

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

RAFAEL AUGUSTO RIBEIRO DE ALMEIDA

**O BRASIL E O MULTILATERALISMO COMERCIAL:
A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM RELAÇÃO A OMC ENTRE 2003 E 2008**

UBERLÂNDIA - MG

2019

RAFAEL AUGUSTO RIBEIRO DE ALMEIDA

**O BRASIL E O MULTILATERALISMO COMERCIAL:
A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM RELAÇÃO A OMC ENTRE 2003 E 2008**

Dissertação apresentada ao Programa Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Externa e Instituições Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior.

UBERLÂNDIA - MG

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

A447b Almeida, Rafael Augusto Ribeiro de, 1987-
2019 O Brasil e o multilateralismo comercial [recurso eletrônico] : a política externa brasileira em relação à OMC entre 2003 e 2008 / Rafael Augusto Ribeiro de Almeida. - 2019.

Orientador: Haroldo Ramanzini Júnior.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.622>
Inclui bibliografia.

1. Relações internacionais. 2. Brasil - Política externa. 3. Organização Mundial do Comércio. 4. Política internacional. I. Ramanzini Júnior, Haroldo, 1985- (Orient.) II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Gerlaine Araújo Silva - CRB-6/1408

RAFAEL AUGUSTO RIBEIRO DE ALMEIDA

**O Brasil e o multilateralismo comercial:
a política externa brasileira em relação a OMC entre 2003 e 2008**

Dissertação apresentada para obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia.

Aprovada em: 26/02/2019.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior (orientador)
(Universidade Federal de Uberlândia - UFU)

Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano
(Universidade Estadual Paulista - UNESP)

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes
(Universidade de Brasília - UNB)

Dedico esta dissertação à minha avó, Tarcina Maria Ribeiro.

Agradecimentos

Grande parte, para não dizer a totalidade, dos dados de fontes primárias e secundárias que subsidiam esta dissertação de mestrado somente foram possíveis de serem coletados e analisados devido as bolsas de estudo que obtive e pelos demais financiamentos públicos nos quais fui colaborador desde a graduação. Devido a isso, meus profundos agradecimentos ao Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), aos editais universais do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e, em especial, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). Boa parte das reflexões sedimentadas na presente dissertação constituíram meus relatórios de pesquisa para as agências citadas acima.

Ao professor e meu orientador, Haroldo Ramanzini Júnior, pela enorme paciência, atenção e incentivo desde a época da graduação. Aos professores Marcelo Passini Mariano e Karina Lilia Pasquariello Mariano, que também me acompanham desde os tempos da graduação, agradeço pelo incentivo e confiança.

Às professoras Sandra Aparecida Cardozo e Nicole Aguilar Gayard pelos valiosos comentários no exame de qualificação. Ao professor Roberto Goulart Menezes pelos valiosos comentários na banca de defesa da dissertação.

Aos professores do Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI) sobretudo àqueles com quem tive a oportunidade de cursar disciplinas: Armando Gallo Yahn Filho, Aureo de Toledo Gomes, Flávio Pedroso Mendes, Filipe Almeida do Prado Mendonça, José Rubens Damas Garlipp. Aos funcionários da Pós-Graduação do IERI, Vinicius Rosa e Camila Bazani, pela presteza.

Aos colegas de graduação com os quais compartilhei dúvidas e achados desde a época da graduação: Adriana Suzart, Alan Carmargo, Cairo Junqueira, Raphael Lima, Rogério Zirolto, Mariana Montebugnoli, Tiago Menegatti, Tiago Pedro Vales, Vitor Salomão Ferreira Franco.

Aos colegas de pós-graduação que, de maneira direta ou indireta, me ajudaram ao longo desta caminhada.

Aos funcionários e amigos do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC): Sandro de Alvarez e Ricardo de Mello.

Aos estagiários e colaboradores do Laboratório de Relações Internacionais da UNESP/Franca, Virgínia Correa, Cassiano Baldin, Ivan Berretta e Guilherme Henrique Pinto.

Aos professores, colegas e amigos do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais da UNESP/Franca, em especial, a Bárbara Carvalho Neves, Jaqueline Trevisan Pigatto e Julia de Souza Borba Gonçalves.

Aos professores, colegas e amigos da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).

Ao amigos desde os tempos da juventude, Raphael Linares e Arthur Pinto.

De forma especial, a vó Tarcina, a tia Fernanda, aos meus primos Camila e Rodrigo, aos meus irmãos Franceli e Júnior, aos meus sobrinhos Júlia e Lucas, agradeço a compreensão, a companhia e o carinho mesmo com a minha recorrente ausência.

Resumo

O objetivo desta dissertação é analisar a atuação brasileira nas negociações multilaterais de comércio tendo especial atenção a atuação do ministério de Relações Exteriores e de atores da sociedade civil brasileira em instâncias centrais da OMC, da Rodada Doha e do G-20 comercial entre 2003 e 2008. Mais especificamente, busca-se, por um lado, investigar as intenções e os compromissos que a diplomacia brasileira assumiu em relação aos demais países em desenvolvimento, com destaque aos membros do G-20, bem como o papel assumido pelo país na Rodada Doha entre 2003 e 2008. Por outro lado, procura-se compreender as preferências de atores domésticos brasileiros interessados e/ou envolvidos nas negociações comerciais e o espaço que estes atores adquirem na agenda brasileira voltada para a OMC entre 2003 e 2008. Os atores domésticos delimitados nesta dissertação foram: o setor industrial com a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e com a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB); o setor do agronegócio com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA); e movimentos sociais com a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP).

Palavras Chave: política externa brasileira; multilateralismo comercial; OMC; G-20.

Abstract

The goal of this research is to analyze the Brazilian performance in the multilateral trade negotiations, with particular attention to the performance of the Ministry of Foreign Affairs and actors of Brazilian civil society in central instances of the WTO, the Doha Round and the G-20 trade between 2003 and 2008. More specifically, on the one hand, to investigate the intentions and commitments that Brazilian diplomacy has assumed in relation to the other developing countries, in particular G20 members, as well as the role assumed by the country in the Doha Round between 2003 and 2008. On the other hand, it is sought to understand the preferences of Brazilian domestic actors interested or involved in trade negotiations and the space that these actors acquire in the Brazilian foreign policy between 2003 and 2008. The domestic actors delimited in this research were: industrial sector with the National Confederation of Industry (CNI) and with the Brazilian Business Coalition (CEB); the agribusiness sector with the Confederation of Agriculture and Livestock of Brazil (CNA); and social movements with the Brazilian Network for the Integration of Peoples (REBRIP).

Keywords: Brazilian foreign policy; trade multilateralism; WTO; G-20.

Resumen

El objetivo de esta disertación es analizar las negociaciones multilaterales teniendo especial atención a la actuación del ministerio de Relaciones Exteriores y de actores de la sociedad civil brasileña en instancias centrales de la OMC, la Ronda de Doha y el G-20 comercial entre 2003 y 2008. Más específicamente, por un lado, investigar las intenciones y los compromisos que la diplomacia brasileña asumió en relación a los demás países en desarrollo, con destaque a los miembros del G-20, así como el papel asumido por el país en la Ronda de Doha entre 2003 y 2008. Por otro lado, se procura comprender las preferencias de actores domésticos brasileños interesados y involucrados en las negociaciones comerciales y el espacio que estos actores adquieren en la agenda brasileña volcada hacia la OMC entre 2003 y 2008. Los actores domésticos delimitados en esta disertación fueron: sector industrial, con la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y con la Coalición Empresarial Brasileña (CEB); el sector del agronegocio con la Confederación de Agricultura y Ganadería de Brasil (CNA); y movimientos sociales con la Red Brasileña por la Integración de los Pueblos (REBRIP).

Palabras clave: política exterior brasileña; multilateralismo comercial; OMC; G-20.

Sumário

Introdução	12
1. Continuidade e mudança em política externa	17
2. Atuação do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2003-2008)	30
3. Atuação da REBRIP, CNA, CNI e CEB (2003-2008)	63
Considerações Finais	88
Referências Bibliográficas	97

Introdução

Momentos de crise e tensionamento no diálogo multilateral não são raros. Devido a isso, analisar os impasses do multilateralismo comercial que ocorrem nas tratativas da Organização Mundial do Comércio (OMC) não devem ser tomados como algo excepcional ou representativo de sua falência, mas sim como uma característica normalmente esperada de um órgão multilateral que abriga uma grande diversidade de atores e preferências (WILKINSON, 2006). O Brasil historicamente atribui papel relevante às negociações comerciais multilaterais. No âmbito da Rodada Doha, entre 2003 e 2008, é possível observar um investimento ainda maior da política externa brasileira no multilateralismo comercial.

O dissenso que se cristalizou na mini-ministerial de julho de 2008, mantendo-se ainda em 2018, por um lado, é reflexos de questões internas da OMC das quais pode-se destacar: a lógica das negociações, a relevância assumida pelo G-20 comercial (com Brasil e Índia assumindo papel importante nas negociações), bem como o ingresso e a maior participação da China. Por outro lado, também são reflexos de um contexto internacional em que, entre outros aspectos, se tem uma crise financeira internacional, tratativas em torno de mega-acordos regionais, fortalecimento dos chamados países emergentes e do Sul Global, proliferação de distintos e variáveis grupos de países, como G-20 financeiro, G-20 comercial, G-4 (ONU), BASIC, IBAS, BRICS, que acabam por tensionar ainda mais a agenda da OMC. Junte-se a isso a situação de mudança no equilíbrio de poder internacional e as transformações no eixo dinâmico da economia internacional.

Considerando o cenário apontado acima, a presente dissertação tem o objetivo geral compreender os movimentos da política externa brasileira em relação ao multilateralismo comercial entre 2003 e 2008. Este trabalho buscará analisar as negociações multilaterais tendo especial atenção a atuação do ministério de Relações Exteriores e de atores da sociedade civil brasileira em instâncias centrais da OMC, da Rodada Doha e do G-20 comercial, além do processo decisório interno do país.

Com isso, buscase compreender as preferências de atores domésticos brasileiros interessados e/ou envolvidos nas negociações comerciais do Brasil e o espaço que estes atores adquirem na agenda brasileira voltada para a OMC. Dentre os atores domésticos delimitados pode-se destacar: o Ministério das Relações Exteriores; o setor industrial, especialmente, com a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e com a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB);

o setor do agronegócio com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA); e movimentos sociais com a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP). Será analisado a atuação destes atores nos momentos importantes das tratativas entre 2003 e 2008.

Em relação ao ministério das Relações Exteriores observa-se um movimento que pode ser dividido em duas fases. Na primeira, que se estende de 2003 a 2005, o foco deste ministério voltou-se para a articulação com países que representassem a diversidade do Sul, este aspecto é observado pela formação do G-20 comercial e pela preocupação da liderança brasileira em manter a coesão interna desta coalizão. Neste momento se buscou o comprometimento com algum ganho ofensivo que, como será visto, é um fator importante para introduzir a próxima etapa do relacionamento entre o Brasil e os países do Sul.

Na segunda fase, entre os anos de 2006 e 2008, além do foco nas questões da etapa anterior, há uma busca por intensificar as relações com os menores países em desenvolvimento. Tal intenção encontrou respaldo nas reuniões conjuntas entre agrupamento Sul-Sul, no âmbito da OMC, e em ações do Itamaraty paralelas à Rodada Doha. A partir deste período o Brasil aumenta sua participação na cooperação para o desenvolvimento contribuindo, com isso, para fortalecer as ações da sociedade brasileira nos países do Sul. Neste momento também se observa, com certa clareza, a delimitação da atuação do G-20.

Tanto no discurso como nas ações do Brasil, se evidencia a centralidade do G-20, da Rodada Doha e da busca de um maior diálogo Sul-Sul ao longo do período tratado. Em dezembro de 2004 o então ministro Celso Amorim afirmou: “Há hoje uma grande rodada na OMC e os temas mais importantes para o Brasil, temas que alteram a estrutura do comércio internacional, estão na OMC. Então, digo que a nova rodada da OMC é a âncora”¹.

Esta Rodada da OMC, iniciada em 2001 e ainda não concluída, pode ser apontada como uma das principais apostas da política externa de Lula da Silva. O amplo espaço dado à articulação com os países em desenvolvimento, através da formação e liderança do G-20, ocorreu em um ambiente institucionalizado em que o Itamaraty circula com grande desenvoltura e consegue expressar com maior correspondência seus elementos norteadores visando obter maior autonomia e desenvolvimento ao país. Este ambiente da OMC somado ao claro e específico objetivo do G-20 comercial teve importância decisiva para a configuração de um cenário em que não só houvesse uma introdução promissora dos países do Sul na

¹Entrevista concedida pelo Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores ao Jornal Valor Econômico, em 16 de dezembro de 2004.

agenda brasileira, mas também ocorresse uma adequação das relações Sul-Sul que não abalasse a linha de continuidade da ação exterior do país.

O G-20 não foi apenas um elemento que introduziu as relações Sul-Sul na visão de longo prazo da diplomacia brasileira. Esta coalizão se mostra como uma referência importante no decorrer deste processo. Os movimentos realizados pelo G-20 auxiliaram no direcionamento e respaldo da incorporação do Sul como uma das prioridades na agenda do Itamaraty. Como será visto, a pesquisa traz indicativos de que os outros aspectos que apontam a gradativa atenção despendida aos países do Sul, demonstrando uma ação para além do G-20, acabam tendo esta coalizão e as negociações de Doha como um parâmetro importante, mesmo nos momentos de paralisia da Rodada. Deste modo, é possível observar que o ministério das Relações Exteriores utilizou o G-20 comercial para se conectar com uma ampla diversidade de países em desenvolvimento.

Como será visto, os atores domésticos destinam maior atenção a Rodada Doha entre 2004 e 2007, período em que as negociações tiveram uma maior intensidade. A literatura especializada sobre a questão (CARVALHO, 2010; MESQUITA, 2012; OLIVEIRA; MILANI, 2012; RAMANZINI JÚNIOR, 2009) também aponta este período como o mais intenso da Rodada que apresentou poucos avanços após o travamento das negociações, em julho de 2008. Cabe lembrar que depois de 2008 houve a facilitação do comércio na Ministerial de Bali, em 2013, e a questão dos subsídios às exportações agrícolas na Ministerial de Nairóbi, em 2015 (RIZZOTTO, 2017; SCHIMANSKI, 2016).

Com a observação das posturas dos atores domésticos brasileiros, demonstradas ao longo das reuniões ministeriais da OMC, constata-se que a percepção sobre os avanços e retrocessos que as reuniões evidenciam é muito semelhante, porém a ação diante desta percepção se distingue, principalmente, pelo posicionamento e pelos objetivos distintos dos atores internos. Com base nos documentos oficiais das organizações pesquisadas, observa-se que os três setores internos tratados concentram suas atenções na Ministerial de Hong Kong (2005) e após a Reunião do Conselho Geral de Julho de 2006 suas expectativas em relação à conclusão da Rodada Doha se modificam sendo que, a partir deste momento suas ações não priorizam mais a Rodada Doha como no período anterior. Este fato é observado de dois modos: em primeiro lugar, as declarações destes atores domésticos o evidencia; e em segundo lugar, os assuntos tratados pelos seus boletins, revistas e periódicos que antes traziam um foco especial

para as negociações internacionais no âmbito da OMC, a partir deste momento, passam a priorizar outros temas.

Para reconstruir os acontecimentos, entre 2003 e 2008, em torno do ministério das Relações Exteriores, dos atores domésticos, do G-20 comercial, da Rodada Doha e do relacionamento com países do Sul foram utilizados entrevistas e os discursos diplomáticos disponíveis, principalmente, nas Resenhas de Política Externa Brasileira². As declarações das autoridades nacionais contidas nestas publicações foram úteis para constatar a percepção dos principais negociadores do país sobre os acontecimentos e observar como tais formuladores buscavam posicionar o Brasil nas tratativas. As Cartas de Genebra³ também contribuíram neste sentido, pois nestes informes o Itamaraty faz um relato do andamento das negociações de Doha demonstrando a visão oficial do país sobre a Rodada Doha. Os sites oficiais e documentos disponibilizados pelos atores domésticos também foram importantes fontes de informação.

Como um contraponto à voz oficial do governo brasileiro e dos atores domésticos, investigou-se documentos divulgados pela OMC; os informes do International Centre for Trade Sustainable Development; consultou-se as notícias jornalísticas a respeito do tema tratado entre outras fontes.

A Dissertação está organizada da seguinte forma. No primeiro capítulo será apresentado o quadro analítico que dará suporte a compreensão da política exterior do Brasil voltada para a OMC considerando aspectos de continuidade e mudança na política externa. Será incorporada a literatura acadêmica de análise de política externa e teoria de Relações Internacionais. No segundo capítulo será analisada a atuação do ministério das Relações Exteriores entre 2003 e 2008. No terceiro capítulo é dedicado à análise das posições e preferências dos atores domésticos do Brasil em relação ao multilateralismo comercial e às negociações da Rodada Doha, com destaque para as posições e ações do setor industrial, do agronegócio e de movimentos sociais. Nas considerações finais busca-se realizar uma reflexão geral sobre os aspectos apresentados sintetizando os principais argumentos e achados da pesquisa.

²Nesta publicação o Ministério das Relações Exteriores reúne, semestralmente, os discursos, as declarações, as entrevistas, os atos internacionais, os comunicados, entre outros, realizados pelas autoridades do Brasil com foco na arena internacional.

³Informe produzido pela Missão Permanente do Brasil em Genebra.

Por fim, cabe apontar que uma parte importante dos documentos expostos e analisados nos capítulos dois e três foram coletados, com o meu auxílio, em projetos financiados via editais do CNPq, entre 2009 e 2018, e através de bolsa de pesquisa fornecida pela FAPESP, em 2011, e pela FAPEMIG, entre 2017 e 2019. Uma parte do material apresentado, entre 2003 e 2008, ou não está mais acessível via internet ou foi coletado presencialmente em ministérios em Brasília e no CPDOC no Rio de Janeiro.

1. Continuidade e mudança em política externa

O presente capítulo aborda a continuidade e a mudança em política externa e o papel dos atores e instituições envolvidos neste processo. A perspectiva de análise de política externa tem como um dos seus principais objetivos compreender tais aspectos. Uma de suas características centrais é o chamado enfoque de médio alcance. Sua origem se vincula aos trabalhos de Robert Merton na década de 1950 (BOUDON, 1991). A partir da década de 1960, tal enfoque se tornou uma alternativa em um momento que, sob influência do behaviorismo, se buscava uma teoria geral de política externa especialmente através do projeto liderado por James Rosenau de desenvolver uma política externa comparada.

Em vez de uma teoria geral, os comparativistas tinham, depois de décadas de trabalho, apenas uma extensa lista de possíveis variáveis relevantes. O fracasso se deveu em parte a que, como reconheceu a figura fundamental do movimento behaviorista em ciência política, David Easton, os objetivos eram inatingíveis: o estudo das sociedades humanas exige métodos diferentes dos da física. E em parte porque os desenhos de pesquisa behavioristas eram bastante deficientes. Eles se baseavam, com efeito, na ideia “indutivista ingênua”, pré-popperiana (Chalmers 1993), de que era possível proceder a generalizações a partir da simples observação dos dados, sem uma teoria prévia a partir da qual se identificassem as conexões relevantes (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 44).

Apesar da grande influência por décadas e de contribuições para a análise de política externa, o próprio Rosenau no final da década de 1980 apontou as deficiências de seu projeto (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013), fortalecendo assim a posição dos que defendiam um enfoque de médio alcance. O estreito vínculo com a busca de uma teoria geral de política externa dificultou o avanço e o interesse pela política externa comparada.

Os trabalhos de Graham Allison, Irving Janis, Morton Halperin, Richard Neustadt, Robert Jervis entre outros, realizados nos anos de 1960 e 1970, são representativos da origem da abordagem de médio alcance na análise de política externa. Ressaltando a importância de atores específicos, como líderes políticos, grupos de interesse, organizações burocráticas, sociedade civil organizada, construção de crenças e identidades etc, estes autores impulsionaram inúmeros estudos a partir dos anos 1990 e trouxeram os aspectos domésticos para um lugar de destaque na área de Relações Internacionais (HUDSON, 2013; JESUS, 2014; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

Alden e Aran (2016, p. 159) apontam que a abordagem de médio alcance:

[...] allows FPA [Foreign Policy Analysis] to uncover a diversity of elements that constitute foreign policy and to account for them in conceptual and analytical terms within the middle ground between IR as normal science and research driven purely by empirics.

[...] Positioning FPA as a middle-range theory, of course, exacts a price from FPA in terms of its ability to make general claims about the nature of foreign policy (and through that, international politics).

Ou seja, por um lado, esta abordagem, não tem a pretensão e a capacidade de fazer afirmações gerais sobre a política externa. Por outro lado, pode auxiliar a pesquisa a não se prender em um enfoque excessivamente empirista através da clareza que certos fatores primordiais da política externa conferem à análise. Segundo Alden e Aran (2016), estes fatores - os tomadores de decisão, a burocracia, atores sociais entre outros - são importantes para impulsionar a política externa em diferentes direções. Denominando estes fatores como axiais os autores afirmam que a "FPA seems well placed to examine the interlinkages between the axial elements of foreign policy decision making, foreign policy implementation, and foreign policy behaviour in a cross-national context" (ALDEN; ARAN, 2016, p. 159).

