ensejaram mudanças institucionais, e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento fez parte desse processo.

CAPÍTULO VII - CONCLUSÃO

Essa pesquisa teve como objetivo avaliar a evolução na atuação internacional do MAPA. A evolução de que trata a dissertação refere-se ao crescimento da participação do Ministério em negociações agrícolas internacionais, à sua estruturação organizacional para lidar com o tema, e ao aumento do poder decisório e da legitimidade na formulação de propostas negociadoras na área agrícola.

A partir da constatação da evolução, a pesquisa buscou avaliar condicionantes domésticos e internacionais que influenciaram a mudança institucional do MAPA. O primeiro foi a internacionalização do agronegócio brasileiro que ocorreu dentro de um contexto de abertura e estabilização da economia nacional, enquanto o segundo, refere-se à crescente legalização do regime multilateral de comércio, especialmente após a criação da OMC, em 1995.

A dissertação buscou inicialmente descrever as duas variáveis para, em seguida, relacioná-las à evolução do aparato institucional do MAPA destinado às questões internacionais. Assim, foram discernidos: o desenvolvimento do setor agropecuário e de sua inserção no comércio mundial dentro do contexto político e econômico e, a evolução do regime multilateral de comércio desde o GATT a OMC. Este último aspecto envolve o processo de legalização do regime, e de como ele se tornou cada vez mais intrusivo nos arcabouços regulatórios domésticos.

A partir dessas descrições buscou-se identificar os processos que ligam esses dois fatores à evolução institucional do MAPA. Em relação ao primeiro fator, ou seja, à internacionalização do agronegócio, verificou-se durante a pesquisa, que ele provocou mudanças nas coalizões e preferências domésticas em relação a políticas destinadas ao comércio exterior agrícola. O interesse exportador agrícola, até o final da década de 80 concentrava-se em alguns poucos produtos, como açúcar e café. Assim, a postura geral do governo em relação à política exterior comercial na área agrícola alinhava-se com interesses protecionistas. A grande mudança no setor, aliada a sua integração ao processo de internacionalização da economia mundial, geraram incentivo para que ele se organizasse na defesa de interesses liberalizantes junto ao governo. Com efeito, as associações empresariais do agronegócio, que ostentou sucessivos superávits na balança comercial, adquiriram mais

peso e voz dentro do cenário político-institucional doméstico e passaram a demandar políticas destinadas à inserção dos produtos do agronegócio no exterior.

A primeira etapa do processo, portanto, foram as mudanças ocorridas no setor do agronegócio, na sua relação com as economias externas e nos interesses e incentivos para que o setor se organizasse e demandasse políticas liberalizantes. A segunda etapa desse processo está na comunicação entre o MAPA e o setor privado. Este trabalho argumenta que o MAPA possui canais mais estáveis de comunicação com o setor privado. Quando comparado ao MRE, o órgão é mais aberto às demandas do setor, e as defende nas negociações inter-burocráticas dentro do Poder Executivo. Dessa forma, os novos interesses e as exigências do setor privado são canalizados para o MAPA. Essa pressão provocou um aumento das atividades internacionais do MAPA, seguida de reestruturação institucional, que conferiu maior poder decisório e legitimidade nas ações do Ministério.

Em relação ao segundo condicionante, ou seja, a legalização do regime multilateral do comércio, este trabalho procurou destacar o aumento na abrangência e obrigatoriedade do regime, principalmente após a criação da OMC. Conforme abordado no capítulo III, as regras que antes estavam restritas a questões de fronteira (tarifas e cotas), passaram a abranger outros temas com impacto direto no processo produtivo doméstico e na comercialização de produtos agropecuários (subsídios agrícolas, questões sanitárias e fitossanitárias, propriedade intelectual, dentre outros). Além disso, com o aumento na transparência e o fortalecimento do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, o regime tornou-se mais mandatário no que diz respeito ao cumprimento dos acordos.