Merke, Reynoso e Schenoni (2018), com o objetivo de entender as mudanças da política externa dos países latino americanos entre 1980 e 2014, apontam três amplas abordagens que, segundo os autores, mesmo de forma elusiva desenvolvem ferramentas conceituais para abordar mudanças e continuidades. Uma destas abordagens analisa a política externa de um país específico observando o conjunto de diferentes estratégias que esse país utiliza para se relacionar com o mundo. Estes estudos orientados a casos tendem a ter um elevado nível de descrição e complexidade raramente fornecendo explicações generalizáveis. Uma segunda abordagem de estudos se conecta a grandes métodos estatísticos tendo como um de seus objetivos principais alcançar uma maior generalização. Porém, este tipo de abordagem acaba delimitando a investigação a um único e específico aspecto (padrão de votações na ONU, acordos comerciais assinados entre outros) tendo dificuldade de agregar outras informações para um entendimento mais amplo da política externa. A terceira é a abordagem de médio alcance (middle-range theory) que, em linhas gerais, como já apontado acima, "look at the evolution of foreign policy more broadly and, at the same time, do it in simplified terms that allow for meaningful comparisons in relatively large samples" (MERKE; REYNOSO; SCHENONI, 2018, p. 3).

Além disso para analisar a abertura da política externa aos atores domésticos e avaliar a compatibilização das demandas da sociedade com a relativa autonomia estatal uma

possibilidade interessante e pouco explorada pelos estudos de política externa brasileira é, a partir do chamado pluralismo teórico, ecletismo analítico ou bridge building (CHECKEL, Jeffrey, 2013; FEARON; WENDT, 2002; LUCIANO, 2013; SANTANA; GALDINO NETO; CARVALHO, 2017; SIL; KATZENSTEIN, 2010), aproveitar noções advindas de diferentes vertentes teóricas para buscar uma melhor maneira de compreender a complexidade dos problemas das relações internacionais. A abordagem de médio alcance apontada acima, em grande medida, se viabiliza através da utilização do ecletismo analítico ao adotar um pragmatismo teórico para adequar distintos pressupostos analíticos com o propósito de conciliar ferramentas explicativas diversas que irão auxiliar na compreensão de determinado objeto de pesquisa. Com isso, objetivos voltados a uma generalização ampla dão lugar a procura de explicações com uma abrangência mais delimitada, baseadas na experiência dos atores sociais envolvidos e que indicam a importância de múltiplos fatores para o entendimentos de determinado fenômeno internacional (SIL; KATZENSTEIN, 2010).

Para viabilizar o ecletismo analítico ao menos duas estratégias operacionais merecem atenção. A primeira estratégia é chamada de domínio de aplicação “works by identifying the respective turfs and ‘home domains’ of each theory, by specifying how each explanation works, and finally by bringing together each home turf in some larger picture (JUPILLE; CAPORASO; CHECKEL, 2003, p. 21). Deste modo, o domínio de aplicação visa não só explicitar as diversas abordagens analíticas que dão sustentação a pesquisa, mas também explicar, inter relacionar e adaptar as noções advindas de diferentes abordagens indicando o alcance que alguns aspectos de cada abordagem terão na compreensão do objeto de pesquisa. Com isso, a partir de enfoques distintos busca-se uma ampliação de perspectiva. Tal ampliação não visa uma síntese entre os enfoques distintos, mas sim trabalhá-los de maneira paralela e relacionada para melhorar o entendimento do objeto estudado.

A segunda estratégia, denominada de sequenciamento temporal, “suggest that variables from both approaches work together over time to fully explain a given domain” (JUPILLE; CAPORASO; CHECKEL, 2003, p. 22). Assim, se, por um lado, o domínio de aplicação visa delimitar o alcance e a inter-relação de noções advindas de distintas abordagens. Já, por outro lado, o sequenciamento temporal procura trabalhar as noções de diferentes enfoques de maneira conjunta ao longo de um período temporal delimitado. Com isso, esta estratégia procura precaver o pesquisador de indicar que em determinado período as noções de uma abordagem não aparecem no objeto de pesquisa. Pode haver uma preponderância de noções

de uma ou outra abordagem em algum período, mas normalmente esta preponderância, aos olhos do pesquisador, tem mais relação com seus interesses de pesquisa e preferências analíticas do que com a inexistência de noções de determinada abordagem. A percepção de inexistência em algum período também pode se relacionar a dificuldade de captar determinada noção pela falta de acesso a informações e/ou por não haver ainda ferramental analítico adequado. Os aspectos tratados neste capítulo visam utilizar e adaptar estas duas estratégias a presente pesquisa.

Em um primeiro momento é possível haver um certo estranhamento e algumas críticas pelo fato de se destacar pressupostos originados de enfoques sistêmicos para se analisar a política externa através da interação entre o doméstico e o internacional. Mas, ao menos dois pontos podem justificar tal adoção. Em primeiro lugar, como será apontado a seguir, as características desta estrutura buscam conciliar questões relacionadas à capacidade material com a ideacional destacando a importância das instituições e dos indivíduos na constituição das práticas. Tais características abrem possibilidades interessantes e não entram em conflito ou contradição com as noções de análise de política externa tratadas no presente trabalho. Em segundo lugar, ao se voltar para questões relacionadas aos atores domésticos não se pode deixar de considerar que as interações de tais atores se relacionam não só com a dinâmica do processo decisório interno, mas também com as possibilidades e restrições do sistema internacional. Assim, a noção de estrutura social pode auxiliar um melhor entendimento das escolhas dos atores nacionais que são permeadas por considerações de natureza interna e internacional.

Cox (1986, p. 218) afirma que a estrutura histórica é composta por

Three categories of force (expressed as potentials) interact in structure: material capabilities, ideas and institutions. No one-way determinism need be assumed among these three; the relationships can be assumed to be reciprocal. The question of which way the lines of force run is always a historical question to be answered by study of the particular case.

Mesmo partindo de perspectivas teóricas distintas, teoria crítica e construtivismo, respectivamente, há uma forte interconexão entre a noção de estrutura histórica de Cox (1986) e de estrutura social de Wendt (1995, 1999). Para se compreender melhor a estrutura social, é interessante retomar um artigo de Wendt (1995) em resposta à Mearsheimer (1994). Neste trabalho, Wendt sintetiza que a estrutura social apresenta três elementos: conhecimento compartilhado, recursos materiais e práticas.

[...] First, social structures are defined, in part, by shared understandings, expectations, or knowledge. These constitute the actors in a situation and the nature of their relationships, whether cooperative or conflictual. [...] This dependence of social structure on ideas is the sense in which constructivism has an idealist (or "idea-ist") view of structure. What makes these ideas (and thus structure) "social," however, is their intersubjective quality (WENDT, 1995, p. 73).

[...] Second, social structures include material resources like gold and tanks. [...] constructivists argue that material resources only acquire meaning for human action through the structure of shared knowledge in which they are embedded (WENDT, 1995, p. 73).

[...] Third, social structures exist, not in actors' heads nor in material capabilities, but in practices. Social structure exists only in process. [...] In sum, social structures are real and objective, not "just talk." But this objectivity depends on shared knowledge (WENDT, 1995, p. 74).

Com isso, pode-se caracterizar a estrutura social como um processo contínuo de interação que busca institucionalizar práticas. Tais práticas sofrem adaptações e ajustes de acordo com os recursos materiais disponíveis e, principalmente, devido ao conhecimento compartilhado sobre esta estrutura, afinal, "power and interest do not have effects apart from the shared knowledge that constitutes them as such" (WENDT, 1995, p. 74). A ideia desta dissertação é tomar o ambiente do multilateralismo comercial da OMC como um estrutura social na qual os atores domésticos interagem entre si e com uma diversidade de outros atores e instituições. Deste modo, os três elementos da estrutura - conhecimento compartilhado, recursos materiais e práticas - serão considerados ao longo da presente pesquisa.

Em meio a estrutura social os atores domésticos e estatais em interação podem apresentar um comportamento de empreendedor ou estabilizador político dependendo de suas preferências e das oportunidades e restrições construídas em determinadas janelas políticas.

O termo janela política ou janela de oportunidade se originou na análise de políticas públicas (GUSTAVSSON, 1998; KINGDON, 1984). De modo geral, aponta para um momento político relativamente curto no qual empreendedores políticos têm maiores chances de introduzir suas ideias no processo político. Destacando a importância da ação do indivíduo para aproveitar a janela de oportunidade alguns autores (DOESER; EIDENFALK, 2013) destacam que tal indivíduo já carregam consigo a vontade por mudanças antes da janela se abrir. Já outros autores (GUSTAVSSON, 1999) indicam que as tensões estruturais impulsionam mudanças nas ideias dos indivíduos.

De diferentes maneiras a literatura de análise de política externa procura fazer uma gradação de mudanças. Gilpin (1981) aponta que as mudanças podem ser incrementais ou

violentas. Holsti (1982) indica que uma adaptação é uma mudança branda sendo corriqueira na política externa e o redirecionamento é uma mudança mais radical que tem maiores chances de ocorrer em ocasiões excepcionais. Hermann (1990) aponta que as mudanças são um contínuo e podem apresentar ao menos quatro níveis: ajuste (modificação na intensidade e clareza), mudança de programa (alteração na estratégia para se alcançar objetivos que permanecem inalterados), mudança de metas (modificação dos objetivos) e mudanças de orientação internacional (redirecionamento extremo das ações externas). Deste modo, é importante avaliar as alterações da política externa entre o contínuo de ajuste ou adaptação à uma mudança ou redirecionamento de orientação internacional da política externa.

O empreendedor político apresenta ao menos dois significados nos estudos de política externa. Um primeiro significado se conecta ao trabalho de Marcur Olson, publicado inicialmente em 1965, que tinha o objetivo de construir uma teoria geral sobre a ação coletiva e a constituição de grupos políticos. A partir deste trabalho Olson (1999) indica haver um dilema de ação coletiva que se caracteriza pela inibição dos atores assumirem os custos da ação coletiva a medida em que há uma expansão de determinado grupo político, ou seja, quanto maior o grupo, menor é a disposição dos membros em sustentar a ação coletiva sendo necessário o fornecimento de benefícios seletivos/privados para o grupo perdurar. A partir das considerações de Olson (1999), alguns trabalhos, como os de Hardin (1982) e Moe (1988), indicam que o dilema pode ser dissipado através da atuação de um empreendedor político que esteja disposto a arcar de maneira desproporcional com os custos da ação coletiva. Esta postura estaria conectada aos interesses do empreendedor como a busca por liderança. É interessante observar que este significado dialoga com a definição de paymaster (MATTLI, 1999). A partir deste primeiro significado alguns trabalhos avaliaram a articulação de grupos econômicos nacionais em torno da OMC (MANCINI, 2008) e a manutenção da coalizões Sul-Sul (OLIVEIRA; ONUKI; OLIVEIRA, 2009).

Em um segundo significado o termo empreendedor político ganhou maior destaque nos estudos de políticas públicas a partir dos trabalhos de Roger Kingdon, inicialmente publicado em 1984. Kingdon (1984) parte das discussões de outros autores, como Robert Salisbury (1969) e Jack Walker (1974), para indicar que o empreendedor político diz respeito ao ator que procura aproveitar uma janela política para incluir, de acordo com suas preferências, uma

proposta política para um determinado impasse⁴. Checkel (1993, p. 278 e 279) indica que os empreendedores políticos buscam

to promote particular ideas that may or may not fit comfortably within the institution's self-defined sense of mission. Whether such a person succeeds in gaining acceptance for new ideas depends to some extent on his or her expertise, position within the organization, negotiating skills, personality (traits such as persistence), and connections to higher-ups in the organization or outside it.

Assim, os empreendedores políticos podem ser burocratas, acadêmicos, diversos grupos da sociedade civil entre outros atores que possuam algum acesso aos tomadores de decisão. Estes empreendedores teriam grande dificuldade de atuação fora dos curtos momentos em que ocorrem as janelas políticas e/ou conjunturas críticas. Sua atuação passa ao menos por duas etapas: (1) busca por propagar e conseguir apoio a suas ideias; (2) introdução de suas ideias no processo político. Não necessariamente é o mesmo ator que realiza estas duas etapas. Por exemplo, um determinado grupo da sociedade civil pode conseguir respaldo para suas ideias e, em seguida, um líder político a introduz no processo político de longo prazo (CHECKEL, Jeff, 1993; HOGAN; DOYLE, 2007, 2009).

A literatura de difusão de políticas públicas trabalha com a ideia de brokers e de embaixadores da participação que, apesar de suas especificidades, se relacionam com o empreendedor político. Pois, em linhas gerais, um dos principais focos da difusão é enfrentar as barreiras e resistências nacionais para propagar, com os devidos ajustes, políticas públicas exitosas em determinado local. Em grande medida, a busca pela difusão se vincula a ativistas e movimentos sociais. Os brokers são indivíduos ou grupos que deliberadamente buscam realizar esta mediação conectando diferentes locais via a difusão (GIVAN; ROBERTS; SOULE, 2010; PORTA; TARROW, 2005). Já Oliveira (2016, p. 225 e 226), utiliza o termo embaixador da participação apontando que este se diferencia tanto do empreendedor como do broker, pois

⁴O termo janela política, que será tratado a seguir, também ganha maior destaque nos estudos de políticas públicas a partir dos trabalhos de Roger Kingdon (1984).

os Embaixadores não exercem um papel pontual no processo, mas são verdadeiros ativistas do OP [Orçamento Participativo], que circulam de um país a outro, de um município a outro e de uma instituição a outra. Mais especificamente, eles são o alto escalão que promove continuamente essa política pública. Acumulam um conjunto de atributos característicos: 1) detêm autoridade em relação ao OP, que pode ser de natureza política, teórica, prática ou técnica; 2) promovem o OP independentemente da instituição em que atuam; 3) têm ação contínua ao longo do processo. São indivíduos que atuam no contexto dos municípios, como prefeitos, secretários, acadêmicos (urbanistas e sociólogos), quadros de organizações internacionais, executivos de ONGs etc., que operam por vezes dentro e outras vezes fora das instituições. Os "embaixadores do OP" são também seus representantes e militantes da causa da democracia participativa.

O estabilizador político é um elemento que atua buscando que determinada política externa não somente mantenha-se distante de mudanças abruptas e radicais, mas que mesmo os ajustes fiquem, em certa medida, sobre controle⁵. Goldmann (1982, p. 241) indica que os estabilizadores visam: bloquear ou remover, reduzir o escopo, e/ou atrasar mudanças na política externa. O autor afirma ainda que estas ações dos estabilizadores não são totalmente compatíveis com seu objetivo de manter a continuidade da política externa, pois “If change is blocked or delayed, the scope of later change may increase. Change is sometimes the appropriate strategy of conservatives, and non-change the appropriate strategy of radicals”. (GOLDMANN, 1982, p. 241). Ou seja, uma busca extrema da continuidade, sem as devidas ponderações, pode criar um campo ainda mais propício a mudanças. Por isso, ajustes, ou mesmo mudanças (redirecionamentos), ao longo do tempo podem indicar a atuação dos estabilizadores com vistas a manutenção de alguma continuidade na política externa.

O estabilizador pode tanto ter origem doméstica e/ou internacional como também variar ao longo do tempo. Alguns autores, como Clemens e Cook (1999), apontam que, em determinados momentos as instituições podem ser estabilizadores. Nesta mesma linha, Volgy e Schwarz (1991) também apontam que as instituições regionais, a estrutura do sistema internacional, o regime político doméstico podem atuar como redes de restrição (webs of restraint). Além disso, a literatura aponta a organização burocrática ligada a política externa de determinado país como sendo um dos principais estabilizadores (VOLGY; SCHWARZ, 1991; WELCH, 2011).

O importante é observar a capacidade do estabilizador político em manter constante uma política externa que se encontra pressionada por demandas de mudança ou ajuste. Normalmente, estes momentos de pressão estão relacionados a janelas políticas sendo

⁵Uma discussão sobre as noções de mudanças e ajustes será apresentada ainda neste capítulo.

necessário avaliar em cada momento histórico específico o papel desempenhado pelos estabilizadores, afinal,

Policy stability is sometimes desirable and sometimes not. Sometimes stabilizers should be constructed and sometimes they should be removed. And sometimes it is difficult to make up one's mind, because the long-term effects of short-term change or non-change on stability are difficult to predict (GOLDMANN, 1982, p. 241).

A ideia de estabilizador político apresenta certa relação com a noção de ator de veto que ganhou destaque com os trabalhos sobre sistemas políticos de Tsebelis (2014). Em linhas gerais, um ator de veto pode ser um ator individual ou coletivo que busca agir estrategicamente e possui capacidade de vetar o avanço de determinada medida do processo político em andamento, ou seja, a sua posição se torna fundamental para que ocorra uma mudança na decisão política. Quando há muitos atores com poder de veto, uma significativa divergência ideológica e uma ampla coesão interna a tendência seria haver uma estabilidade decisória na qual modificações substantivas seriam bloqueadas. Alguns atores de veto específicos seriam os estabelecadores ou definidores de agenda e o aumento de seu poder de estabelecer uma agenda voltada para a mudança estaria relacionado a diminuição da estabilidade decisória.

Como apontado acima, Merke, Reynoso e Schenoni (2018) desenvolvem o trabalho a partir da abordagem de médio alcance e fazem parte de um conjunto recente de trabalhos (AMORIM NETO; MALAMUD, 2015, 2019; JENNE; SCHENONI; URDINEZ, 2017; LOPES; FARIA; SANTOS, 2016) que procuram utilizar esta abordagem para analisar a política externa latino americana através de cruzamento de dados e estabelecimento de critérios de comparação com o intuito de avaliar não só as mudanças e continuidades nos países como também entre os países da América Latina, ou seja, tais trabalhos buscam ir além da investigação específica da política exterior de determinado Estado. Apesar da presente dissertação tratar da política externa de um país específico, quais trabalhos se mostram importantes pela reflexão metodológica e pelos parâmetros analíticos que estão sendo tratados.

Merke, Reynoso e Schenoni (2018, p. 7) apontam que “[the] research on Latin America foreign policy suggests that the study of presidential preferences can illuminate important aspects of foreign policy change”. Os autores procuram avaliar os limites das preferências presidenciais na política externa dos países da América Latina observando as variações entre

mandatos e buscam identificar se as mudanças que ocorrem são mais ou menos abruptas. Os autores acabam por apontar que, apesar da variação do poder presidencial entre os países latino americanos, a mudança ideológica presidencial é um fator elementar para se compreender mudanças na política externa dos países latino americanos. Além disso, momentos de instabilidade e burocracias frágeis tendem a favorecer ainda mais este fator.

Dentre os estabilizadores que atuam para restringir o campo de ação presidencial nos momentos de instabilidade, além de uma burocracia forte, os autores convergem tanto com a literatura de análise de política externa (CARLSNAES, 1992) como também com estudos de regionalismo latino americano (GRUGEL; RIGGIROZZI, 2012). Tais trabalhos indicam a busca por crescimento econômico como um estabilizador da política externa que limita a velocidade e a intensidade da mudança impulsionada pelo presidente devido a contingências internas e internacionais. Tais achados, como os próprios autores apontam, não são uma novidade para os estudos de política externa, mas corroboram a análise de parte da literatura especializada (AMORIM NETO; MALAMUD, 2015; DYSON; PRESTON, 2006; FENWICK; BURGESS; POWER, 2017; GALLAGHER; ALLEN, 2014; MATTES; LEEDS; CARROLL, 2015) ampliando o número de países abarcados e cruzando métodos qualitativos e quantitativos.

É interessante observar que para os autores “presidential instability and weak bureaucracies also seem to be relatively powerful predictors of FPCh [Foreign Policy Change], but are outshined by the effects of a change in the president’s ideological persuasion”(MERKE; REYNOSO; SCHENONI, 2018, p. 23). Tal argumento aponta para a importância da capacidade persuasiva do presidente e dialoga com trabalhos como os de Neustadt (2008). Este autor, já na década de 1960, apontava a capacidade persuasiva do presidente como tão ou mais importante que os poderes formais a ele atribuído pela constituição. Seria esta capacidade fundamental para o presidente conduzir o país ao rumo pretendido. O argumento de Merke, Reynoso e Schenoni (2018) encontra ainda mais respaldo em trabalhos como os de Edwards III (2016) o qual minimiza a capacidade de persuasão presidencial, em vez disso, destaca a necessidade de se identificar as preferências presidenciais e se avaliar a capacidade estratégica do presidente obter suporte a suas iniciativas.

Outro aspecto importante é analisar a delegação presidencial, pois é a partir dela que “a burocracia emerge como um ator com autonomia em relação aos governantes” (MELO, 2001,

p. 59). Mais do que um olhar exclusivo no presidente cabe observar a atuação da presidência como um todo abarcando as movimentações de seu assessor especial e da Casa Civil (LAMEIRÃO, 2015). Além disso, analisar o poder de agenda e de veto presidencial são aspectos relevantes para a política externa. A partir disso, é possível analisar os momentos em que o presidente introduz uma nova prática, atuando como um empreendedor, ou quando age como um estabilizador, fortalecendo restrições a mudanças.

As organizações burocráticas, juntamente com a presidência, compõe o eixo central da estrutura estatal. A burocracia busca e possui recursos externos, como prestígio social, apoio político e financeiro. Ademais, também apresenta recursos internos, como o conhecimento especializado (expertise) tanto em relação às suas atribuições como também em relação ao processo de formulação e implementação de determinada política. Assim a capacidade de uma burocracia se relaciona com o profissionalismo de seus membros, com suas atribuições institucionais e com a delegação presidencial (AMORIM NETO; MALAMUD, 2019; FERNANDES, 2010; GUIMARÃES, 2012; HOCKING, 1999; MOURA, 2006; ROURKE, 1972). A mediação burocrática é importante para qualquer sociedade moderna sendo que tais organizações, em geral, tendem a atuar como estabilizadoras na maior parte do tempo. Seus momentos de empreendedor tendem a ser bem circunscritos a momentos em que a presidência e a sociedade civil estão pressionadas e frágeis. Quando algumas características burocráticas emergem há um desvirtuamento de suas funções e importância tanto para o Estado como para a sociedade.

As discussões propostas por Lopes, Faria e Santos (2016) indicam alguns pontos interessantes para a reflexão sobre a atuação das organizações burocráticas na política externa. Ao trazerem a noção de ciclo de políticas públicas como uma possibilidade para se avaliar, de maneira comparada, a política externa dos regimes democráticos latino-americanos os autores buscam propor um protocolo de pesquisa. Dentre as ressalvas feitas por Lopes, Faria e Santos (2016, p. 14) na construção deste protocolo cabe destacar

[...] the existence of numerous empirical situations in which one cannot identify the person behind a given foreign policy. This happens because inertia - that is to say, all diplomatic traditions, symbols, bureaucratic routines, and so forth - is indeed an important variable in foreign policymaking and analysis. [...] it is not always easy to break from standard operating procedures. Public administrators are often reproducing bureaucratic routines whose formulation happened long time before the bureaucrat joined the public service. In short, the weight of history and unintentional actions should be considered for a better grasp of public policy making - and particularly of FP [Foreign Policy].

Deste modo, os autores realçam a atuação da burocracia na política externa indicando que a tendência à inércia burocrática, ou seja, a dificuldade tanto de incluir de uma nova tarefa como também de suspendê-la ou mesmo ajustá-la devido aos padrões de rotina, de símbolos e de tradições diplomáticas estabelecidos. Novos membros que buscam alterar alguns padrões de determinado corpo burocrático podem enfrentar dificuldades em um ambiente com padrões arraigados. Cabe lembrar que a construção de rotinas é fundamental para qualquer organização sendo um item importante do processo de institucionalização. A falta de padrões rotineiros tende a deixar a organização dependente das idiossincrasias dos indivíduos que conduzem a organização burocrática ao longo do tempo. O desafio para se romper a inércia é traçar rotinas que sejam abertas a mudanças de acordo com as diversas conjunturas (FERNANDES, 2010; ROURKE, 1972).

Além disso, Lopes, Faria e Santos (2016) indicam que a noção de instituição informal pode fornecer um auxílio interessante para enfrentar a dificuldade, às vezes presente, de identificar os indivíduos por trás de determinada formulação da política externa. Helmke e Levitsky (2006, p. 05) fazem uma distinção entre instituições informais e formais:

We define informal institutions as socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside officially sanctioned channels. By contrast, formal institutions are rules and procedures that are created, communicated, and enforced through channels that are widely accepted as official. A key element of this definition [...] is that informal institutions must be enforced in some fashion. In other words, actors must believe that breaking the rules carries some form of credible sanction - be it physical punishment, loss of employment, or simply social disapproval. [...] informal rules are often enforced - albeit unofficially - by actors and institutions within the state itself.

A noção de instituição informal realmente é interessante para se entender alguns aspectos da política externa brasileira tendo em vista que o processo de formulação brasileiro é, em grande medida, realizado via grupos e reuniões informais. Ademais, quando se observa o corpo burocrático é importante ressaltar a fragilidade da distinção entre funções políticas e administrativas das organizações modernas, principalmente, as governamentais.

Em um regime democrático, a participação de uma variedade de órgãos intragovernamentais, políticos e da sociedade civil é uma condição relevante, mas não suficiente para se lidar e reduzir os efeitos da inércia, da burocratização⁶ e dos limites colocados pelas instituições informais sobre o objetivo de se obter um processo decisório mais democrático e aberto às mudanças. Pois, as diversas preferências expressas por distintos atores precisam ser transformadas em práticas através de um processo de institucionalização de cada um dos entes interessado por determinada política pública. Com isso, tais atores podem deixar de participar de maneira pontual, com a grande possibilidade de ter suas ações instrumentalizadas, e passar a ter melhores condições de influenciar determinada política a longo prazo (CHEIBUB, 1984; RAMANZINI JÚNIOR; FARIAS, 2016; ROURKE, 1972). Juntamente com o aspecto da institucionalização de cada ator interessado em influenciar a política externa é igualmente importante se avaliar a institucionalização tanto do ambiente nacional como do internacional em que ocorre a interação entre os atores domésticos. Ademais, analisar a interação entre estes atores domésticos com entes transnacionais, estatais de outros países e de organismos internacionais nos ambientes nacional e internacional também é relevante para se compreender as restrições, incentivos e suportes que tais entes fornecem aos atores domésticos (BÜLOW, 2009; FARIA, 2017; POMEROY; WAISBICH, 2017).

A institucionalização é um “processo através do qual as organizações e os processos adquirem valor e estabilidade. O nível de institucionalização de qualquer sistema político pode ser definido pela adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão de suas organizações e procedimentos” (HUNTINGTON, 1975, p. 24). A institucionalização é um processo essencial tanto para os atores que pretendem influenciar determinada política pública como também para os meios pelos quais se realizam as interações entre os diversos atores.

Com os aspectos trabalhados ao longo deste capítulo se tem um instrumental analítico suficiente para nos próximos capítulos ser possível avaliar, no âmbito OMC, os movimentos do ministério das Relações Exteriores e da sociedade civil entre 2003 e 2008.

⁶ Eisenstadt (1966, p. 76) define burocratização como a “expansão das esferas de atividade e poder da burocracia, seja em seu próprio interesse ou no de alguma de suas elites. A burocratização tende a uma crescente arregimentação de diferentes áreas de vida social e a certo grau de deslocamento de seus objetivos assistenciais a favor de vários interesses de poder e orientação”.

2. Atuação do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2003-2008)

Graves crises financeiras ocorreram em importantes países emergentes ao longo dos anos 1990. Desde as crises mexicana (1994), asiática (1997) e russa (1998) até às crises brasileira (1999) e argentina (1999). Tais crises ocorreram em um contexto guiado por uma tendência liberalizante, estimulada pelo consenso de Washington, que constrangia os movimentos internacionais de países como o Brasil. Estas crises refletiam importantes desequilíbrios econômicos nesses países dentre os quais pode-se destacar: crescente dificuldade em gerir a dívida externa; dificuldade de conduzir uma política cambial atrelada ao dólar; desregulamentação bancária; problemas com a balança de pagamentos; especulação financeira; e dificuldades para atrair capitais internacionais. A economia internacional também foi fortemente impactada pelos ataques terroristas ao World Trade Center de 11 de setembro de 2001. A bolsa de Nova Iorque ficou fechada por três dias e ao ser reaberta apresentou perdas significativas.

Em meio a este cenário turbulento é que ocorrem os mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). No plano comercial, nos anos 1990, o Brasil estava inserido em três tabuleiros de negociação (THORSTENSEN, 2001) que apresentavam dificuldades de encaminhamento, são eles: a ALCA; as negociações entre Mercosul e União Europeia; e a Rodada Doha na OMC. Apesar das instabilidades globais, a transição de governo de Cardoso para Lula da Silva transcorreu de maneira satisfatória nas eleições de 2002 na qual o Partido dos Trabalhadores (PT) alcançou pela primeira vez a presidência da república brasileira. Esta transição de governo já fornece alguns elementos para se pensar nas continuidades e mudanças na política externa brasileira, pois uma parte da bibliografia especializada (CERVO; BUENO, 2011; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) afirma que linhas importantes a agenda internacional do país foram esboçadas nos anos finais do governo Cardoso e reforçadas no governo Lula da Silva.

Além disso, alguns trabalhos (CRUZ; STUART, 2010; SPEKTOR, 2014) apontam que após o resultado final da eleição de 2002 indicar o novo presidente brasileiro, antes mesmo de sua posse oficial, Lula da Silva e seus assessores já iniciaram uma atuação em questões relevantes para a política externa brasileira relativas a América do Sul e ao relacionamento com os Estados Unidos.

Estes movimentos nos meses que antecederam a posse oficial de Lula da Silva evidenciaram alguns aspectos dentre os quais destaca-se aqui: a importância da diplomacia presidencial ou da presidencialização da política externa (CASON; POWER, 2009); e o ajuste do papel do assessor especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais. Atuação presidencial foi importante para, em meio aos três tabuleiros indicados acima, o Brasil privilegiar a atuação multilateral na OMC. Neste contexto, o então ministro Celso Amorim indicava uma visão diplomática brasileira recorrente, ao menos até 2010, sobre o multilateralismo comercial:

Se nós olharmos o conjunto dos instrumentos multilaterais de que dispomos, a OMC é um dos mais evoluídos. Não é, claro, tão evoluído como gostaríamos, mas é um dos mais evoluídos. A primeira razão para nós [...] termos tanto apego à OMC é que ela faz parte dessa construção multilateral que sempre foi o objetivo da política externa brasileira. Eu diria até que, com maior ou menor ênfase, independentemente de suas políticas [...], os Governos (no Brasil) têm tido esse objetivo: fortalecer esse sistema multilateral para não ficar à mercê da lei da selva, digamos assim, que, na prática, em larga medida, existia antes da criação da OMC. Não de maneira absoluta, como eu disse, porque havia o GATT, mas em larga medida. Esse é um ponto importante⁷.

Com esta declaração o então ministro das Relações Exteriores aponta um dos elementos norteadores da ação exterior brasileira, qual seja, o multilateralismo e a busca por influir na ordem vigente por meio deste tipo de diálogo. Parte da literatura (CERVO, 1994, 2008; CERVO; BUENO, 2011; MARIANO, 2015; PINHEIRO, 2004; RAMANZINI JÚNIOR, 2009; SOARES DE LIMA, 2005a) comprova a fala do ministro Amorim indicando que o lugar no qual o Brasil exerce este multilateralismo de maneira mais constante é na arena comercial, ou seja, é em instituições como a OMC, buscando maior regulação internacional, que o Brasil consegue alcançar e praticar com mais intensidade os objetivos centrais de sua política externa. Porém, como afirma Carvalho (2010), há uma grande e histórica dificuldade de liberalização do setor agrícola no âmbito do sistema GATT/OMC. A busca por esta liberalização ocupou um espaço central na agenda do governo de Lula da Silva. Os diplomatas deste presidente procuraram promover os compromissos acertados na IV Ministerial da OMC (2001), na qual foi instituída a Rodada Doha, almejando atingir uma maior liberalização dos países do Norte (AMORIM; THORSTENSEN, 2002; THORSTENSEN, 2001, 2002).

⁷Palestra proferida pelo Ministro Celso Amorim aos alunos do Instituto Rio Branco. Brasília, 6 de agosto de 2008. IN: RIBEIRO Hermano (coord). **Repertório de política externa**: posições do Brasil. (2008-2009). Brasília, FUNAG, 2010.

Tendo esta meta em vista, em 2003, o Brasil liderou em conjunto com a Índia o processo de criação da coalizão Sul-Sul denominada G-20 ou G-20 comercial, nos encontros preparatórios à Reunião Ministerial da OMC, em Cancun, com, entre outros, o objetivo de contrapor a proposta de negociação agrícola dos Estados Unidos e da União Europeia. A formação desta coalizão acabou por respaldar às demandas dos países em desenvolvimento por maior equilíbrio no comércio global (CARVALHO, 2010; HOPEWELL, 2015; NARLIKAR; TUSSIE, 2003; OLIVEIRA; ONUKI, 2007; RAMANZINI JÚNIOR, 2009; VIZENTINI, 2006)⁸. O G-20 comercial defende os “três pilares do mandato agrícola da Rodada Doha, quais sejam, acesso a mercados (redução de tarifas), eliminação dos subsídios à exportação e redução dos subsídios de apoio interno (mormente à produção)”⁹. O Ministro Celso Amorim, em março de 2008, destacou:

Não é que Doha vá resolver todos os problemas, mas, certamente, vai encaminhá-los positivamente. E a eliminação dos subsídios à importação e a redução substancial dos subsídios internos é algo muito positivo para todos, inclusive para que os países passem a gastar dinheiro nas coisas que eles deveriam estar gastando, em programas sociais, em programas de ciência e tecnologia, úteis para a sua própria agricultura. Estou falando dos ricos, para não falar dos pobres, e, evidentemente, a conclusão da Rodada vai permitir que países na África, na América do Sul, na Ásia, possam fazer valer as suas vantagens comparativas e ter mais recursos para os seus programas de desenvolvimento¹⁰.

A colocação do ministro Amorim acaba por evidenciar que a busca do fim das restrições comerciais impostas pelos países desenvolvidos é um dos objetivos centrais da política externa do país. Além disso, pode-se entender que a liberalização agrícola significaria, entre outras coisas, a conquista de uma maior margem de manobra ao país no cenário internacional e a promoção do desenvolvimento nacional (CARVALHO, 2010; RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

Durante o início da Rodada Doha, a União Europeia buscava fortalecer as discussões de aspectos não-agrícolas, como a segurança alimentar, para proteger seu mercado interno da liberalização negociada na Rodada. O tema destacado pela UE encontrava certa conexão com

⁸O G-20 ou G-20 comercial é composto por: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm. Acesso em 05/dez/2018.

⁹Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/desenvolvimento-comercio-e-financas/g-20-comercial/view>. Acesso em: 23/mar/2017.

¹⁰Entrevista concedida pelo ministro Celso Amorim ao programa **Roda Viva**. São Paulo, 24 de março de 2008. Palestra proferida pelo Ministro Celso Amorim aos alunos do Instituto Rio Branco. Brasília, 6 de agosto de 2008. IN: RIBEIRO Hermano (cord). **Repertório de política externa: posições do Brasil**. (2008-2009). Brasília, FUNAG, 2010.

os interesses da Índia, devido a isso, os europeus sondaram os indianos para avaliar a possibilidade de uma aliança com este país asiático. Tal aliança, se efetivada, prejudicaria os interesses de países em desenvolvimento demandantes em agricultura, como o Brasil. Assim, aponta Ramanzini Júnior (2009), as conversações para formação do G-20 comercial começaram no início de 2003, entre outros motivos, pelo receio brasileiro de uma possível aproximação entre Índia e UE visando atender os objetivos defensivos de ambas.

Este movimento do Itamaraty, em certa medida, vai de encontro com a relativa continuidade e previsibilidade da política externa brasileira, pois indica que antes mesmo da posse de Lula da Silva tal articulação era planejada, ou seja, provavelmente mesmo se Lula da Silva não fosse eleito esta articulação com a Índia e a formação da coalizão G-20 poderia acontecer¹¹. Além disso, o certo paradoxo existente entre interesses indianos defensivos e interesses brasileiros ofensivos, em parte, encontra respaldo na tradição do Itamaraty que tende a estabelecer a estratégia brasileira dando preferência ao longo prazo. O ministro Amorim, em 2007, ao falar sobre a solidariedade brasileira com os países do Sul, destacou este aspecto:

Ninguém é ingênuo de achar que pode fazer política externa só na base da solidariedade. Tem de levar em conta o interesse nacional, mas o modo pode ser baseado no diálogo, levar em conta a condição de assimetria entre os países. Solidariedade é a visão de seu próprio interesse a longo prazo¹².

A bibliografia especializada aponta que os dois principais membros do G-20, Brasil e Índia, possuem interesses opostos na área agrícola. Enquanto o Brasil apresenta interesses ofensivos em direção a liberalização, a Índia busca uma liberalização agrícola que proteja alguns setores domésticos vinculados à agricultura de subsistência¹³. Devido a estes interesses defensivos, o G-20 acabou por incorporar reivindicações de um tratamento especial e diferenciado a alguns produtos dos países em desenvolvimento. Com isso, a coalizão propôs a

¹¹O Jornal Folha de S. Paulo de setembro de 2003 publicou: “O ex-ministro das Relações Exteriores Celso Lafer reagiu ontem às críticas que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva fez à sua gestão no Itamaraty. Segundo ele, a flexibilização que os EUA e a União Européia mostraram em Cancún quanto às negociações para a liberação de importação de produtos agrícolas é resultado do trabalho realizado no governo de Fernando Henrique Cardoso. ‘É razoável que se respeite o preceito do Direito Romano que afirma ser preciso dar a cada um o que é seu. Foi no governo Fernando Henrique Cardoso, quando eu era chanceler, que o Brasil passou a defender a abertura do comércio de produtos agrícolas’, afirmou Lafer”. IN: Para Lafer, sua gestão iniciou “luta”. **Folha de S. Paulo**, SP, 16/set/2003, Caderno Mercado.

¹²Entrevista concedida pelo ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, à revista Carta Capital de 26 de fevereiro de 2007.

¹³Narlikar e Tussie (2004) indicam que, aproximadamente, 650 milhões de indianos dependam da agricultura de subsistência.

criação de duas categorias de proteção (Produtos Especiais e Sistema de Salvaguarda Especial) que não estariam sujeitas às regras gerais acordadas na Rodada Doha possuindo, deste modo, regime específico.

Os interesses opostos evidenciados por Brasil e Índia demonstram a diversidade de posições dos países do Sul no ambiente internacional. Este aspecto é apontado como um dos principais pontos sensíveis que podem inviabilizar a manutenção do grupo tendo em vista que, entre outros motivos, se os demais membros da coalizão começam a ter a percepção de que as divergências dos líderes está se intensificando, então a tendência seria que tais países deixassem o grupo. Estes interesses contrários fazem com que, dos três pilares de Doha, os países só tenham interesses totalmente convergentes em relação ao fim dos subsídios à exportação. Ainda no que diz respeito aos interesses defensivos é preciso levar em conta as pretensões dos países africanos, do grupo ACP¹⁴ e do G-33, grupo que também conta com a presença da Índia (CARVALHO, 2010; NARLIKAR; TUSSIE, 2003; OLIVEIRA; ONUKI, 2007; RAMANZINI JÚNIOR, 2009; VIZENTINI, 2006).

Levando esta sensibilidade em consideração, o Brasil buscou estabelecer uma estratégia que atendesse as demandas defensivas de países como a Índia, em nome próprio e do G-20, quase como um quarto pilar do mandato de Doha. Este enfoque dado ao G-20 visou demonstrar a capacidade de superação de divergências dos países do Sul em prol do aumento do poder de barganha e de influência do grupo nas negociações. Esta postura da diplomacia brasileira respondeu, entre outros aspectos, a lógica da Rodada, a proposta conjunta defensiva dos EUA e da UE, e a percepção de que no contexto atual os países em desenvolvimento estão em ascensão e com melhores possibilidades para modificar a estrutura dos fóruns mundiais através de uma ação coletiva (CARVALHO, 2010; RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

Assim, a estratégia do Itamaraty procurou compatibilizar os interesses divergentes mitigando a contradição inerente a um grupo tão amplo. Para isso, a liderança brasileira procurou delimitar o campo de atuação da coalizão G-20 em torno de algumas questões, tais como: diminuição das desigualdades Norte-Sul; liberalização agrícola dos países desenvolvidos; comprometimento com a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento. Como será visto abaixo, estes aspectos dão coerência e unidade ao G-20 transformando-o em um importante representante do Sul na Rodada Doha. Com isso, os interesses opostos podem até gerar algumas discordâncias, tanto no discurso diplomático quanto nas negociações em si,

¹⁴Grupo de Estados da Ásia, Caribe e Pacífico.

mas não abalam a essência do agrupamento. Afinal, tal essência acaba por se voltar para reivindicações contra as restrições de mercado dos países desenvolvidos (CARVALHO, 2010; RAMANZINI JÚNIOR, 2009; VIZENTINI, 2006).