Com base na descrição da evolução do Regime Multilateral do Comércio – RMC, a pesquisa buscou identificar os processos que ligam este fato às mudanças institucionais do MAPA. Três processos foram identificados. Primeiro, o RMC, ao se tornar mais intrusivo no cenário doméstico atingiu os setores da economia de formas diferentes, provocando a mobilização de interesses diversos. Esses interesses, geralmente, são canalizados pelos Ministérios setoriais. Logo, coube ao Ministério da Agricultura absorver os interesses do agronegócio e defendê-los nas negociações inter-burocrática dentro do Poder Executivo federal, inclusive no âmbito da CAMEX. Assim, a necessidade de defender os interesses do setor nas barganhas intergovernamentais, ensejou transformações organizacionais no MAPA, com vistas a conferir-lhe maior legitimidade e peso institucional nas propostas apresentadas.

O segundo processo, que liga a legalização do RMC à evolução institucional do MAPA, é relacionado à maior demanda por expertise nos processos negociadores. Quando o regime se expandiu e começou a tratar de regulamentações do processo produtivo que podem afetar o comércio, ele se tornou mais complexo e o grau de tecnicidade dos temas tratados aumentou.

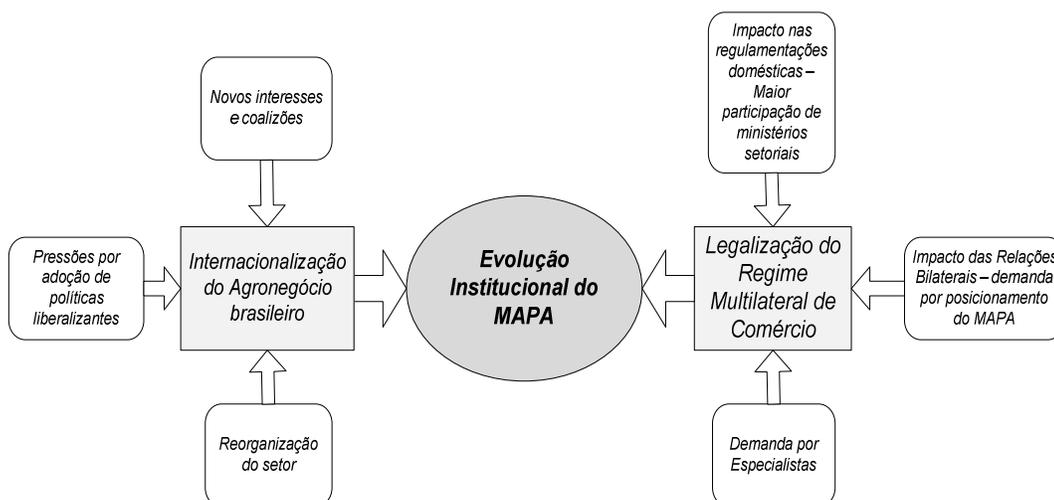
Assim, conhecimentos profundos sobre mecanismos de política agrícola e de financiamento agropecuário, além de questões sanitárias e fitossanitárias, tornaram-se necessários nos processos negociadores no âmbito da OMC. O MAPA, que possui competência para lidar com esses assuntos, adquiriu conhecimento acumulado ao longo dos anos. Com efeito, a demanda por expertise em temas agrícolas, oriunda da complexificação do RMC, ensejou uma maior participação internacional do MAPA e mudanças em sua estrutura institucional.

O terceiro processo identificado diz respeito à maior abrangência das regras do RMC, que tornou mais evidente os problemas decorrentes do comércio que exigem posicionamento governamental. Assim, o MAPA, como órgão regulamentador do setor agrícola, passou a ter que se posicionar com mais frequência sobre as políticas destinadas ao setor, o processo produtivo e a qualidade e sanidade dos produtos exportados.

Em decorrência da dinamicidade das exportações do agronegócio e da crescente regulamentação do comércio internacional, as negociações internacionais do MAPA, tanto bilaterais quanto no âmbito da OMC, tornaram-se frequentes e importantes para a abertura e manutenção de mercados agrícolas. Portanto, o regime multilateral de comércio mais legalizado - que passou a balizar as relações comerciais internacionais na área agrícola e exigir posicionamentos governamentais a respeito do cumprimento das regras - também agiu como incentivo na reestruturação do MAPA para lidar com a crescente demanda por sua atuação externa.

A figura abaixo resume os dois condicionantes analisados durante a pesquisa e os processos que ligaram esses condicionantes à reestruturação institucional do MAPA para tratar de negociações comerciais na área agrícola.