Na primeira fase (2003-2005), deste relacionamento do governo Lula da Silva com os demais países em desenvolvimento, um dos focos centrais do Itamaraty foi à busca pela consolidação dos interesses brasileiros na Rodada Doha. Para isso, a diplomacia nacional, mais do que procurar os principais países em desenvolvimento, buscou estabelecer relações com um núcleo de Estados que representasse a diversidade do Sul. A formação do G-20 atende a esta perspectiva, uma vez que esta coalizão, desde seu nascimento, procurou demonstrar que era abrangente e sensível às diversas demandas dos países do Sul. A participação de Estados com interesses e pesos distintos como Índia, Argentina, Nigéria e Tanzânia exemplificam esta noção. Neste momento, o Itamaraty procurou privilegiar o diálogo dentro do G-20 fortificando seus laços com este núcleo representativo para conseguir colocar a agricultura na mesa central das negociações. Esta estratégia da diplomacia brasileira voltava sua atenção às ações dos EUA e da UE que visavam fragmentar as reivindicações do Sul para que, deste modo, não fosse necessário adotar medidas liberalizantes no setor agrícola. Em 2005, o ministro Celso Amorim apontou alguns destes aspectos ao declarar:

Os europeus muito freqüentemente alegam que o G-20 constitui apenas um grupo de países em desenvolvimento grandes e agressivos. No entanto, integram o nosso grupo os países mais diversos como Tanzânia e Nigéria. Além disso, é natural que países menores como Maurício necessitem de prazos de transição adequados, dentro dos quais poderão continuar se beneficiando das quotas de exportação para a UE. Isto vale especialmente para setores nos quais o Brasil é líder de mercado, como o açúcar. Tais soluções transitórias não estão em contradição com nossos interesses¹⁵.

O ministro do Comércio e Indústria da Índia, Kamal Nath, em 2007, também evidencia os aspectos apontados acima ao declarar:

¹⁵Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, ao Jornal Die Zeit, em 14 de dezembro de 2005.

A força do G-20 baseia-se em dois pilares: seu objetivo de integrar plenamente a agricultura em um sistema multilateral de comércio justo e fundado em regras; e sua capacidade de conciliar interesses agrícolas divergentes dentro do próprio grupo. Esses dois pilares outorgam ao G-20 credibilidade sem precedentes e evidenciam que é possível encontrar um meio-termo nas negociações [...]. Os países do G-20 permaneceram na linha de frente dos esforços para assegurar a eliminação dos gigantescos subsídios e apoios oferecidos por muitos países desenvolvidos [...]. Simultaneamente, o G-20 estendeu a mão para outros países em desenvolvimento, contribuindo para a promoção de suas necessidades fundamentais de segurança alimentar [...] mediante a defesa do tratamento especial e diferenciado [...] em todos os aspectos da negociação¹⁶.

Deste modo, em agosto de 2003, o G-20 comercial se instaurou oficialmente apresentando, entre outros, os pontos acima destacados na fala do ministro Amorim e do ministro Nath. Após a constituição do G-20, em momento próximo da Ministerial de Cancun (2003)¹⁷, o representante brasileiro em Genebra, embaixador Luiz Felipe Seixas Corrêa, demonstrava certo otimismo em relação às negociações e aponta a importância da liberalização agrícola para o Brasil:

As negociações permanecem, assim, em aberto. O Brasil defenderá em Cancun o cumprimento integral do mandato acordado em Doha há dois anos. Além disso, como tem feito desde antes do lançamento da Rodada em Doha, o Brasil continuará a insistir em que o nível de ambição nas demais áreas dependerá do que vier a ser alcançado nas negociações agrícolas¹⁸.

O pronunciamento do embaixador Seixas Corrêa não só indica que os negociadores brasileiros acreditavam que os EUA e a UE não conseguiriam impor unilateralmente seus interesses como também aponta a barganha que o Brasil, via coalizão G-20, busca realizar em relação aos países desenvolvidos. Esta barganha pautava-se, em grande medida, pelo peso do agrupamento que “representa 60% da população rural, 21% da produção agrícola, 26% das exportações e 18% das importações mundiais”¹⁹. Tal barganha vincula os ganhos dos EUA e da UE nas diversas áreas à liberalização da agricultura em prol dos países em desenvolvimento. Uma fala do ministro Celso Amorim, em 2008, esclarece a percepção dos formuladores brasileiros em relação às ações do país entre 2003 e 2010:

¹⁶NATH Kamal. Apresentação. IN: MRE. **O G-20 e a OMC: textos, comunicados e documentos**. Brasília: MRE/FUNAG, 2007.

¹⁷A reunião ocorreu entre 10 e 14 de setembro de 2003.

¹⁸Carta de Genebra, Ano 2, Nº6, set/2003.

¹⁹Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/desenvolvimento-comercio-e-financas/g-20-comercial/vi-ew>. Acesso: 23/mar/2017.

[...] o Brasil tem também uma política externa que é ao mesmo tempo desassombrada e pragmática. Desassombrada, porque ela não tem medo; pragmática, porque ela busca resultados concretos. Ela não está apenas querendo fazer volteios ou malabarismos, sem objetivos específicos²⁰.

Essa nova investida diplomática caracterizou-se, desde o início, por seu sentido pragmático, destituído de qualquer componente confrontacionista ou ideológico. Os integrantes do Grupo aproximaram-se em função de afinidades espontâneas ditadas pelo interesse compartilhado no fortalecimento do sistema multilateral de comércio²¹

Mais uma vez, observa-se a busca dos formuladores de retomar os elementos norteadores da postura internacional do Brasil, neste caso o pragmatismo, para justificar as ações do governo de Lula da Silva. Na Conferência de Cancun esta característica apontada pelo ministro Amorim talvez encontrou seu momento máximo na política externa deste governo, pois as metas brasileiras foram alcançadas. Em primeiro lugar, a proposta conjunta enviada pelos EUA e pela UE não prosperou. Em segundo, o G-20 acabou por colocar os países em desenvolvimento na mesa principal das negociações, sendo o Brasil o seu primordial interlocutor. Em terceiro, a agricultura, pela primeira vez na história do comércio internacional, foi colocada no centro de uma Rodada comercial. A atuação do G-20, entre outros fatores, se mostrou fundamental para paralisar o direcionamento contrário ao mandato estabelecido em 2001. Deste modo, o travamento das negociações, em 2003, impulsionado pela formação da coalizão G-20 se apresentou como estratégico para que os interesses do Sul fossem levados em consideração na Rodada Doha (CARVALHO, 2010; HURRELL; NARLIKAR, 2006; NARLIKAR; TUSSIE, 2003; OLIVEIRA; ONUKI, 2007; RAMANZINI JÚNIOR, 2009). O ministro Celso Amorim, em dezembro de 2003, aponta para este cenário ao afirmar:

[...] o que distingue Cancun de Conferências anteriores da OMC, ou mesmo de outras da época do GATT, é a demonstração da capacidade do mundo em desenvolvimento de resistir a pressões com uma atuação articulada e pró-ativa, em defesa do mandato negociador da Rodada [...]. A ocasião prestava-se a um rompimento com a tradicional dinâmica da ‘bipolaridade’ no sistema GATT/OMC, segundo a qual os acordos pré-negociados entre europeus e norte-americanos se transformavam no consenso inevitável²².

A declaração do ministro Amorim aponta também algumas características da postura da coalizão nas negociações. Ao contrário da maioria dos agrupamentos Sul-Sul, o G-20 não é

²⁰Discurso do Ministro Celso Amorim na cerimônia de formatura da Turma 2005-2007 do Instituto Rio Branco. Brasília, 29 de abril de 2008. IN: RIBEIRO Hermano (cord). **Repertório de política externa: posições do Brasil.** (2008-2009). Brasília, FUNAG, 2010.

²¹AMORIM, Celso. A lição de Cancun. **Revista Política Externa** Vol.12, nº3 dez/2003-jan/fev/2004.

²²Ibidem.

simplesmente uma aliança de veto, o grupo desde o início procurou sentar na mesa de negociação apontando as possibilidades de concessões de seus membros. Adotou posicionamento intermediário sem deixar de se sustentar, em parte, pelas desigualdades entre o Norte e o Sul. Este é um elemento que moldura a unidade do grupo, apesar das divergências internas. Ainda sobre a característica do G-20, um aspecto que merece destaque é a ampla aceitação dos membros da coalizão da liderança brasileira (RAMANZINI JÚNIOR, 2009). O ministro indiano co-líder do G-20, Kamal Nath, em 2007, aponta neste sentido ao afirmar:

Sob a coordenação do ministro Celso Amorim, o G-20 tem defendido eficazmente suas posições em todas as áreas das negociações agrícolas. Para o Índia, tem sido um privilégio desempenhar papel nesse processo²³.

Os EUA e a UE ficaram insatisfeitos com os resultados de Cancun²⁴. Os países desenvolvidos acabaram por culpar o G-20, em especial o Brasil, pelo que consideraram o fracasso de Doha²⁵. A partir de Cancun, o Brasil sabia da necessidade de intensificar os trabalhos e a articulação do G-20 buscando manter a coesão do grupo. Além disso, a coalizão precisaria apresentar propostas não somente expressando vontades esparsas, mas que indicassem política e tecnicamente seus vetos, ambições e concessões, a fim de ganhar a credibilidade necessária para consolidar-se como um dos atores centrais da Rodada. Como apontam alguns trabalhos (CARVALHO, 2010; OLIVEIRA; MILANI, 2012; RAMANZINI JÚNIOR, 2009; RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO, 2013), a participação dos variados atores domésticos do Brasil foram, em certa medida, importantes para dar ao Brasil e ao G-20 esta credibilidade na mesa de negociações. Esta atuação dos atores domésticos brasileiros será abordada no próximo capítulo.

Ademais, as constantes reuniões intra-grupo fizeram com que o Brasil conferisse maior transparência e confiabilidade de sua liderança perante aos demais membros, além de conseguir perceber melhor o comprometimento dos países com os objetivos do agrupamento.

²³NATH Kamal. Apresentação. IN: **O G-20 e a OMC: textos, comunicados e documentos**. Brasília: MRE/FUNAG, 2007.

²⁴O Jornal Folha de S. Paulo publicou: “‘É difícil acreditar, no estágio em que estamos agora, que sejamos capazes de terminá-la em tempo’, disse Robert Zoellick, dos Estados Unidos. Emendou Pascal Lamy (União Europeia): ‘Eu havia dito que, em Cancun, deveríamos completar a metade do caminho entre Doha e o final da Rodada. Como só andamos 30%, tirem suas próprias conclusões’. Para Lamy, a culpa para o fracasso em Cancun é do modelo de decisão por consenso, o que ele classifica de ‘medieval’”. IN: **Rebelião dos pobres leva reunião da OMC ao fracasso. Folha de S. Paulo**, SP, 15/set/2003, Caderno Dinheiro.

²⁵Em grande medida, as negociações travaram devido às restrições dos EUA e da UE em agricultura e a forte pressão destes dois atores em tratar os temas de Cingapura (investimento, concorrência, transparência de compras governamentais e facilitação do comércio) que fogem ao mandato de Doha.

Segundo Carvalho (2010), entre agosto de 2003 e dezembro de 2005, foram realizadas oito ministeriais do G-20, ou seja, quase duas reuniões oficiais máximas por semestre. Este fato denota a preocupação do Brasil em gerir a coalizão para, deste modo, consolidar a influência do G-20 nas negociações de 2004 e 2005. O diálogo com o G-90, G-33, grupo ACP e países africanos, apesar de sua baixa intensidade neste momento e das divergências existentes, contribuía para indicar à Índia e aos demais países com interesses defensivos do grupo, que o G-20 estava comprometido com o tratamento especial e diferenciado e poderia ser a ponte entre os países do Norte e do Sul (CARVALHO, 2010; RAMANZINI JÚNIOR, 2009)²⁶.

No final de 2003, a posição dos países desenvolvidos em relação ao G-20 se alterou, o agrupamento começou a ser visto como um ator relevante e o tema agrícola entrou na agenda central da Rodada Doha. Entre outros fatores, a presença do então diretor-geral da OMC, Supachai Panitchpakdi, e do então comissário de comércio da UE, Pascal Lamy, na Ministerial do G-20, em dezembro de 2003, ocorrida em Brasília; e a carta do USTR²⁷, Robert Zoellick, em janeiro de 2004, propondo o reinício das negociações, são fortes indicativos da importância que o G-20 adquiriu nas tratativas de Doha (CARVALHO, 2010; RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

Com a mudança de postura de Zoellich e Lamy, o desafio de 2004 era estabelecer um acordo-quadro (Framework) que seria a base para se construir as modalidades da Rodada comercial. O processo eleitoral dos EUA e as mudanças na comissão europeia a partir do 2º semestre de 2004 tenderiam a prejudicar a Rodada, se as negociações não avançassem até julho. O objetivo era obter parâmetros para o andamento das negociações na Reunião do Conselho Geral que ocorreria entre 31 julho e 1º de agosto de 2004. O G-20 realizou neste período uma eficiente crítica a fórmula mista (*blended fórmula*) proposta pelos EUA e pela UE gerando uma certa inflexão destes atores²⁸. Segundo a Missão do Brasil em Genebra:

²⁶A intensificação das visitas presidenciais a países em desenvolvimento; o incremento do comércio Sul-Sul, através de acordos comerciais do Mercosul com regiões e países do Sul; a institucionalização de parcerias, como o Ibas; a cooperação para o desenvolvimento, com o envolvimento da Fiocruz e da Embrapa; entre outros; também contribuem significativamente para a manutenção da coesão e credibilidade do G-20 comercial (AYLLÓN; LEITE, 2010; SARAIVA, 2007; SOARES DE LIMA, 2005a).

²⁷Representante dos EUA para Assuntos Comerciais (USTR).

²⁸Segundo a Missão do Brasil em Genebra, “A fórmula *blended* estabelece duas opções de redução tarifária, sujeitando uma parte dos produtos a fórmula matemática e outra parte a apenas uma redução média. Já que daria aos países que subsidiam total liberdade de colocarem seus produtos sensíveis sob proteção, essa fórmula não atende os objetivos expressos no mandato de Doha de se obterem avanços reais na área de acesso a mercados para produtos de interesse dos países em desenvolvimento, além de exigir carga desproporcional de reduções tarifárias dos países em desenvolvimento” (Carta de Genebra, Ano 3, Nº3, jun/2004).

A fórmula *blended* estabelece duas opções de redução tarifária, sujeitando uma parte dos produtos a fórmula matemática e outra parte a apenas uma redução média. Já que daria aos países que subsidiam total liberdade de colocarem seus produtos sensíveis sob continuada proteção, essa fórmula não atende os objetivos expressos no mandato de Doha de se obterem avanços reais na área de acesso a mercados para produtos de interesse dos países em desenvolvimento, além de exigir carga desproporcional de reduções tarifárias dos países em desenvolvimento (Carta de Genebra, Ano 3, N°3, jun/2004).

Outro aspecto importante foi a atuação do G-20 em relação às investidas dos negociadores europeus no sentido de oferecer aos países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs), basicamente, reunidos no G-90 e no grupo ACP, isenção de concessões na Rodada. Em declaração de 13 de junho de 2004, o ministro Celso Amorim expõe esta questão, em parte, indicando a estratégia brasileira adotada pelo G-20:

[...] diria que estamos em um momento crucial das negociações na OMC. Mais do que nunca, devemos estar atentos para que as diferenças entre nós não alimentem divisões, que só nos enfraquecerão perante os países desenvolvidos. O conceito de países de MDR foi criado, em 1971, para reconhecer as particularidades de um grupo específico de países em desenvolvimento, e não para provocar divisões artificiais, que podem levar-nos a perder de vista o nosso objetivo principal: o desenvolvimento das nossas nações. É preciso, portanto, cautela com propostas que pretendam estender a outros países concessões até agora exclusivas dos MDRs. Tais propostas partem de uma premissa equivocada. Elas presumem que estão satisfeitos com a presente situação e abrirão mão de uma participação efetiva em negociações comerciais.

[...] Pode parecer tentador, à primeira vista, não ter que assumir obrigações. Mas, a médio e longo prazos, serão prejudiciais a todos as conseqüências de se criar uma discriminação permanente entre os participantes plenos do sistema internacional de comércio e os demais, que passariam a depender sempre de concessões unilaterais²⁹.

Além disso, no seu discurso o ministro Amorim destaca o Plano de Ação Brasil-África que o presidente Lula da Silva lançou em viagem ao continente africano e visa dar assistência técnica aos países deste continente. Certamente a adesão do G-90 e/ou do grupo ACP à iniciativa da UE enfraqueceria a unidade do G-20, pois grande parte dos países que aderissem, em certa medida, já teriam um tratamento especial e diferenciado dado por um dos atores mais restritivos das negociações.

As negociações avançaram com crescente influência do G-20. Carvalho (2010, p. 424), em relação ao chamado Pacote de Julho de 2004 (Framework de 2004), afirma:

²⁹Discurso do ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, no Encontro Ministerial dos Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs) – São Paulo, em 13 de junho de 2004.

[...] é possível observar que: 1) as propostas iniciais do G-20 foram mantidas ao longo do tempo; 2) elas determinaram compromissos diferenciados para os países desenvolvidos (PDs) e para os países em desenvolvimento (PEDs); 3) parte significativa das proposições do grupo foram incluídas no *Framework* e na Declaração Ministerial de Hong Kong. Ademais, o documento originário do G-20 estabeleceu para os PDs compromissos com níveis mais altos de liberalização agrícola do que aqueles presentes no documento UE-EUA às vésperas da V Conferência em Cancún.

Como afirma Carvalho (2010), no Pacote de Julho de 2004³⁰, que visava criar condições de um acordo definitivo em 2005, foram incorporadas várias medidas defendidas pelo G-20: necessidade de definição de data para o fim dos subsídios à exportação; transparência na aplicação de apoio interno com cortes, disciplinas e monitoramento; tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento (Produtos Especiais e Mecanismo de Salvaguardas Especial), com destaque aos PMDRs; Inclusão da questão do algodão na Rodada³¹; maior cooperação e assistência técnica aos PMDRs; necessidade de se levar em consideração as sensibilidades de todos os países membros da OMC, com a criação da categoria de Produtos Sensíveis³²; o abandono da fórmula mista e a incorporação da redução tarifária em bandas que tenham, como cita Presser (2004):

abrangência (sem exclusão *a priori* de quaisquer produtos); progressividade (critérios objetivos para maior redução nas maiores tarifas, como na proposta Harbinson); flexibilidade para produtos sensíveis de países desenvolvidos e em desenvolvimento; neutralidade (entre estruturas tarifárias); e proporcionalidade (baseada no princípio de não-reciprocidade, presente nas negociações de acesso a mercados industriais, mas pela primeira vez mencionado em agricultura).

O Jornal Folha de S. Paulo, em 1º de agosto de 2004, publicou:

[...] antes mesmo da aprovação do documento, o Brasil já afirmava que estava “satisfeito”, na medida em que “todo o texto relativo a agricultura é essencialmente do G-20 e muito influenciado pelo Brasil”, conforme a Folha ouviu da delegação brasileira.

“Agora temos um texto equilibrado. Avançamos dezenas de quilômetros em relação à Cancun” afirmou o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, a agências internacionais. “No texto, está claro que os subsídios à exportação agrícola vão desaparecer”³³.

³⁰Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm. Acesso em: 15/nov/2018.

³¹Em grande medida, está questão se refere às restrições dos norte-americanos ao algodão produzido na África. O contencioso entre Brasil e EUA, iniciado em 2001, também contesta o protecionismo dos EUA neste setor e conta com o apoio informal dos países africanos produtores de algodão. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/cotton_subcommittee_e.htm. Acesso em: 05/jul/2018.

³²Os Produtos Sensíveis, categoria que abarca tanto países em desenvolvimento como os desenvolvidos, correspondem a um percentual negociado de produtos que não seguiram as regras tarifárias gerais da negociação podendo apresentar um teto tarifário maior do que a tarifa geral.

³³OMC destrava negociações e fecha acordo. **Folha de S. Paulo**, SP, 01/ago/2004. Caderno Brasil.

O Framework de 2004 pode ser considerado um dos ápices da Rodada Doha, afinal, foi o primeiro indicativo de um certo consenso nas negociações. Este acordo-quadro também evidencia alguns pontos importantes para o restante da Rodada. Primeiro, como já foi tido, a consolidação do G-20 como ator influente. Em segundo, a força de interesses defensivos dos países em desenvolvimento. Em relação a este aspecto, mesmo levando em conta que o tratamento especial e diferenciado procura amparar os setores de subsistência do Sul que não suportariam a competição internacional, há indicativos que esta questão passou a ser utilizada pelos países desenvolvidos para travar as negociações. Há uma certa inversão nas negociações, a favor dos países do Sul, quando estes aspectos entram no debate em Cancun, porém as discussões em torno da liberalização de temas sensíveis dos países do Norte não avançam a contento. Ao que parece os EUA e a UE tendem a destacar a questão do tratamento especial e diferenciado para manter suas posturas restritivas que antes eram respaldadas pela contrariedade dos países em desenvolvimento em discutir os temas de Cingapura³⁴.

Em terceiro, o resultado do Pacote de Julho apontava que a estratégia de liderança brasileira considerava fundamental a união dos Estados do Sul. Ao que tudo indica a estratégia do Itamaraty focava suas atenções, primordialmente, na liberalização dos EUA e da UE. Possivelmente, caso ocorra avanços temas tratados na Rodada Doha, o Brasil e os demais países com interesses ofensivos em agricultura tendem a uma busca pelo fortalecimento de mecanismos dentro da OMC para controlar este tratamento especial e diferenciado defendido pelo G-20. Com isso, as exportações em direção ao Sul, que hoje representam, aproximadamente, 50% das exportações brasileiras, não seria, substancialmente, prejudicada (PINO; LEITE, 2010; RAMANZINI JÚNIOR, 2009). Cabe ressaltar também que os mercados dos países do Sul ainda são mais instáveis do que os do Norte, isso gera uma preferência pelo acesso aos mercados dos países desenvolvidos.

Depois do Pacote de Julho de 2004, iniciam-se as tentativas de consolidar o acordo-quadro em modalidades a serem aprovadas na Conferência Ministerial de Hong Kong, entre os dias 13 e 18 de dezembro de 2005. O cenário não era favorável a este objetivo devido às restrições e baixa ambição dos EUA e da UE na questão agrícola. Apesar disso, O G-20 intensifica a sua atuação e na Mini-Ministerial de Paris, em maio de 2005, como aponta

³⁴Os temas de cingapura envolvem quatro áreas: investimentos, concorrência, mercados públicos e facilitação do comércio.

Carvalho (2010, p. 427) “se chegou a um consenso sobre a fórmula para transformar tarifas específicas em tarifas ad valorem³⁵, passo necessário para posteriormente se determinar o sistema de corte das tarifas”. Além disso, na Mini-ministerial ocorrida na cidade chinesa de Dalian, em junho de 2005, como indica Ramanzini Júnior (2009, p. 143), “consolidou-se a ideia que os parâmetros estruturais, para as fórmulas de redução em apoio interno e em acesso a mercados, sugeridos pelo G-20, constituíam uma posição intermediária, ‘de consenso’ entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento”. Em setembro de 2005, o embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, ao deixar o cargo de representante permanente do Brasil em Genebra, reafirma a necessidade de se manter a unidade do G-20: “Será obviamente importante assegurar a consistência e a coerência do G-20, a fim de manter sua centralidade nas próximas e decisivas etapas da negociação”³⁶.

Na declaração ministerial do G-20 na cidade paquistanesa de Bhurban, , ocorrida entre 9 e 10 de setembro de 2005, os membros do grupo reafirmaram as colocações do início de 2005, demonstrando o caráter propositivo e intermediário da coalizão, buscavam, com isso, também despertar maior envolvimento dos países desenvolvidos. A coalizão expôs, com respaldo técnico, sua proposta que se baseava, desde Cancun, na defesa dos pilares de Doha e no tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento. Basicamente, as propostas foram: fim do subsídio às exportações em 2010; corte, disciplinas e monitoramento do apoio interno; fórmula suíça com tarifas em bandas com uma redução linear; teto para as tarifas baseado no ad valorem; e baixo número de produtos sensíveis. Na declaração de Bhurban, setembro de 2005, o G-20 destaca:

Tais propostas refletem um exercício de construção de consensos por meio da acomodação de interesses diferentes dentro do Grupo e apresentam um equilíbrio entre interesses ofensivos e defensivos. Tem sido amplamente reconhecido que as propostas do G-20 representam um genuíno meio termo. São tecnicamente consistentes, oferecem uma estrutura básica sobre a qual se pode progredir em direção a um consenso. As mesmas permanecem sobre a mesa.

Os Ministros chamaram os países desenvolvidos em geral e os maiores subsidiadores em particular a reagir às propostas do G-20 de maneira construtiva e a se comprometerem integralmente com a reforma de suas políticas agrícolas³⁷.

No final de outubro de 2005, os EUA e a UE apresentaram suas propostas sobre os pilares de Doha. Neste momento fica evidente a posição de liderança que a coalizão G-20

³⁵É a tributação que se faz de acordo com o valor da mercadoria importada, e não por seu volume, peso, espécie ou quantidade. É usada geralmente por ser transparente, acompanhando a evolução dos preços, e não discriminatória. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/faq/Faq-20c.htm>. Acesso em: 20/mar/2017.

³⁶Carta de Genebra, Ano 4, n.º6, set/2005.

³⁷Declaração Ministerial de Bhurban do G-20 de 10 de setembro de 2005.

assumiu para o desenrolar das negociações. A UE apresentou a sua proposta sobre acesso a mercados e os EUA sobre apoio interno, devido a isso, o G-20 se esforçou no sentido de buscar manter a unidade da coalizão para pressionar a adequação daqueles países ao mandato de Doha³⁸. Porém, o grau de ambição dos EUA e da UE em relação à agricultura se mostrou abaixo das expectativas, mas não deixou de ser positiva, pois, provavelmente, sem as investidas do G-20 este tema não chegaria a Hong Kong com tamanha centralidade. Neste sentido o ministro Amorim, em outubro de 2005, realizou as seguintes declarações:

Estamos chegando na hora da verdade. A Europa terá de fazer um movimento importante no que diz respeito a acesso a mercados e os EUA terão de mexer na questão do apoio interno às exportações. Se vamos definir todos os pontos até Hong Kong [reunião ministerial da OMC, em dezembro], não sei. Mas fica um jogo de empurra entre a União Européia e os EUA. Não podemos ter um acordo que não represente mudanças. Aí o Brasil vai esperar outra rodada³⁹.

Estamos numa situação, digamos, de “38 minutos do segundo tempo e placar indefinido”. A diferença em relação ao jogo de futebol é a expectativa de que todos podemos ganhar. Mas para que todos possamos ganhar tem que haver ainda movimentos especiais e importantes⁴⁰.

Ainda, segundo a percepção do ministro Amorim, os países em desenvolvimento já haviam chegado no limite de suas concessões, caso cedessem mais, o poder de barganha que possuíam na Rodada seria esvaziado e prejudicaria a busca pelo desenvolvimento das nações do Sul. Em relação a este ponto o ministro, em outubro de 2005, afirmou:

³⁸No dia 10 de dezembro de 2005, a Folha de S. Paulo publicou: “‘Eu penso que, se cada um dos presidentes do Mercosul que puder pegar o telefone e ligar para um na Europa e nos EUA, para começarmos a fazer pressão... porque senão, todos nós passaremos mais 20 anos vendo os pobres ficando mais pobres e os ricos ficando mais ricos’, disse [o presidente Lula da Silva]. Recentemente, Lula telefonou para o presidente dos EUA, George W. Bush, e para o primeiro-ministro do Reino Unido, Tony Blair. Ontem, disse que vai ligar para o presidente da França, Jacques Chirac (a França é o país mais protecionista em agricultura), e para a primeira-ministra da Alemanha, Angela Merkel. ‘Essa decisão é tão importante que não deveria ser mais tomada por nossos técnicos e ministros, mas assumida pelos presidentes da República porque, se não fizermos isso, vamos fazer com que perdure por mais 20 ou 30 anos a situação de desigualdade, de empobrecimento e, quem sabe, até o aumento do terrorismo’.

[...] ‘Não existirá um outro momento de tomar uma decisão e é importante que a gente trate sem nenhuma arrogância, sem nenhuma imposição, mas que a gente trate de fazer com que os representantes dos países ricos se sintam responsáveis pelo fato de não termos evoluído nas negociações que vão se dar agora, em Hong Kong’, disse [Lula da Silva]”. Lula pede a parceiros mais pressão contra subsídios agrícolas. **Folha de S. Paulo**, SP, 10/dez/2005. Caderno Dinheiro.

³⁹Entrevista concedida pelo ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, ao Jornal Correio Braziliense, em 09 de outubro de 2005.

⁴⁰Palavras do ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, em entrevista coletiva à imprensa sobre a Rodada Doha da OMC, em 28 de outubro de 2005.

Não vejo negociação comercial como oportunidade para liberalização unilateral. Negociação comercial é toma-lá-dá-cá. A tarifa é uma defesa. Se você se despoja de tudo, qual o seu instrumento de barganha? Os países em desenvolvimento já fizeram muito comparado com os países desenvolvidos. Teremos de fazer mais no processo de negociação, mas tem de ser compatível com nosso grau de desenvolvimento. Não adianta eliminar tarifas. Seria um desarmamento unilateral que não sei se o Brasil está em condições de fazer⁴¹.

É neste contexto que ocorreu a Ministerial de Hong Kong, realizada entre os dias 13 e 18 de dezembro de 2005. O Jornal Folha de S. Paulo descreveu o ambiente e os posicionamentos dos principais atores, em 13 de dezembro de 2005:

[...] a Conferência Ministerial da OMC começa com a demarcação de posições claramente conflitantes entre os três atores que se tornaram os principais (Estados Unidos, União Européia e G20, cuja representação para a mídia tem sido assumida por Amorim). Os três fizeram ontem suas primeiras apresentações aos jornalistas, apenas para reiterar o que vêm dizendo há meses. Robert Portman (Estados Unidos) cobrou cortes das tarifas industriais pela chamada fórmula suíça (quanto mais alta a tarifa, maior o corte), novas propostas de abertura em serviços e que a União Européia melhore sua oferta em agricultura. Peter Mandelson (União Européia) retrucou que os europeus só cedem em agricultura se outros países cederem em bens industriais e serviços. Amorim (Brasil e G20) fulminou: “A Rodada não foi concebida para beneficiar fornecedores de serviços ou exportadores de manufaturas dos países desenvolvidos, mas para favorecer os países em desenvolvimento”. Portman, aliás, avisou: “Enquanto não se resolver o dilema agrícola, será muito, muito, difícil fazer progressos nas outras áreas”⁴².

Apesar deste cenário intrincado a ministerial produziu alguns avanços como informa a coletânea da FUNAG (2007, p. 203):

Alguns resultados importantes nas negociações agrícolas: entre outros, acordou-se o prazo de 2013 para a total eliminação dos subsídios à exportação [em 2010, parte significativa destes subsídios teriam que ser cortados]; utilizou-se a expressão “cortes efetivos” em relação a subsídios internos, de modo a evitar falsas concessões que não reduzam tarifas realmente aplicadas; adotou-se o uso a fórmula suíça⁴³.

Além destes aspectos, como aponta Carvalho (2010), em relação ao apoio doméstico houve um compromisso com o sistema de bandas tarifárias, mas sem designação de como seriam estes “cortes efetivos”; sublinhou-se cortes maiores em subsídios para o algodão. Em relação a acesso a mercados, houve adesão ao sistema de bandas, mas sem acordo sobre a fórmula quantitativa; os Produtos Especiais seriam definidos segundo indicadores a serem criados; e o Mecanismo de Salvaguardas Especiais seriam acionados segundo a quantidade e o preço dos produtos importados.

⁴¹Entrevista concedida pelo ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim ao Jornal Correio Braziliense, em 09 de outubro de 2005.

⁴²OMC oferece pacote para países mais pobres. **Folha de S. Paulo**, SP, 13/dez/2005.

⁴³MRE. **O G-20 e a OMC**: textos, comunicados e documentos. Brasília: MRE/FUNAG, 2007.

Em relação a Ministerial de Hong Kong, dois aspectos merecem atenção: os subsídios à exportação e o relacionamento do G-20 com outras coalizões. Antes de se discutir a questão dos subsídios cabe destacar uma reportagem da Folha de S. Paulo, em 17 de dezembro de 2005, que afirma:

Mandelson cometeu a inconfidência de dizer aos jornalistas que, em reunião fechada, Amorim lhe havia dito, “por três vezes”, que a data para a eliminação dos subsídios à exportação, um dos raros e pequenos avanços possível de obter em Hong Kong, era um “gesto inteiramente simbólico” e que não levaria a concessões em outras áreas. Amorim devolveu: “Simbólico não quer dizer que seja inútil. E não se pode esperar concessões em troca de algo que você terá de fazer de qualquer maneira e até já concordou em fazer”. Traduzindo: desde julho de 2004, todos os países da OMC, incluído o conglomerado europeu, concordaram em eliminar todas as formas de subsídios à exportação. Faltava fixar a data, que é o que se discute agora em Hong Kong [...]. Logo, não caberia barganhar em torno de um assunto já resolvido, faltando apenas a data⁴⁴.

É interessante constatar que o então ministro Celso Amorim tinha plena convicção que os subsídios às exportações seriam eliminados, mesmo sabendo que, no mínimo, levaria cinco anos para tal compromisso começar a vigorar. Neste caso, a percepção do ministro era que os subsídios à exportação não estavam mais na mesa de negociações, devido a isso, Mandelson teria que acionar outro aspecto para conseguir alcançar os interesses dos europeus. Tal postura, também pode ter sido respaldada pela compreensão do ministro brasileiro de que a pressão da opinião pública internacional, intermediada, por exemplo, pela Oxfam, não deixaria a UE mudar de posição. Ou então o ministro Amorim, sabendo que a UE já previa a eliminação dos subsídios à exportação para 2013 (prazo que acabou por orientar as metas de eliminação destes subsídios em Hong Kong), não aceitava negociar tal elemento. Além disso, os avanços favoráveis ao Brasil, em 2005, nos contenciosos do algodão (EUA) e do açúcar (UE), em parte, respaldam a postura do então ministro Celso Amorim.

Ainda focando nos subsídios às exportações cabe lembrar uma questão relevante para discutir-se o direcionamento dado pela diplomacia brasileira às relações Sul-Sul. Segundo parte significativa da literatura, o grande ponto de convergência do G-20 comercial é justamente em relação a este tipo de subsídio. O que nos leva a questionar a gestão da coalizão após o estabelecimento de 2013 como data para a eliminação integral dos subsídios à exportação. Com isso, a tendência seria que os interesses divergentes do G-20, apontados acima, aflorassem de uma maneira que dificultasse a sua manutenção (CARVALHO, 2010;

⁴⁴Brasil “fez união oportuna” com os EUA diz UE. **Folha de S. Paulo**, SP, 17/dez/2005, Caderno Dinheiro.

HURRELL; NARLIKAR, 2006; OLIVEIRA; ONUKI, 2007; RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

Porém, o ministro Amorim, em novembro de 2005, afirmou:

Esta Rodada é fundamentalmente uma Rodada que visa ao desmantelamento dos subsídios agrícolas. Todos sabemos disso. Este é o principal ganho. Não há nenhuma pessoa que esteja envolvida a fundo nessa Rodada que possa ter a ilusão de que a Rodada é para ganhar acesso a mercado.

[...] você pode até dizer: “Bom, tudo bem, vamos deixar aqui o acesso a mercados para o bilateral, União Européia-Mercosul”. Eu não posso dizer isso publicamente porque isso seria ruim para nossa tática negociadora. Na realidade, talvez até desse. Acho que o objetivo principal dessa Rodada é realmente começar um real desmantelamento dos subsídios agrícolas. Eliminar os subsídios à exportação e reduzir substancialmente os subsídios internos, caminhando para sua eliminação, como nós temos feito⁴⁵.

Nas palavras do ministro fica explícito o foco e a percepção do Itamaraty em relação à Rodada Doha. O ganho almejado pela diplomacia brasileira é o fim dos subsídios, principalmente, os direcionados à exportação. Tal comprometimento foi alcançado ao final de Hong Kong. Contribuíram para isso, entre outros fatores, além da própria Rodada de negociação, os painéis, como o do algodão e do açúcar, nos quais a OMC condenou o uso de subsídios às exportações; as políticas internas da UE e dos EUA em direção a gradual eliminação de tais subsídios; e como será visto, a crise mundial. A partir deste momento a diplomacia de Lula da Silva, como será demonstrado melhor mais adiante, abriu-se de maneira mais clara aos interesses defensivos dos países em desenvolvimento.

É interessante constatar, novamente, o aparecimento da tradição pragmática do Itamaraty (CERVO, 2008), pois sua meta em Doha leva fundamentalmente, em consideração as possibilidades e limites da OMC, do G-20, dos EUA e da UE. O subsídio à exportação é um dos primeiros pontos em que seria possível se criar um ambiente propício para a sua eliminação e foi isso que a diplomacia brasileira procurou. Sobre este aspecto o G-20 apresenta amplo alinhamento e capacidade de atrair o apoio de outros países do Sul; na OMC, através dos painéis, se consegue provar os danos de tais subsídios, ao contrário do subsídio interno em que a comprovação é difícil. Aliás, na fala do então ministro Amorim também é ressaltado a procura por, ao menos, diminuir o apoio interno, prática comum nos EUA. Com isso, é possível ver que a percepção dos negociadores brasileiros é de que a Rodada torna mais provável um ganho adicional em redução de subsídios internos do que no principal ponto sensível dos europeus, o acesso a mercados.

⁴⁵Palavras do ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, na reunião do Conselho de Comércio Exterior da FIESP, São Paulo, 18 de novembro de 2005.

A investigação que foi realizada em torno dos encontros e declarações conjuntas circuladas ao redor da Conferência de Hong Kong abre espaço para discutir-se o segundo ponto destacado acima: o diálogo do G-20 com outros agrupamentos. Há indicativos de que foi em torno da Ministerial de Hong Kong que tal diálogo se intensificou. Este direcionamento relaciona-se, possivelmente, à visão brasileira de que naquele momento seria importante reunir o maior número de vozes contrárias às restrições europeias e norte-americanas independentemente de possuírem interesses ofensivos ou defensivos na Rodada. De um lado, o G-20 procurou o grupo de Cairns, países que buscam ampla liberalização⁴⁶. De outro lado, buscou aproximar-se de países que almejam o tratamento especial e diferenciado como os PMDRs, o Grupo Africano, o G-33, o Grupo ACP, o Caricom, o G-90 e o grupo das pequenas economias vulneráveis. Esta postura da coalizão G-20, em certa medida, ratifica a característica conciliatória e intermediária do agrupamento, apontada pela literatura especializada.

Cabe ressaltar que esta articulação feita pelo G-20 já ocorria antes de Hong Kong, porém de forma mais esparsa, na maioria das vezes em encontros bilaterais entre o Brasil e algum país que está ligado a àquelas coalizões, e também em discursos das autoridades brasileiras que faziam referência a importância daqueles agrupamentos para o andamento das negociações feitas em fóruns internacionais (OMC, ONU, entre outros). Ou seja, o que procura-se destacar aqui é que somente a partir do fim de 2005 ocorreram encontros e declarações conjuntas envolvendo, diretamente, o G-20 e os grupos apresentados acima. É a partir deste momento que o G-20, além da articulação interna, busca consolidar um entendimento externo à coalizão.

Em declaração conjunta o grupo de Cairns e o G-20, em 16 de dezembro de 2005, comunicam:

Reclamamos uma total eliminação de todas as formas de subsídios às exportações – a forma mais distorciva de apoio – no máximo até 2010. Queremos ver progressos na efetiva operacionalização dos dispositivos previstos para o tratamento especial e diferenciado acordados no acordo-quadro de julho de 2004, incluindo produtos especiais, mecanismos de salvaguarda especial e temas tais como produtos tropicais

⁴⁷

Com esta declaração observa-se dois aspectos: o pragmatismo e a influência do G-20. Pode-se ver que, apesar das rugas da diplomacia brasileira pela falta de apoio em Cancun e

⁴⁶O grupo de Cairns é liderado pela Austrália e conta com a participação brasileira.

⁴⁷Declaração Conjunta do Grupo de Cairns e G-20 de 16 de dezembro de 2005.

pelos receios de Índia e China em relação aos interesses do grupo de Cairns, apontados por Ramanzini Júnior (2009), estes pontos não são um impeditivo para uma articulação visando pressionar os EUA e a UE, ademais, indicam certo pragmatismo da liderança brasileira. A influência do G-20 é visualizada quando se vê na declaração conjunta na qual o grupo de Cairns, que possui explícitos interesses ofensivos, se não apoia, ao menos aponta aceitar o tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento.

A Primeira Reunião Ministerial envolvendo os grupos de países em desenvolvimento, ocorrida em 16 de dezembro de 2005, indica a procura do Itamaraty de ampliar o relacionamento e a articulação com os países do Sul⁴⁸. Em seu discurso na Conferência da OMC, em dezembro de 2005, o Ministro Celso Amorim declarou:

Devemos igualmente ser sensíveis às necessidades daqueles que enfrentam os maiores desafios. É o caso dos países de menor desenvolvimento relativo e outras pequenas economias vulneráveis. Esta Rodada deve resultar em um compromisso decidido pelos países desenvolvidos de conceder acesso livre de tarifas e quotas para os produtos dos países de menor desenvolvimento relativo em bases estáveis e permanentes, de maneira a contribuir para a diversificação de sua base produtiva e a libertá-los de sua dependência de favores unilaterais, incertos e instáveis.

Com vistas a traduzir nosso compromisso em termos práticos, o Brasil, juntamente com seus parceiros do Mercosul, está preparado para se mover à concessão de acesso a mercado livre de tarifas e quotas para produtos dos países de menor desenvolvimento relativo, especialmente da África e da América Latina⁴⁹.

A declaração do ministro Amorim, em primeiro lugar, cobra que a atenção dos países do Norte em relação aos países mais sensíveis seja tratada em um ambiente multilateral. Um segundo ponto aponta para a noção que o então ministro Amorim afirmou pautar as ações do G-20, qual seja, “associar liberalização comercial com justiça social”⁵⁰.