Figura 3: Condicionantes domésticos e internacionais da evolução institucional do MAPA



Fonte: Elaboração própria

A figura, portanto, retrata as variáveis relativas aos condicionantes internacionais que combinados às variáveis dos condicionantes domésticos provocaram mudanças no arcabouço institucional do MAPA destinado à formulação da política externa comercial na área agrícola.

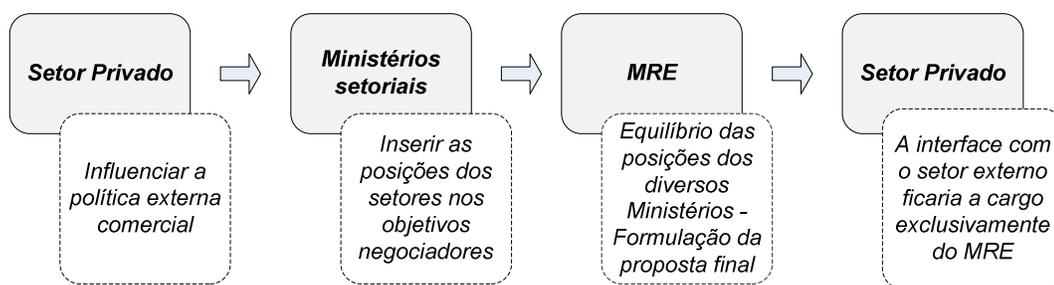
O modelo explicativo proposto sugere que a maior exposição da economia brasileira ao cenário mundial, somada à legalização do Regime multilateral de comércio - e a sua crescente abrangência e complexidade - tendem a promover uma descentralização do processo de formulação da política externa comercial, dentro do Poder Executivo federal.

Essa tendência de descentralização decorre da multiplicação dos aspectos envolvidos nas negociações comerciais que exigem expertise acumuladas, principalmente por alguns Ministérios setoriais, tais como: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e da Fazenda. Além disso, interesses do setor privado - mobilizados pelos processos de abertura da economia brasileira e de legalização das regras do Regime Multilateral de Comércio - possuem maior ressonância nos

ministérios setoriais e tendem a serem inseridos nas propostas negociadoras por esses ministérios.

De acordo com entrevista realizada no MRE, o modelo de formulação da política externa comercial no Brasil envolve a canalização dos interesses privados por parte dos Ministérios setoriais. O Itamaraty seria, segundo o entrevistado, o responsável por fazer o equilíbrio de pesos e contra - pesos entre os Ministérios, definir a posição que melhor defenda os interesses nacionais e representá-la no exterior. O modelo de formulação da política externa comercial seria, portanto, o seguinte:

Figura 4: modelo de formulação da política externa comercial



Fonte: Elaboração própria

O entrevistado sugere ainda que o modelo descrito acima seria o ideal, por dois motivos. Primeiro, a comunicação direta entre o setor privado e o MRE traria prejuízos para a eficiência do trabalho da instituição, pois o insulamento burocrático é considerado uma vantagem para a elaboração de propostas que defendam o “interesse nacional”. Segundo, porque a interface dos ministérios setoriais diretamente com o setor externo traria prejuízos para o país como um todo, tanto pela ausência de coordenação que isso provocaria, quanto pela falta de formação diplomática dos servidores dessas Pastas.

Segundo Lima (1994: 34), o modelo institucional brasileiro insulado no Ministério das Relações Exteriores, ao mesmo tempo em que torna a política externa menos vulnerável à ingerência administrativa de ordem doméstica, permitindo a formação de uma verdadeira *policy community*, também tende a fragilizá-la, uma vez que sua menor inserção em âmbito interno ou a ausência de “advogados” na sociedade a tornam dependente do Itamaraty.

Entretanto, o estudo de caso do MAPA, sugere que, apesar do processo formulador da política externa acontecer também no formato descrito acima, ele nem sempre

é assim tão linear. Os Ministérios setoriais possuem interface direta com o setor externo, conforme verificado pelos Comitês Consultivos Agrícolas do MAPA. Além disso, os conflitos de interesse entre os Ministérios setoriais são, muitas vezes resolvidos no âmbito da CAMEX, o que indica um processo de ampliação de agências do Executivo federal com participação no processo de formulação da política externa comercial.