Como já dito, ao menos no tema agrícola, parece que a ação brasileira compatibiliza a contento os interesses opostos dentro da coalizão G-20. Afinal, o Brasil, além de pressionar os países desenvolvidos, aponta que também está disposto a conceder tratamento especial às

⁴⁸Participaram da Ministerial, que produziu um comunicado conjunto: G-20, G-33, grupo ACP, Grupo Africano, PMDRs e o grupo das pequenas economias vulneráveis.

⁴⁹Discurso do ministro Celso Amorim na VI Conferência Ministerial da OMC e, 14 de dezembro de 2005. IN: MRE. **O G-20 e a OMC**: textos, comunicados e documentos. Brasília: MRE/FUNAG, 2007.

⁵⁰Discurso do ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, na abertura do debate geral da 60^a Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 17 de setembro de 2005.

comunidades dependentes da agricultura de subsistência⁵¹. Ao envolver o Mercosul nesta questão a diplomacia brasileira acaba conectando a Argentina nesta mesma linha. Esta postura além de visar afastar os países do Sul das propostas bilaterais dos EUA e da UE, também tende a respaldar a fala do ministro Amorim, já citada, de que “Solidariedade é a visão de seu próprio interesse a longo prazo”⁵². A crescente importância que o Sul adquire no sistema internacional, talvez faça com que ações como esta não só atendam como também transcendam os objetivos brasileiros em torno do G-20 e da OMC.

Na segunda fase (2006-2008) das relações entre o Brasil e os outros países em desenvolvimento, além de apresentar as características do período 2003-2006, ou seja, além do Itamaraty buscar fortalecer seus laços com um núcleo representativo da diversidade do Sul e voltar-se para coesão interna do G-20, são acrescentados outros elementos a esta relação com o Sul. Em primeiro lugar, o G-20 procurou se articular com outros agrupamentos Sul-Sul demonstrando que a liderança brasileira almejava, a partir de 2006, consolidar uma coesão externa a coalizão. Prova disso são os inúmeros comunicados conjuntos que envolveram o G-20; o G-33; o Cotton-4; o Grupo ACP; o Grupo Africano; os PMDRs; e as Pequenas Economias. Em segundo lugar, observa-se, com mais intensidade, uma ação brasileira externa à Rodada Doha, mas que acaba por auxiliar esta coesão do G-20 com outros grupos Sul-Sul. Em tal ação o Brasil se compromete com a cooperação para o desenvolvimento; abre unilateralmente o mercado nacional aos PMDRs; perdoa a dívida de países africanos; e inicia cúpulas Sul-Sul, tais como África-América do Sul (AFRAS) e América do Sul-Países Árabes (ASPA). Em abril de 2008, o ministro Celso Amorim indica um direcionamento neste sentido ao declarar:

⁵¹Em 25 de outubro de 2005, em Carta a algumas das autoridades máximas da Europa, o presidente Lula da Silva também apontou o direcionamento da ação brasileira neste sentido ao afirmar: “O Brasil, que já vem reconhecendo e praticando o princípio da assimetria em seus relacionamento com nações em desenvolvimento mais pobres, reafirma sua disposição de trabalhar para que estes países encontrem tratamento digno para suas necessidades e estará pronto a cooperar com a União Europeia para encontrar fórmulas justas e equânimes com este objetivo”.

⁵²Entrevista concedida pelo ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, à revista Carta Capital de 26 de fevereiro de 2007.

O G-20, o IBAS, a ASPA, a AFRAS e a CASA/Unasul [...] não são um bando de siglas sem significado que contribuiriam apenas para complicar ainda mais o emaranhado de letras e números com que se descreve a realidade internacional. São exemplos de iniciativas em que o Brasil procurou valorizar a criação e a inovação em sua política externa. Nossas ações internacionais encontram seu fundamento último nos princípios éticos, humanistas e de justiça social que caracterizam as políticas implementadas pelo governo Lula também no plano interno. Nosso objetivo é continuar a ter uma política externa ativa, com agenda própria, consciente do interesse brasileiro, mas, ao mesmo tempo, participante nos processos de integração da América do Sul, solidária com outros países em desenvolvimento – a começar pelos africanos – e aberta ao mundo⁵³.

Outro aspecto que esta fala do ministro Amorim aponta é a capacidade adaptativa do Ministério das Relações Exteriores. Afinal, em sua afirmação o ministro ao mesmo tempo em que reafirma os elementos norteadores da política externa brasileira (CERVO, 2008), também indica alguns incrementos, tais como, solidariedade e justiça social. Como será visto, estes aspectos, que aparecem desde o início do governo de Lula da Silva, a partir desta etapa ganham uma substância mais concreta.

Neste período, as negociações em torno da Rodada Doha apresentam avanços, porém esta evolução é muito truncada. Os pontos mais discutidos na área agrícola são os relacionados ao tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento⁵⁴ e aos produtos sensíveis. Cabe destacar que estes temas estão ligados às medidas de proteção e flexibilidade frente à liberalização almejada na Rodada. Este fato denota a preocupação dos negociadores no sentido de se alcançar algumas garantias e parâmetros para que, deste modo, a agenda liberalizante de Doha seja tratada com mais segurança. O debate em torno destes pontos é de fundamental importância, pois é necessária a manutenção de um certo equilíbrio e foco no mandato de Doha, caso contrário corre-se o risco de uma extrema relativização e/ou distorção dos objetivos iniciais que acabam inviabilizando a ambição da Rodada.

No período de 2003 a 2005, foi estabelecido um acordo-quadro, aspectos gerais que guiaram as negociações, e deste momento até o ano de 2008 a discussão foi sobre as modalidades, período em que se definem as regras que irão balizar as diversas áreas da Rodada⁵⁵. Como nesta etapa os temas mais debatidos foram os destacados acima, os menores

⁵³Texto-base da conferência do ministro Celso Amorim na Coordenação dos Programas de pós-graduação de Engenharia (COPPE) da UFRJ – Criação e Inovação na Política Externa Brasileira – Rio de Janeiro, 25 de abril de 2008.

⁵⁴Basicamente, são abordadas as questões em torno dos Produtos Especiais e das Medidas de Salvaguardas Especiais.

⁵⁵Uma última etapa seria o estabelecimento das listas de concessões, período em que os membros da OMC ajustam seus mercados e tarifas em conformidade com as modalidades acordadas.

países do Sul ganharam importância nas tratativas, pois se estes temas são delicados para os maiores países em desenvolvimento e para os desenvolvidos; para os países que apresentam ampla agricultura de subsistência e dependência na exportação de algumas matérias-primas o direcionamento de tais temas pode criar efeitos nocivos à estrutura de suas sociedades.

Como neste momento os menores países em desenvolvimento ganharam maior relevância, o desafio colocado para a diplomacia brasileira era não somente manter estes países conectados no âmbito multilateral da OMC e com forte ligação ao G-20, mas, principalmente, demonstrar a concreta disposição do Brasil em relação ao desenvolvimento e a redução das sensibilidades destes países do Sul.

Porém, em 24 de julho de 2006, houve uma suspensão informal de Doha. Entre 2006 e 2008, devido à consolidação das lideranças da negociação, os encontros entre um núcleo de países composto por Austrália, Brasil, EUA, Índia e UE, o chamado Green Room, são mais frequentes e decisivos para o andamento das tratativas da Rodada. Foi o encontro destes países em meados de 2006 que indicou a suspensão das negociações naquele momento. O informe Pontes quinzenal indica as preocupações dos dirigentes da OMC em relação a este período:

Pascal Lamy advertiu os Membros do risco de desaparecimento das propostas existentes na mesa de negociações: eliminação de subsídios de exportação a produtos agrícolas; acesso a mercados isento de quota e tarifas para as exportações dos países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs); e cortes aos subsídios de algodão. O Diretor Geral da OMC declarou que a suspensão das negociações coloca o progresso existente em “modo de espera”⁵⁶.

Em uma carta aberta aos Ministros de Comércio, publicada no periódico *International Herald Tribune*, em 27 de julho, Pascal Lamy advertiu que o recente fracasso “já havia dado início a dois fenômenos que ameaçam o sistema multilateral: de um lado, verifica-se uma mudança nas prioridades comerciais em direção a acordos regionais ou bilaterais, que todos concordam estar aquém de um acordo global tanto em termos de profundidade quanto de abrangência; e, de outro, há um aumento do número de ameaças de se buscar por meio do nosso extremamente eficiente sistema de solução de controvérsias o que não foi obtido nas negociações.”

⁵⁷

Com esta paralisação de Doha, que foi retomada no início de 2007, os negociadores brasileiros viam a necessidade de aumentar a articulação com o Sul para, ao menos, evitar que as conquistas do G-20 fossem perdidas. Em julho de 2006, o presidente Lula da Silva demonstrou sua percepção sobre as negociações destacando a preocupação do Brasil em relação aos menores países do Sul ao declarar:

⁵⁶Pontes quinzenal, Vol.1, N°14, jul/2006.

⁵⁷Pontes quinzenal, Vol.1, N°15, ago/2006.

As negociações para uma Agenda do Desenvolvimento na OMC estão em crise. Não é uma crise técnica. É uma crise política. É uma crise de falta de liderança.

[...]

É falsa a noção de que tais distorções possam ser compensadas com políticas de ajuda ou preferências comerciais, que apenas perpetuam situações de dependência. Dependência em relação a poucos produtos – por vezes um único – e poucos mercados. Os países pobres não necessitam de favores. Necessitam de condições equitativas para fazerem valer suas vantagens comparativas. Daí a prioridade à agricultura⁵⁸. [colocar que o Brasil é ferido com estas propostas]

A partir deste contexto até a mini-ministerial de julho de 2008, ocorreram cinco Reuniões conjuntas entre o G-20 e outros agrupamentos Sul-Sul, tais como, G-33, Grupo ACP, Grupo Africano, Cotton-4, PMDRs. Ou seja, houve um encontro formal conjunto por semestre entre 2006 e 2008. Em relação a estas articulações entre grupos Sul-Sul, o ministro Amorim, em setembro de 2006, afirmou:

Temos também uma convergência e uma coligação, uma coalizão com vários outros grupos de países em desenvolvimento. Isso não é pouco, porque não é só o G-20 com as suas propostas.

[...]

Estamos aqui, o G-20 como um núcleo central, mas os outros países também estão expressando a unidade na nossa diversidade.

[...]

Queremos ter uma posição comum em termos de interesse para países de menor desenvolvimento relativo [...]. E queremos também discutir temas que interessam a alguns países mais pobres ou mais vulneráveis de uma maneira criativa, algo que não prejudique o interesse dos países exportadores, mas que ao mesmo tempo leve em conta a situação de países vulneráveis, como é o caso por exemplo do tema das erosões de preferência⁵⁹.

Esta declaração do ministro Celso Amorim deixa claro que o Itamaraty via como importante uma ampliação do diálogo com o Sul. Esta aproximação aumentava as chances de se alcançar ganhos em Doha. Além disso, como será visto mais adiante, demonstra que o Ministério das Relações Exteriores percebe que, com a crescente importância dos países em desenvolvimento, o Brasil deve não somente procurar intensificar as relações com os grandes países do Sul, mas também deve se voltar para os menores. Como aponta o trabalho de Ramanzini Jr (2009) a diversidade dos atores domésticos brasileiros é colocada pelos negociadores do país como um elemento que legitima e impede que a ação do Brasil nesta dupla frente seja classificada como contraditória. O embaixador Seixas Corrêa, em setembro de 2005, expõe este aspecto ao afirmar:

⁵⁸Intervenção do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Reunião entre os Países do G-8 e os Chefes de Estado e de Governo da África do Sul, Brasil, China, Índia, México e República do Congo, São Petersburgo, Rússia, 17 de julho de 2006.

⁵⁹Palavras iniciais do ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, na primeira Conferência de Imprensa da Reunião de Alto Nível do G-20, Rio de Janeiro, 09 de setembro de 2006.

O saldo comercial do setor agrícola brasileiro – US\$ 17,8 bilhões em 2004 – é, atualmente, o maior do mundo. Esse crescimento deveu-se não só ao agronegócio, mas também à agricultura familiar, que congrega cerca de 85% do total de estabelecimentos e responde por 38% do valor bruto da produção.

[...] o fato de o país congregar, a uma só vez, em seu comércio agrícola, tanto interesses acentuadamente ofensivos quanto a perspectiva do desenvolvimento rural e das necessidades dos pequenos agricultores de baixa renda, confere ao Brasil legitimidade muito especial como interlocutor, seja dos países desenvolvidos, seja dos países em desenvolvimento. A influência do Brasil, que já era considerável, viu-se incontestavelmente ampliada a partir da criação do G-20, em agosto de 2003⁶⁰

Apesar deste aspecto destacado por parte da literatura especializada e constatado na fala do embaixador Corrêa, este direcionamento aos menores países em desenvolvimento evidencia alguns fatores importantes da agenda externa do Brasil. Ao procurar articular o G-20 com outras coalizões Sul-Sul, a liderança brasileira demonstra que não considera suficiente a diversidade interna do G-20, lembrando que 10 países fazem parte tanto do G-20 como do G-33; e 12 países fazem parte do G-20 e do grupo de Cairns⁶¹, ou seja, como já foi dito, na formação da coalizão G-20 houve uma preocupação no sentido de abarcar países que representassem os diversos interesses do Sul.

Quando a diplomacia do Brasil opta por dar mais espaço ao G-33 e aos PMDRs, a partir de 2006, isso poderia fragmentar o G-20, pois países com interesses ofensivos, como a Argentina e a África do Sul, não seriam contemplados. Porém, como foi visto, um dos principais ganhos destes países, no qual o Brasil está incluído, já havia alcançado alto nível de comprometimento, com o estabelecimento de uma data para o fim dos subsídios à exportação. Além disso, as propostas de concessões de isenção tarifária dadas aos PMDRs não afetam, substancialmente, a balança comercial dos países ofensivos, pois o fluxo comercial entre estes países representam menos de 1% do total das trocas comerciais. Deste modo, o Itamaraty tem uma certa margem para colocar o G-20 mais próximo dos interesses defensivos atendendo uma diversidade de países, que vai desde a Índia até a Tanzânia, e conseguindo, com isso, manter a unidade do agrupamento.

Respalhando mais intensamente os interesses defensivos dos países em desenvolvimento, em nome próprio e do G-20, o Brasil tem a possibilidade de avançar sobre outros dois aspectos, que também são positivos para os demais países com interesses ofensivos do G-20. Em primeiro lugar, este direcionamento gera um maior diálogo com os países do Sul que pode trazer frutos externos a Doha, como maior facilidade para empresas

⁶⁰Cartas de Genebra, Ano 4, n.º6, set/2005.

⁶¹Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm. Acesso em 05/dez/2018.

brasileiras se instalarem naqueles países, aumento das exportações nacionais direcionadas para tais Estados, apoio em outras arenas negociadoras, entre outros. Em segundo lugar, ao fazer esta gestão da coalizão pode haver um ganho adicional em outros campos através do poder de barganha acumulado no G-20. Os negociadores brasileiros, por exemplo, constatam que os EUA ainda têm espaço no ambiente doméstico para diminuir o subsídio de apoio interno. Em relação a isso, o ministro Amorim, em 2005, afirmou:

Eles têm sempre dito - tanto no bilateral quanto no plurilateral, no multilateral eles são mais discretos - que têm espaço. Eles não dizem “eu não posso fazer isso, eu cheguei ao meu limite, eu cheguei ao *bottom line*”⁶².

Além deste concerto entre agrupamentos Sul-Sul, entre 2006 e 2008, o governo brasileiro também procurou um respaldo objetivo ao discurso diplomático de “solidariedade e justiça social”, principalmente, através da cooperação para o desenvolvimento. Um marco interessante para se observar a evolução deste aspecto é analisar os discursos do presidente brasileiro no Fórum Econômico Mundial, em Davos. Este local tem uma forte simbologia para este governo por inúmeros fatores. Foi neste Fórum que ocorreu a primeira aparição internacional de Lula da Silva como presidente, era um momento de transição de governo e de certo receio nacional e internacional sobre como Lula da Silva e seu partido de esquerda, o PT, conduziriam o Brasil. Na “Carta ao Povo Brasileiro”, o novo presidente buscou diminuir este receio reafirmando “a disposição de realizar reformas econômicas, sociais e políticas muito profundas, respeitando contratos e assegurando o equilíbrio econômico”⁶³. A ida a Davos, precedida pela participação no Fórum Social Mundial, serviu para ratificar esta Carta e indicar os objetivos do novo governo.

Em seu primeiro discurso no Fórum, em 2003, entre os inúmeros pontos levantados, chama a atenção à preocupação do novo presidente com a política interna do país. Lula da Silva destaca vários fatores, inclusive propõe a criação de um fundo internacional de combate à miséria e à fome, mais seu foco está direcionado para dentro do Brasil, com destaque para o combate à pobreza⁶⁴. O presidente brasileiro, em 2003, afirmou:

⁶²Palavras do ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, na reunião do Conselho de Comércio Exterior da FIESP, São Paulo, 18 de novembro de 2005.

⁶³Discurso do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, no XXXIII Fórum Econômico Mundial, em Davos, Suíça, em 26 de janeiro de 2003.

⁶⁴Lula da Silva pontua vários aspectos com os quais os países desenvolvidos poderiam contribuir para este objetivo brasileiro.

O Brasil trabalha para reduzir as disparidades econômicas e sociais, aprofundar a democracia política, garantir as liberdades públicas e promover, ativamente, os direitos humanos. A face mais visível destas disparidades são os mais de 45 milhões de brasileiros que vivem abaixo da linha da pobreza. O seu lado mais dramático é a fome, que atinge dezenas de milhões de irmãos e irmãs brasileiras. Por essa razão, fizemos do combate à fome nossa prioridade. Não me cansarei de repetir o compromisso de assegurar que os brasileiros possam, todo dia, tomar café, almoçar e jantar⁶⁵.

Em 2007, já no segundo mandato, o discurso de Lula da Silva em Davos não apresenta mais este foco. O presidente brasileiro aponta as realizações de seu primeiro mandato e destaca as potencialidades de novos projetos de seu governo, como o Programa de Aceleração do Crescimento, convidando a sociedade internacional para observar as mudanças ocorridas no Brasil. Além disso, há um destaque para o crescente diálogo com a América do Sul, a África e a Ásia. Neste momento o foco recai em mostrar que as políticas do Brasil podem beneficiar outros países em desenvolvimento. Os programas de infra-estrutura poderiam ser expandidos para a América do Sul, os biocombustíveis poderiam ser uma alternativa para diminuir a pobreza mundial e preservar o meio ambiente.

O biodiesel gera emprego, gera renda, gera desenvolvimento, e o nosso programa poderia ser um exemplo, a ser financiado pelos países ricos aos países africanos e aos países da América Central.

Um país grande como os Estados Unidos e rico como os Estados Unidos [...] poderia estar participando com os países pobres, financiando projetos para que através da soja, para que através do girassol, para que através do dendê, para que através da mamona, para que através de tantos outros produtos pudéssemos estar produzindo combustível limpo para o mundo, combustível não poluente, combustível gerador de empregos⁶⁶.

Durante o governo Lula da Silva, o Itamaraty, via Agência Brasileira de Cooperação (ABC), coordenou, aproximadamente, 700 projetos de cooperação técnica envolvendo instituições brasileiras, como a Emprapa e a Fiocruz, em variadas áreas (educação, saúde, agricultura, entre outros)⁶⁷. Um discurso do ministro Celso Amorim de 2010, indica como a diplomacia brasileira apresentou nos fóruns internacionais a cooperação para o desenvolvimento realizada entre 2003 e 2010.

⁶⁵Discurso do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, no XXXIII Fórum Econômico Mundial, em Davos, Suíça, em 26 de janeiro de 2003.

⁶⁶Discurso proferido pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em sessão plenária do Fórum Econômico Mundial de Davos sobre novas estratégias para a erradicação da fome, 26 de janeiro de 2007.

⁶⁷MRE. Balanço de Política Externa (2003-2010). Ver também AYLLÓN e LEITE (2010).

No mais das vezes, não se trata só de emprestar ou doar dinheiro, mas de transferir conhecimento de um país em desenvolvimento que passa – ou passou – por desafios semelhantes. O valor da cooperação recebida é muito maior do que o preço da cooperação prestada, porque cria oportunidades de desenvolvimento humano com enorme efeito multiplicador. A cooperação internacional é importante instrumento de transformação da realidade. As ações de solidariedade confirmam que a indiferença diante do conflito e da pobreza não é aceitável. E que não é preciso ser rico para ser solidário. O Brasil tem sua própria visão de cooperação internacional. Quer contribuir para um novo paradigma. Não acredita na dicotomia entre países doadores e países receptores. Antes, preconiza relações de parceria para o desenvolvimento que sejam horizontais e livres de condicionantes. É claro que não se devem dispensar os recursos e a experiência dos países ricos [...]. [Porém,] O Sul também é fonte de políticas e programas que podem inspirar, inclusive nos países ricos, uma forma mais solidária de se relacionar com o próximo⁶⁸.

Como a fala do embaixador indica, o Brasil procura meios de auxiliar o desenvolvimento dos países do Sul com a preocupação de diferenciar esta cooperação da empreendida pelos países do Norte. A diversidade da população brasileira e seus variados problemas são utilizados como elementos que legitimam esta prática internacional e aproximam o Brasil dos menores países em desenvolvimento. O espaço dado para este tipo de política não só respalda o primeiro discurso internacional de Lula da Silva, em Davos, no qual o presidente destacava a necessidade de se combater a pobreza, mas também aponta a percepção do Itamaraty de que era necessário dar ao histórico discurso nacional de identidade e sensibilidade em direção aos demais países do Sul uma substância mais concreta. O cenário internacional e o momento interno do Brasil, além dos formuladores que conduzem a agenda exterior, dão certa margem para se abrir esta vertente na política externa brasileira. Com isso, o tradicional pragmatismo, em certa medida, sofre uma inflexão ganhando um aspecto menos funcional, porém sem deixar de lado os aspectos estratégicos e a visão de longo prazo que caracterizam as ações do Itamaraty (CERVO; BUENO, 2011; PINO; LEITE, 2010).

Neste ambiente político de ampliação do espaço do Sul na agenda internacional brasileira, nos variados eixos apontados acima inicia-se 2008. Este ano foi caracterizado por uma maior intensidade das negociações de Doha e por um impasse que perdura até os dias atuais⁶⁹. Dois fatos merecem destaque neste período: o primeiro se refere à Mini-Ministerial de Julho⁷⁰; e o segundo é o Texto-Revisão apresentado em dezembro⁷¹.

⁶⁸Intervenção do ministro Celso Amorim no evento de alto nível da 99ª Conferência Internacional do Trabalho Genebra, 14 de junho de 2010.

⁶⁹Cabe ressaltar, como já foi dito, que as negociações são muito intrincadas, porém elas ocorreram lentamente entre os anos de 2006 e 2007. Prova disto é que o próprio diretor-geral da OMC, Pascal Lamy, afirma que o conhecido Pacote de julho de 2008 tem sua origem no texto divulgado em julho de 2007.

⁷⁰Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/meet08_e.htm. Acesso em 05/dez/2018.

No primeiro semestre de 2008, os negociadores da Rodada tinham como objetivo criar consensos em torno das modalidades para que, deste modo, houvesse uma Ministerial que conduzisse a um acordo final. Em 2009 ocorreriam mudanças internas nos principais membros da OMC e os negociadores ligados a esta instituição seriam alterados. Em certa medida, este novo impulso de Doha e o posterior impasse, se relacionam com estas modificações. Neste contexto, o Brasil buscou articular uma posição comum do Mercosul preocupado com as posições da Argentina nas tratativas⁷². Além disso, em reunião conjunta entre o G-20 e outros agrupamentos Sul-Sul, a diplomacia brasileira reafirma seu compromisso com o tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento⁷³. Porém, o G-20 não formula um claro posicionamento coletivo, a ser levado à Mini-Ministerial de Julho, sobre este tema da negociação (CARVALHO, 2010; RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

Na Mini-Ministerial, ocorrida entre 21 e 29 de julho de 2008 com a presença de mais de 30 ministros, o diretor-geral da OMC, Pascal Lamy, apresentou uma proposta baseada nas discussões ao longo das negociações para um acordo final da Rodada Doha. Esta proposta demonstra a grande influência do G-20 nas tratativas, pois vários aspectos propostos e reivindicados por esta coalizão foram abarcados, em certo ponto, pelo chamado Pacote Lamy. Em questões delicadas como apoio doméstico, acesso a mercados, produtos sensíveis, tratamento especial e diferenciado, além do subsídio à exportação, as posições do G-20 são observadas no Pacote de Julho de 2008.

Apesar disso, o G-20 demonstra a dificuldade das coalizões em manter a unidade nos momentos decisivos de uma negociação (CARVALHO, 2010; RAMANZINI JÚNIOR, 2009). Os principais países do grupo tiveram posturas divergentes em relação aos pontos sensíveis destacados no texto de Lamy. O Brasil acabou apoiando o Pacote apresentado, enquanto a Índia e a Argentina tiveram uma postura contrária à proposta do diretor-geral da OMC. Em 27 de julho de 2008, a Folha de S. Paulo publicou:

Amorim reconheceu que o compromisso com a aliança dos países emergentes (o chamado G-20) tem seus limites nesta reta final. “O G-20 não é um fim em si mesmo”, disse ele. “O fim é obter um bom acordo na Rodada Doha. Na hora da verdade, as avaliações podem não ser as mesmas. Cada país terá de tomar a sua decisão.”⁷⁴.

⁷¹Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_modals_dec08_e.htm e http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/chair_texts08_e.htm. Acesso em 05/dez/2018.

⁷²Ver o informe: CNI – Integração internacional, Ano 1, Nº 1, ago/2008.

⁷³Comunicado conjunto do grupo de países em desenvolvimento - G-20; G-33; NAMA-11; ACP; PMDRs; Grupo Africano; Economias pequenas e vulneráveis; Caricom; e Cotton-4 - Genebra, 20 de julho de 2008.

⁷⁴Brasil se distancia de emergentes na OMC. **Folha de S. Paulo**, 27/jul/2008, Caderno Dinheiro.

Ao analisar este momento, parte da literatura aponta as divergências entre Brasil e Índia destacando que o governo Lula da Silva havia atingido seu limite de abertura aos interesses defensivos dos indianos, que não estariam satisfeitos com o Mecanismo de Salvaguardas Especiais. Vale destacar, igualmente, que a postura brasileira não contrariou apenas os interesses defensivos do G-20, mas também não encontrou respaldo dos países, como a Argentina, que representavam os interesses ofensivos da coalizão.

Deste modo, ao menos dois cenários são possíveis entender a postura brasileira. No primeiro as ações da diplomacia nacional em torno do G-20 teriam uma característica extremamente funcional e instrumental. O auto-interesse conduziria o Itamaraty a lidar com as pretensões dos membros da coalizão com um foco restrito no ganho individual do Brasil e a ter a sua atenção voltada exclusivamente para a Rodada Doha. Ou seja, os formuladores ao vislumbrarem a possibilidade de se oficializar uma conquista para o país no âmbito multilateral não hesitariam em ferir os interesses de seus aliados e estariam com uma foco tão grande em Doha que super-dimensionariam esta Rodada colocando os demais aspectos do sistema internacional em um plano secundário. Neste cenário se observaria uma ruptura na política externa brasileira. Pois este direcionamento fere seus elementos norteadores e demonstra uma leitura diferente sobre a busca de autonomia e desenvolvimento empreendida pelo Ministério das Relações Exteriores ao longo do tempo. A relativa estabilidade e previsibilidade da ação externa do Brasil não seriam correspondidas (CERVO, 1994, 2008; MARIANO, 2015; PINHEIRO, 2004; SOARES DE LIMA, 2005a, b).

Em um segundo cenário, o Itamaraty privilegiaria a procura por ganhos agrícolas na Rodada Doha, mas também daria atenção a outros aspectos da arena internacional. Neste momento a complexidade de Doha se apresenta de maneira mais intensa, pois as negociações horizontais induzem os países a cruzarem suas posições nos variados aspectos da negociação para a formação de uma postura geral e final sobre a Rodada, ou seja, é o período em que o país procura esclarecer para os demais membros da OMC sua visão sobre as tratativas como um todo apresentando seus limites e possibilidades. Assim, se nos momentos anteriores a coalizão conseguiu agir de maneira mais coesa, neste estágio da Rodada esta unidade, que como foi visto é muito complexa, tende a não ser privilegiada na negociação (CARVALHO, 2010; RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

São fortes os indícios de que a estratégia do Itamaraty procurava, nas etapas intermediárias da negociação, alcançar os máximos ganhos possíveis, via G-20, em relação à

liberalização agrícola dos países desenvolvidos. Para que quando as tratativas chegassem no estágio de definição final houve algum ganho efetivo nesta área, apesar da relativização que sofreriam devido a lógica de Doha nesta etapa, na qual ocorreria um aumento da pressão do Norte e da incompatibilização dos interesses do Sul. Deste modo, pode-se constatar que o G-20 está voltado para o momento intermediário e não para o período de decisões finais da Rodada⁷⁵. Observando que as conquistas da coalizão estão circunscritas para aquele momento, as divergências na Mini-ministerial de Julho de 2008 se tornam mais compreensíveis e tendem a ter uma importância diminuta em relação à manutenção do agrupamento na Rodada (CARVALHO, 2010; RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

Há um aspecto importante que aponta neste sentido após a constatação da impossibilidade de se alcançar um acordo final e ocorrer o retorno das discussões intermediárias em torno das modalidades. Com este retorno o G-20 volta a se articular e apresentar posições comuns, possivelmente, objetivando manter os avanços em agricultura para um futuro acordo final. Este concerto da coalizão é visto em torno do último texto relevante da Rodada Doha divulgado em dezembro de 2008⁷⁶.

Após a paralisação das negociações multilaterais, em julho de 2008, o G-20 tem defendido (i) a retomada das tratativas com base nos textos de dezembro de 2008, o qual garante equilíbrio de concessões entre setores distintos, obtido após 7 anos de negociações; (ii) a primazia do caráter multilateral do processo negociador; (iii) o respeito ao mandato de Doha, particularmente no que tange aos princípios, conceitos e modalidades pré-acordados; e (iv) a centralidade dos temas agrícolas para a Rodada Doha⁷⁷.

Os progressos alcançados foram consolidados em projetos apresentados pelos presidentes dos Grupos Negociadores respectivos em dezembro de 2008. No entender da ampla maioria dos participantes das negociações, inclusive o Brasil, esses textos definem o equilíbrio possível para a conclusão das negociações num prazo curto⁷⁸.

A postura brasileira na Mini-ministerial também indica a visão do Itamaraty sobre este contexto. A crise financeira já havia se iniciado em meados 2007⁷⁹ e mudanças no comando

⁷⁵O fato da coalizão não definir uma posição comum para a Mini-ministerial também evidencia este aspecto.

⁷⁶Como os avanços da Rodada são lentos, os pequenos ajustes de posição entre os membros da OMC, que esta revisão do Pacote de Julho trás, se tornam importantes.

⁷⁷Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/desenvolvimento-comercio-e-financas/g-20-comercial/vi-ew>. Acesso em: 20/mar/2017.

⁷⁸Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/desenvolvimento-comercio-e-financas/rodada-doha-da-omc/view>. Acesso: 20/mar/2017.

⁷⁹Crise completa 3 anos sem reformas concluídas. **O Estado de S. Paulo**, 09/ago/2010, Caderno Economia e Negócios.

dos EUA e da UE eram anunciadas. A diplomacia de Lula da Silva estava priorizando esta Rodada de negociações há sete anos e precisava dar uma sinalização mais clara para seus atores internos. Certamente, estes aspectos influenciaram a decisão de julho de 2008. O Brasil precisava marcar sua posição, demonstrar no contexto interno e externo certa independência e foco no atendimento aos interesses domésticos, além de mostrar abertura aos países do Norte.

Um outro aspecto que pode ter colaborado para o travamento de Doha foi a ampla alteração dos principais negociadores ligados a OMC. O presidente do Comitê de Agricultura, Crawford Falconer, foi substituído por David Walker; o cargo de representante permanente do Brasil em Genebra que era ocupado por Clodoaldo Hugueneu passou a ser ocupado por Roberto Azevêdo; O Ministro de Comércio e Indústria da Índia, Kamal Nath foi sucedido por Anand Sharma; o cargo de USTR antes conduzido por Susan Schwab passou para Ronald Kirk; o Comissário Europeu de Comércio Peter Mandelson foi sucedido por Catherine Ashton, que no final de 2009 assumiu o novo cargo da UE de Alta Representante Europeia para as Relações Exteriores e Política de Segurança, e deixou o posto de Comissário Europeu de Comércio com Karel De Gucht. Entre outros fatores, essas mudanças relacionam-se com o processo eleitoral dos EUA, no qual o democrata Barack Obama tornou-se presidente do país; a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que gerou uma reestruturação da ação externa da UE; e as eleições ocorridas na Índia.

Pode-se até argumentar que é saudável trocar os representantes dos respectivos atores quando as negociações tendem à paralisia, porém esta conjuntura é peculiar, afinal, ao mesmo tempo em que tais representantes são trocados o contexto internacional também se modifica. Ou seja, os novos negociadores tendem a não oxigenar a Rodada Doha, mas buscam trazer novas prioridades para a OMC frente à crise financeira que seus países enfrentam. Possivelmente, os antigos negociadores, pelo longo tempo que ficaram na Rodada, tenderiam a priorizar a conclusão de Doha como uma das primeiras medidas para aliviar a crise mundial.

A VII Ministerial da OMC, ocorrida entre 30 de novembro e 2 de dezembro de 2009, evidencia esta mudança de foco. As Conferências Ministeriais da OMC que, tradicionalmente, são conhecidas como momentos de intensas negociações entre seus membros, em 2009 não contou com este aspecto na pauta oficial do encontro que, aliás, não abordou a Rodada Doha.

Na Ministerial que teve como tema “A OMC, o Sistema de Comércio Multilateral e o Atual Ambiente Econômico Global” optou-se por tratar o trabalho regular da organização⁸⁰.

A partir deste momento, se observa uma baixa atuação do Brasil e do G-20 na Rodada Doha, afinal, o cenário é de paralisia das negociações na OMC. Um fato importante que se observa é que em nenhum momento o Itamaraty almejou expandir a atuação do G-20 para além de seu foco inicial na liberalização agrícola dos países desenvolvidos, no âmbito da OMC. A diplomacia do Brasil parece entender que circunscrever a ação do agrupamento a este foco inicial além de manter a coesão interna do grupo e sua força nas negociações, também acaba por gerar uma identificação com grande parte dos demais países do Sul, pois a agricultura é o setor no qual Sul apresenta uma melhor competitividade comparativa.

A partir de 2009, em certa medida, as conquistas e as propostas do G-20 somadas a sensibilidade desta coalizão à diversidade dos países em desenvolvimento acabam sendo incorporadas em parte do discurso de diplomatas brasileiros que buscam, com isso, demonstrar sua legitimidade e credibilidade no trato da crise financeira internacional. O ministro Celso Amorim indicou este direcionamento, em fevereiro de 2010, ao afirmar:

Atualmente, esse G-20 [comercial] ficou um pouco obscurecido pelo outro mais importante, o dos presidentes, que discute as questões financeiras e econômicas do mundo. Mas quem sabe o atual (embora existisse o G-20 no FMI) tenha ganhado força e legitimidade em razão do G-20 anterior? Essa articulação precisava ter legitimidade. Não bastava ser só Brasil, Índia e China porque senão parece que são só os grandes países em desenvolvimento em detrimento dos pequenos. Tivemos que nos articular com os africanos, tivemos que nos articular com os centro-americanos. Enfim, o G-20, desde o início, tinha países de menor desenvolvimento relativo, como a Tanzânia, tinha países centro-americanos⁸¹.

⁸⁰Disponível em: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min09_e/min09_e.htm. Acesso em: 10/dez/2018.

⁸¹Palestra do ministro Celso Amorim no “Ciclo de Palestras” na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR) - Brasília, 25 de fevereiro de 2010.

3. Atuação da REBRIP, CNA, CNI e CEB (2003-2008)

Neste capítulo, serão apresentados as percepções dos atores domésticos brasileiros em relação à coalizão G-20, e, também, de forma mais geral, no que tange aos seus principais interesses em relação à Rodada Doha. Mesmo que, algumas vezes, a expectativa de parte desses atores, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), não tenha relação direta com o G-20, por se tratar de uma coalizão específica que atua no tema da agricultura, por conta da condicionalidade estabelecida no âmbito negociador multilateral entre as negociações agrícolas, e, as negociações em Non – Agricultural Market Access (NAMA), é importante analisar as expectativas dos principais grupos domésticos brasileiros em relação tanto ao G-20 quanto à Rodada Doha.

Por isso, neste capítulo, amplia-se o leque de atores analisados para além daqueles que faziam parte do Grupo Técnico Informal (GTI), esfera doméstica na qual se definia a posição brasileira no G-20. Foram mapeados os atores domésticos que buscaram influenciar a formulação da posição brasileira na Rodada Doha com o objetivo de entender como a estratégia governamental administrou as expectativas e pressões oriundas desses atores. Será analisado de forma mais específica as posições de três atores domésticos: a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP) que tem relação com parte da sociedade civil e com os pequenos agricultores; a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) que é uma entidade importante no cenário nacional e que representa os interesses do agronegócio; e, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) que congrega entidades industriais com interesse especialmente nas negociações de NAMA na OMC. Além desses três atores, será considerado também a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) que congrega interesses do empresariado de forma geral, sobretudo, dos setores ligados à indústria; ainda que o setor agrícola não seja desconsiderado.

Um ator importante que pode ser visto como representando diversos interesses sociais nas discussões sobre o G-20 e nas negociações da Rodada Doha, e em especial a agricultura familiar, é a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP). A rede atua desde 2001 e contou, entre 2003 e 2008, com 67 membros de diversos setores da sociedade civil. Além disso, entre o ano de 2003 ao de 2007 teve parceria com a Aliança Social Continental (ASC) e contou com o apoio financeiro de 5 órgãos internacionais: Action aid, Christian Aid (a partir

de agosto de 2005), Ford Foundation, Oxfam International, Solidago Foundation (até julho de 2005)⁸².

Esta rede se autodefine como “uma articulação de ONGs, movimentos sociais, entidades sindicais e associações profissionais autônomas e pluralistas, que atuam sobre os processos de integração regional e comércio, comprometidas com a construção de uma sociedade democrática pautada em um desenvolvimento econômico, social, cultural, ético e ambientalmente sustentável”⁸³. As instituições associadas a REBRIP “buscam alternativas de integração hemisférica opostas à lógica da liberalização comercial e financeira predominante nos acordos econômicos atualmente em curso.”⁸⁴. Para alcançar este objetivo a rede formou seis grupos de trabalho⁸⁵, entre estes, cabe destacar o Grupo de Trabalho (GT) Agricultura, cujo principal objetivo foi “monitorar e influenciar os acordos assumidos pelo governo brasileiro nas rodadas de negociações comerciais agrícolas internacionais”⁸⁶. A partir disso, a Rede procurou estabelecer um canal de comunicação entre os atores internos e as instâncias governamentais, principalmente com o Ministério das Relações Exteriores e com o Ministério da Agricultura. A REBRIP tem visão significativamente diferente destes dois ministérios. Considera que tanto o Ministério das Relações Exteriores quanto o Ministério da Agricultura priorizam as exportações em detrimento do abastecimento nacional e da agricultura familiar.⁸⁷

O posicionamento desta rede, frente à Rodada Doha, se torna inteligível quando observa-se ao menos dois fatos: em primeiro lugar, como afirma a própria rede:

é importante termos em conta que a REBRIP é uma rede com fortes características de uma articulação. Vários de nossos membros são muito maiores (em termos de sua base social e de sua capacidade de atuação política) do que a própria rede. Isso significa que as estratégias gerais e as posições de muitos de nossos membros não são decididas no âmbito da REBRIP mas sim em cada um destes movimentos ou entidades. Estes membros vêem na REBRIP um espaço de articulação coletiva em torno de uma pauta e de objetivos comuns específicos – no caso barrar algum [Tratado de Livre Comércio] TLC ou rodada de negociações, defender alguma proposta de integração regional, realizar alguma mobilização ou atividade de capacitação – mas não como o lugar de estruturação de suas políticas de conjunto.⁸⁸

⁸²Apoio financeiro da REBRIP: http://www.rebrip.org.br/_rebrip/pagina.php?id=921. Acesso em: 12/abril/2018.

⁸³Disponível em: http://www.rebrip.org.br/_rebrip/pagina.php?id=616. Acesso em: 12/abril/2018.

⁸⁴Id.

⁸⁵Os Grupos de Trabalho são: Agricultura, Comércio e Meio Ambiente, Gênero, Parlamento, Propriedade Intelectual e Serviços. Disponível em: http://www.rebrip.org.br/_rebrip/index.php. Acesso em: 12/abril/2017.

⁸⁶Disponível em: http://www.rebrip.org.br/_rebrip/pagina.php?id=653. Acesso em: 12/abril/2018.

⁸⁷Id.

⁸⁸Assembleia da REBRIP de outubro de 2007.

Com isso, para alcançar a adesão dos movimentos sociais brasileiros e representá-los internacionalmente busca atender a demanda destes grupos por maior proteção frente às negociações internacionais e, portanto, reivindicam na Rodada Doha o “direito a promover o desenvolvimento sustentável, a soberania e segurança alimentar e proteger a agricultura familiar e camponesa no contexto das negociações comerciais internacionais”⁸⁹.