Portanto, o modelo insulado e centralizado de formulação da política externa sofreu alterações e tornou-se cada vez mais pluralista a partir do início da década de noventa, envolvendo outros atores no processo decisório sobre política externa. Cason e Power (2006) argumentam que no decorrer das duas últimas décadas, a tradicional predominância do MRE no processo de formulação da política externa tem declinado. Segundo o autor, isso é consequência do aumento no número de atores que influenciam ou tentam influenciar a formulação da política externa, parte em decorrência da democratização.

“This does not mean that Itamaraty has become impotent in response to these changes, but it does mean that Itamaraty has had to accommodate these new dynamics and has seen its relative influence decline.”
(Cason e Power, 2006)

A pesquisa foi baseada na análise de um caso focado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que indicou, como resultado, uma tendência à descentralização do processo decisório em política externa comercial agrícola. Contudo, generalizações a respeito do modelo do processo formulador da política externa comercial no Brasil demandariam um estudo mais amplo sobre a atuação de outros Ministérios e sobre a dinâmica do relacionamento entre eles e o MRE. Assim, as considerações expostas acima a respeito do modelo mais descentralizado de formulação da política externa comercial é uma sugestão de questão a ser estudada no futuro.

A pesquisa se limitou a estudar o MAPA, em virtude de constrangimentos temporais. Entretanto, uma análise mais aprofundada da perspectiva do Itamaraty, da evolução de sua atuação nos temas agrícolas e de sua relação com o MAPA, a partir das transformações econômicas da década de 90, sem dúvida, contribuiria para o entendimento mais abrangente e preciso da dinâmica formuladora da política externa comercial na área agrícola, sendo, portanto, relevante objeto de pesquisas futuras.

Esse trabalho buscou contribuir com a compreensão das transformações no processo de formulação da política externa agrícola brasileira, e na relação destas transformações com condicionantes domésticos e internacionais. Assim, além da relevância

de se estudar o modelo brasileiro de formulação da política externa comercial em si, é também relevante a percepção de que não só fatores de ordem interna, mas também condicionantes do sistema internacional possuíram impactos institucionais domésticos. Em outras palavras, com a maior integração da economia brasileira à economia mundial globalizada, os acontecimentos do sistema internacional têm ressonância na formação de preferências e coalizões domésticas e possuem impacto nas instituições do país.

BIBLIOGRAFIA

ALLISON, Graham T. e Zelikov, Philip (1999), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, Longman, (2^o. Ed.).

ALLISON, Graham T. (1999), [1969], “*Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*”, in VIOTTI, Paul R. & KAUPPI, Mark V. (eds), op. cit.

BAER, Werner. *A economia brasileira*. 2^a edição. São Paulo: Nobel, 2002.

BARTON, Jonh H.; GOLDSTEIN, Judith L; JOSLING, Timothy E.; e STEINBERG, Richard H. *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*. Paperback - Jan 7, 2008.

BLACKHURST, Richard. *The capacity of the WTO to fulfill its mandate*. In: Krueger, Anne O. (org.). *The WTO as an international organization*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1995. p. 31-58.

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

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de., “*Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle*”, in *Contexto Internacional*, 2003, v.25, n.2, pp.363 – 401.

CASON, Jeffrey e POWER, Timothy J. , *Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula*. Paper prepared for conference on “Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East,” organized by German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburg, 11-12 December 2006.

FARIAS, Rogério. *O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa* (Mestrado). Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

FELIPE, Ana Paula Soares. *A política agrícola brasileira: as negociações na OMC* (Mestrado). Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

FRIEDEN, Jeffry. (1991), “*The method of Analysis: Modern Political Economy*”, in *J.Frieden et alli (eds). Modern political Economy and Latin America, 1965-1985*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

GADDIS, John Lewis. (1997), “*History, science, and the Study of International Relations*” in WOODS, Ngaire. *Explaining International Relations since 1945*. Oxford: Oxford University Press.

GASQUES, José Garcia e Verde, Carlos M. Villa. *Crescimento da Agricultura brasileira e a política agrícola nos anos oitenta*. Brasília: IPEA, 1990.

GEDDES. (1990), “*How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics*”. *Political Analysis*, vol.2.

GOLDSTEIN, Judith & KEOHANE, Robert (eds). (1993), *Ideas and Foreign Policy, Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca and London: Cornell University Press.

GOLDSTEIN, Judith e MARTIN, Lisa L. (2000), *Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note; in International Organization*, Vol. 54, No 3, Legalization and World Politics, pag. 603-632; The MIT Press.

JACKSON, John Howard. *World Trade and the Law of GATT: a legal analysis the General Agreement on Tariffs and Trade*. Indianapolis: Bobbs – Merrill, 1969.

GILPIN, Robert (2001) *Global Political Economy- Understanding the International Economic Order*. Princeton, N.J. Princeton University Press.

HAY, Colin (1995), “*Structure and Agency*”, in David Marsh e Gerry Stoker, *Theory and Methods in Political Science*. London, Macmillan.

HASENCLEVER, Andreas, Peter Mayer, and Volker Rittberger. 1997. *Theories of international regimes, Cambridge studies in international relations ; 55*. New York: Cambridge University Press.

HELD, D., McGrew, A., GOLDBLATT, D., PERRATON, J. – *Global Transformation: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press, 1999.

HELD, David & McGrew, Anthony. *The Global transformations reader: an introduction to the globalization debate / Editado por: David Held e Anthony McGrew*. 2. ed. Cambridge: Polity, 2007. 602 p

HILL, Christopher. “*The Changing Politics of Foreign Policy*”. New York: PALGRAVE MACMILLAN, 2003.

HOLLIS, Martin e SMITH, Steve. (1986), “*Roles and Reasons in Foreign policy decision-making*”, in *British Journal of Political Science*, v. 16, n.3, pp 269-286.

HUNTINGTON, Samuel. A superpotência solitária. *Política Externa*. São Paulo, Paz e Terra, março de 2000. p. 18-19

JOHNSON, Janet B. & Richard A Josylin. (1991), “*Political Science Research Methods*”. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.

KATZEINSTEIN, Peter J. (1976), “*International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*”, in *International Organization*, 30, v.1.

KEOHANE Robert e Joseph S. Nye Jr. (2001) “*Power and Interdependence*”. 3 ed. New York: Longman, 2001.

KEOHANE, Robert O. e Milner, Helen V. (1996), *Internalization and Domestic Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

KEOHANE, Robert and Joseph S. Nye Jr. (2001), *Power and Interdependence*. 3. ed. New York: Longman.

KRASNER, Stephan. (1982) “*Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, International Organization*”, v. 36, n. 2, p. 1-21.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

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

LIMA, Maria Regina Soares. *Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. América Latina internacional*. vol.1, n.2 out/nov 1994.

MARQUES, Joseph C. (2008). “*Foreign Policy and the Private Sector in Brazil: From Corporatism to Business Diplomacy*”. (doutorado). Universidade de Genebra.

MILNER, Helen. (1997), “*Interests, institutions, and information: Domestic politics and international relations*”. Princeton: Princeton University Press.

MUELLUER, Harald e Thomas Risse-Kappen. (1993), “*From the Outside In and from the Inside Out: International Relation, Domestic Politic and Foreign Policy*” in David Skidmore and Valerie Hudson Editors: *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*. Boulder: Westview Press.

NORTH, Douglas. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.

PUTNAM, Robert. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. In: EVANS, Peter; JACOBSON, Harold K. & PUTNAM, Robert (eds). *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley/Los Angeles/London: University Of California Press, pp. 431-468.

RISSE-KAPEN, Thomas (ed.), (1995) “*Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*”. Cambridge: Cambridge University Press.

ROSENAU, James. (1990), *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

SIKKINK, Kathryn. (1991), *Ideas and Institutions - developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca and London, Cornell University Press.

ANEXO I: RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

- Subsecretário de Relações Internacionais do Agronegócio do MAPA
- Subsecretário de Defesa Agropecuária do MAPA
- Diretor do Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias da SRI/ MAPA.
- Coordenador-geral de OMC, do Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias da SRI/ MAPA.
- Coordenadora de negociações bilaterais do Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias da SRI/ MAPA.
- Coordenador – Geral de Negociações na OMC do Departamento de Assuntos Comerciais – DAC/ SRI/MAPA.
- Chefe da Divisão de Modernização Institucional da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão/ SE/ MAPA.
- Sub- chefe da Divisão de Agricultura e Produtos de Base do MRE.