Em segundo lugar, é importante ressaltar, que a REBRIP tem fortes ligações com parceiros internacionais, os quais dão suporte político, como a ASC, e financeiro, através da Action Aid, Christian Aid, Ford Foundation, Oxfam International. Além disso, a Rede apresenta estreitos contatos com organismos de outros países com um caráter próximo ao dela formando o que pode-se denominar de uma coalizão de movimentos sociais⁹⁰. Este relacionamento, com agentes externos, reforça a necessidade de uma articulação não somente com os movimentos sociais nacionais, mas também com os movimentos sociais internacionais. A importância que a REBRIP concede ao G-20 é a seguinte:

O G20 é uma das forças mais importantes para se garantir mudanças políticas na governança econômica global. Acreditamos fortemente que um protagonista de peso como esse deve desenvolver e manter um diálogo aberto, produtivo e sustentado com a sociedade civil. Os grupos da sociedade civil podem ajudar a mobilizar os meios de comunicação de massa e a opinião pública – no Norte e no Sul [...]. Estamos comprometidos a continuar o diálogo com o G20 e outros grupos de países em desenvolvimento⁹¹.

Além disso, a rede tem uma visão favorável ao G-33, ao Grupo de Países da África, Caribe e Pacífico (ACP), aos Países Menos Desenvolvidos (PMDs), e ao Grupo Africano que representam agrupamentos de países que objetivam uma ampla manutenção das salvaguardas, das medidas de preferenciais e da isenção tarifária. Para a REBRIP a aliança destes países com o G-20 formando o chamado G-110 seria uma possibilidade desejável:

⁸⁹Nota da REBRIP de 07/out/2005.

⁹⁰Exemplo disso, é a coalizão de movimentos sociais de apresenta uma declaração conjunta na Reunião Ministerial do G-20, realizada em Nova Delhi, assinaram o documento: ActionAid, Oxfam, REBRIP, RMACL – Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Centre for Environmental Concerns Hyderabad (CEC), Cecoedecon, Centre for Social Studies (CSS), Centre for Youth & Social Development (CYSD), Ekta Parishad, Fair Trade Forum, GENE CAMPAIGN, Integrated Research and Action for Development (IRADe), International Resources for Fairer Trade (IRFT), Unnayan Onneshan (ONG do Bangladesh), South Asia Watch on Trade, Economics & Environment (SAWTEE) – Rede do Nepal, Sustainable Development Policy Institute (SDPI) – ONG do Paquistão.

⁹¹Declaração Conjunta da REBRIP de 18 de Março de 2005.

Este grupo de países do Sul trabalha com a perspectiva de consolidação de um acordo identificando pontos comuns entre esse amplo conjunto de países, que pode incluir as propostas de completa eliminação dos subsídios à exportação dos países ricos até 2010, a redução das medidas de apoio doméstico distorcivas, que ‘inibem o crescimento das exportações e a possibilidade de prover espaço político que garanta desenvolvimento sócio-econômico sustentável’, além de linguagem sobre a importância dos produtos especiais e das salvaguardas como meios de assegurar a segurança alimentar, o desenvolvimento rural e o modo de vida sustentável no campo (*livelihood*) dos países em desenvolvimento, no pilar de acesso a mercados. Outros possíveis pontos de acordo são o suporte a demanda de acesso a mercados com isenção tarifária e de cotas aos PMDs e a defesa da posição dos africanos na questão do algodão. Esta formação ainda embrionária de países do Sul pode vir a se conformar como um elemento novo e de significado político de maior fôlego⁹².

Um ponto importante para essa pesquisa foi notar que a REBRIP adota um posicionamento que procura pressionar e reivindicar maior transparência do governo brasileiro perante as negociações:

Uma das grandes mudanças sinalizadas pelo governo Lula no que diz respeito às negociações internacionais era a promessa de transparência, de evitar os ambientes turvos de onde os resultados que podem prosperar beneficiem a uns poucos em detrimento de muitos⁹³.

Com interesses diferentes do apresentados pela REBRIP e representando os setores mais ligados ao agronegócio e à agricultura de exportação, um ator doméstico não governamental importante é a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Esta organização “tem como missão representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros. Defende, também, seus direitos e interesses, promovendo o desenvolvimento econômico e social do setor agropecuário. Para tudo isso se tornar realidade, a CNA congrega associações e lideranças rurais e participa, de forma ativa e permanente, das discussões e decisões sobre a política nacional agrícola.”⁹⁴. Pode-se dizer que para a CNA, o G-20 seria uma coalizão favorável aos seus interesses na Rodada Doha na medida em que caso haja a paralisação das negociações ainda existe a possibilidade de ganhos nos painéis e no caso de avanço das negociações esse setor seria um dos maiores beneficiados.

A posição da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil em relação às reuniões ministeriais da Rodada Doha se fundamenta pela força atual e potencial da agroindústria de exportação do Brasil. Devido a isso, a CNA se mostra contrária a todas as medidas que impeçam o livre fluxo dos produtos agropecuários brasileiros. Isso significa que esta

⁹²Nota da REBRIP de 15 de dezembro de 2005.

⁹³Boletim nº 12 de março/abril de 2007.

⁹⁴Disponível em: <https://www.cnabrasil.org.br/cna/missao-cna>. Acesso em: 11/abril/2018.

instituição além de se opor aos subsídios mantidos pelos países desenvolvidos, foco principal de Doha e do G-20, também é contrária às salvaguardas, aos produtos especiais e a isenção tarifária defendidas por muitos países em desenvolvimento, principalmente, pelos reunidos no G-33.

Em relação aos subsídios, o então presidente da Comissão Nacional de Comércio Exterior da CNA, e, 2006, Gilman Viana Rodrigues, afirmou:

Não é proibido dar o subsídio para viabilizar a sobrevivência de um produtor, mas gerar excedentes para concorrer no mercado externo, desalojando outros produtores, é absolutamente crítico para o relacionamento.⁹⁵

Nesta mesma entrevista, Rodrigues indica que a CNA tem um posicionamento crítico em relação a defesa de medidas protecionistas feitas por importantes membros do G-20:

Vários países do G-33, sobretudo China, Índia, Filipinas e Indonésia - que são também membros do G-20 -, estão enxergando no instrumento uma oportunidade para elevar de forma perene o seu grau proteção, sem qualquer relação com o objetivo central do mecanismo de salvaguardas, que é o de apenas minimizar surtos súbitos de importações resultantes da redução tarifária promovida pelas negociações⁹⁶.

Ao mesmo tempo observa-se que a CNA reconhece o papel do G-20 e a liderança brasileira no grupo:

A grande novidade nesta rodada era a presença do G-20. O grupo foi uma coalizão de países criada a partir do fracasso da Conferência Ministerial da OMC, em Cancún, no México, no final de 2003, por iniciativa do Brasil. O grande mérito do G-20 foi colocar os países em desenvolvimento e o tema agrícola no centro da negociação. O G-20 foi desde o início uma coalizão “anti-subsídios”, uma vez que no pilar de acesso a mercado sempre existiram posições contraditórias, com alguns países defendendo posições ofensivas (Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, etc.) e outros com fortes interesses defensivos, como Índia e China. Além das suas divergências internas, a maioria dos países do G-20 assumiu posições pouco ambiciosas nas negociações de bens industriais (NAMA, na terminologia da OMC)⁹⁷.

Ademais, a CNA incentivava ou um acordo ambicioso frente aos subsídios, que compensasse perdas em outros setores, ou a paralisia das negociações de liberalização comercial e, com isso, a utilização mais intensa dos painéis para a solução dos contenciosos.

A agência de notícias da CNA divulgou em 03 de agosto de 2006:

⁹⁵Entrevista em 1º de dezembro de 2006.

⁹⁶Id.

⁹⁷BERALDO, Antonio Donizetti. **Brasil, o grande perdedor em Doha**, Agência de Notícias CNA, 25 de julho de 2006.

Para o assessor técnico da Comissão Nacional de Comércio Exterior da CNA, [Antônio] Donizeti Beraldo, o País precisa tomar uma posição mais ambiciosa. “A última rodada de negociações foi em 1984, no Uruguai. Se conseguirmos um acordo modesto agora só será possível rever daqui a dez anos”, alertou Donizeti. O especialista explica ainda que, diante do ambiente desfavorável para um acordo, o melhor seria adiar a rodada por dois ou três anos.⁹⁸

Em referência a alternativa dos painéis, Beraldo manifestava a possibilidade de ganhos marginais, mas criticava a posição do governo brasileiro quanto à implementação das medidas compensatórias:

O caminho dos contenciosos comerciais é outra possibilidade que se coloca. Os produtores rurais estão bastante desestimulados em trilhar esse caminho, pois embora tenhamos sido bem sucedidos nos contenciosos anteriores com os EUA (algodão) e a UE (açúcar), os resultados não tem sido implementados até agora. Ou seja, ganhamos, mas ainda não levamos. O governo brasileiro, infelizmente, tem sido pouco firme em exigir o cumprimento das decisões do órgão de solução de controvérsias da OMC.⁹⁹

Os dois atores domésticos tratados acima, a REBRIP e a CNA, apresentam uma postura clara: enquanto o primeiro buscava uma proteção ampla para a população dos países em desenvolvimento; o segundo, tinha suas atenções voltadas para uma ambiciosa liberalização comercial que estimule o agronegócio brasileiro a utilizar suas potencialidades exportadoras, ampliando assim, seus mercados tanto nos países desenvolvidos como também nos em desenvolvimento. Tal clareza de posicionamento, como será tratado abaixo, não é encontrada nos documentos da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

A CNI atua na defesa dos interesses do setor produtivo e tem como missão defender e representar a indústria. Esta organização apresentava, durante o período de 2003 e 2008, 11 conselhos temáticos dos quais, cabe destacar o Conselho Temático da Integração Internacional (Cointer)¹⁰⁰, que “tem por missão orientar o relacionamento da CNI com órgãos governamentais responsáveis pelas políticas de comércio exterior brasileira e negociações internacionais para promover a integração da indústria com o mercado mundial. Para tal,

⁹⁸Disponível em: <http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/noticias/doha-cna-rejeita-acordo-pifio>. Acesso em: 11/abril/2018.

⁹⁹Artigo de 25 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/noticias/brasil-o-grande-perdedor-em-doha>. Acesso em: 11/abril/2018.

¹⁰⁰Salientamos que a interdependência entre os diversos conselhos é dinâmica, porém, nosso foco recai sobre o Cointer. Os demais Conselhos Temáticos são: Assuntos Legislativos, Educação, Infraestrutura, Integração Nacional, Meio Ambiente, Micro e Pequena Empresa, Política Econômica, Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico, Relações do Trabalho e Desenvolvimento Social, Responsabilidade Social.

realiza ações de promoção comercial, de investimentos e de acordos comerciais bilaterais e multilaterais e de integração econômica”¹⁰¹.

Para alcançar os objetivos de defesa e promoção da indústria, esta Confederação adota uma postura ambígua, mas não incoerente, em relação às reuniões ministeriais da OMC. Por um lado, a CNI apoia a liberalização da Rodada Doha, com um amplo acordo frente aos subsídios: “as negociações agrícolas constituem o elemento crítico para o sucesso da Rodada e a avaliação dos benefícios obtidos pelo Brasil dependerá diretamente dos resultados dessas negociações”¹⁰².

Por outro lado, a instituição reclama um tratamento diferenciado para a indústria brasileira:

O mandato de Doha determina que devem ser incorporados os princípios de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e de reciprocidade assimétrica nas concessões a serem negociadas em acesso a mercados para bens industriais. É imprescindível que a Indústria brasileira possa contar com essas flexibilidades para acomodar os produtos sensíveis que terão dificuldades em adaptar-se aos cortes definidos pela fórmula que vier a ser acordada.¹⁰³

É possível constatar que esta ambiguidade advém especialmente de dois fatores: em primeiro lugar, pelo fato do setor industrial estar englobado em um setor mais abrangente, o empresarial, que é composto por múltiplos setores, tais como: agronegócio, comércio, serviços, construção civil, entre outros. Este amplo setor tem como uma de suas premissas a defesa da liberalização econômica, porém, as indústrias brasileiras representam a parcela empresarial brasileira mais frágil e com maior dificuldade adaptativa em relação às medidas liberais demandadas pelos países desenvolvidos

A razão está ligada à lógica econômica desses setores, já então expostos à competição internacional e, portanto, menos sensíveis que os setores industriais aos possíveis custos e benefícios da integração regional. O setor financeiro, altamente globalizado e com presença intensa de bancos estrangeiros, é o exemplo mais bem acabado dessa realidade, o que explica o baixo protagonismo da Federação Brasileira de bancos (Febraban) na dinâmica da CEB (MANCUSO; OLIVEIRA, 2006, p. 166).

Em segundo lugar, a CNI é a principal instituição, tanto na seção política como na financeira, da chamada Coalizão Empresarial Brasileira (CEB). Esta coalizão foi fundada em

¹⁰¹Disponível em:

<http://www.cni.org.br/portal/main.jsp?lumPageId=4028808113A0F3790113ABD03FFB01A3&lumI=br.org.cni.sitecni.ConselhoTematico.detConselhoTematico&itemId=189>. Acesso em: 11/abril/2018.

¹⁰²OMC: o fracasso da Rodada Doha prejudica o Brasil, Declaração da CNI de 24 de julho de 2006.

¹⁰³Indústria defende negociações equilibradas na OMC, Declaração de 21 de junho de 2006.

1996, por iniciativa da CNI e apresentava, entre 2003 e 2008, 170 organizações empresariais associadas¹⁰⁴ de diversos setores empresariais brasileiros. Seu objetivo “é coordenar o processo de influência do setor empresarial brasileiro nesses processos de negociações comerciais internacionais”¹⁰⁵. Devido a sua característica multi setorial a Coalizão apresenta um posicionamento genérico e ambivalente que procura atender a ampla gama de associados. Mas, observa-se, dentre outros fatores, pela importância da CNI para a manutenção da CEB, uma discrepância de atuação setorial que fornece uma característica defensiva à instituição. Mancuso e Oliveira (2006, p. 165) indicam que

a assimetria de participação setorial resultou na tendência à formação de uma coalizão de caráter defensivo. Embora a estrutura institucional estimulasse a participação equilibrada dos diversos setores e entidades de classe, observou-se na prática um certo desequilíbrio, com maior envolvimento de associações com posturas defensivas – caso da Abimaq (Associação Brasileira das Indústrias de Máquinas e Equipamentos), Abinee (Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica), Abiquim (Associação Brasileira da Indústria Química), Eletros (Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos), entre outras.

Assim, a CEB destaca a necessidade de um tratamento diferenciado para a indústria nacional, porém não deixa de tratar, dentre outras questões, dos subsídios agrícolas, ponto central para o setor agropecuário.

Por conta do que foi discutido acima e pelo que verifica-se nos documentos disponíveis o posicionamento da CNI e da CEB apresentam uma forte relação, o qual, em parte, explica a ambigüidade desta Confederação, pois esta vincula, fortemente, sua posição a uma coalizão inerentemente ambivalente. Nota-se duas possíveis causas para a CNI adotar tal vinculação: em primeiro lugar, como já citado, este setor é um dos mais frágeis do meio empresarial, e, possivelmente, vê nesta ampla coalizão uma maneira de diminuir e ter certo controle de possíveis perdas advindas de um acordo comercial multilateral; em segundo lugar, é um excelente meio de estabelecer um vínculo com a CNA que representa, como já visto, o setor mais competitivo e independente da economia brasileira sendo que, provavelmente, um amplo acordo que beneficie este grupo na questão dos subsídios poderá gerar fortes danos ao setor industrial.

Em um trecho do relatório de Reunião da CEB de setembro de 2007 é indicado que

¹⁰⁴Disponível em: <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B517F40121B54C1068470D.htm>. Acesso em: 11/abril/2018.

¹⁰⁵Disponível em: http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/negocia/fp-negi.htm?URL=/negocia.nsf/web_negocia_html?op=enform. Acesso em: 11/abril/2018.

Na semana seguinte à reunião, a CNI circulou o documento apresentado aos Membros da CEB e pediu contribuições por escrito para ajuste da proposta. As respostas foram coletadas até o dia 3 de outubro e estão sendo consolidadas. Foi definido também, entre os próprios membros da CEB, um grupo técnico composto pelos setores mais interessados na negociação (Abinee, Abimaq, Abiquim, AEB, CNA, ELETROS, FIRJAN e FIESP) para conduzir o diálogo técnico sobre as modalidades com o Governo.

Será estabelecida em breve uma data na primeira semana de novembro para realização da próxima reunião da CEB sobre o assunto. Na mesma ocasião dessa reunião o grupo técnico realizará reunião com o Governo para apresentar a proposta

¹⁰⁶.

O trecho acima, além de apontar algumas outras funções da CEB como: gerir os grupos técnicos multissetoriais, reforça a busca de identificar as reivindicações do empresariado e representar a iniciativa privada frente ao governo. Ademais, pode-se observar os benefícios, em certa medida, que a CNI, responsável pela secretaria executiva desta coalizão, acaba por conseguir. A Confederação é a instância, antes mesmo do governo, a constatar as visões e expectativas dos múltiplos setores empresariais e conduz a representação destes perante o governo podendo destacar os interesses dos industriais. Assim, esta organização alcança, através da CEB, um importante meio de defesa e voz para a indústria nacional.

Em suas declarações de posicionamento tanto a CEB como a CNI¹⁰⁷ sempre destacam, em primeiro lugar a, já citada, necessidade de um ambicioso acordo na área agrícola afirmando que “as negociações internacionais desde a criação do GATT promoveram uma acentuada abertura do setor industrial, enquanto os setores agrícola e agroindustrial continuam recebendo elevado grau de proteção nos países desenvolvidos”¹⁰⁸. Pode-se concluir, com isso, que este argumento visa mais proteger a indústria do que incentivar o avanço da liberalização agrícola. Afinal, mesmo com o mandato de Doha, em certa medida, defendendo as industriais dos países em desenvolvimento, dificilmente, os países desenvolvidos farão um ambicioso corte nos subsídios agrícolas sem garantirem um amplo acesso ao mercado de bens não agrícolas dos países que objetivam reduzir os subsídios. Além desta reivindicação estas duas instituições afirmam:

¹⁰⁶Relatório de Reunião de 26 de setembro de 2007.

¹⁰⁷Devido a extrema proximidade de postura e ação destas duas instituições e baseado no que já foi exposto sobre elas será analisado de maneira conjunta suas posições e ações ao longo das reuniões ministeriais.

¹⁰⁸Declaração da CNI de 21 de junho de 2006.

as negociações da Rodada devem gerar resultados equilibrados entre, de um lado, a agricultura, e de outro, a indústria e serviços; as negociações de produtos industriais devem permitir melhor acesso de produtos sujeitos a picos tarifários em países desenvolvidos; e as negociações de regras devem resultar no aperfeiçoamento dos procedimentos de aplicação de medidas antidumping, coibindo o uso das mesmas para fins protecionistas¹⁰⁹.

A CNI afirmou que uma estratégia

coerente com os objetivos de expansão de exportações deve priorizar os mercados com ganhos relevantes em acesso a mercados. A CNI defende a utilização de critérios econômicos na orientação da política comercial brasileira. Esses critérios devem permitir a identificação dos países prioritários, dos instrumentos mais adequados para aproveitar as oportunidades existentes e dos temas que devem compor a lista de demandas do Brasil em cada uma das frentes de negociação¹¹⁰.

Observa-se que os critérios de países prioritários da CNI estão bem consolidados e dão atenção tanto para os países desenvolvidos como para os em desenvolvimento. Consta-se isso quando se identifica que a CNI, no período, possuía três conselhos empresariais que visavam intensificar o intercâmbio com os EUA, a Alemanha e o Japão. Além disso, a CNI apresentava um conselho especial para tratar do Mercosul e do Ibas.

A setorização das negociações também era criticada: “a indústria brasileira não tem interesse em um processo de liberalização tarifária, setorialmente seletivo e acelerado”¹¹¹. Além disso, ao longo da negociação, o multilateralismo é realçado apesar da CNI não abrir mão de acordos bilaterais. Como pode ser notado, pelo o exposto até o momento, tanto a CNI como a CEB, dão um enfoque especial para a Rodada em si e para a atuação do governo brasileiro, em detrimento do G-20, que não foi citado em nenhuma das declarações analisadas no período de 2003 e 2008. Como a CNA, estas instituições, também adotaram uma postura em que suas reivindicações frente a possíveis perdas nas negociações podem ser diminuídas com algumas contrapartidas governamentais. A CNI afirmou:

A indústria brasileira vem sendo exposta a crescentes pressões competitivas decorrentes do processo de valorização da moeda brasileira em relação às moedas dos principais parceiros comerciais e da emergência da China no comércio mundial. Por outro lado, continua penalizada por uma carga tributária elevadíssima e crescente e por taxas de juros reais que estão entre as mais altas do mundo¹¹².

¹⁰⁹Declaração da CNI de 21 de junho de 2006.

¹¹⁰Disponível em: <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF808081272B58C0012730BE3E847CE9.htm>. Acesso em: 11/abril/2018..

¹¹¹Declaração da CNI de 21 de junho de 2006.

¹¹²id.

Vale lembrar que do ponto de vista discursivo a OMC promove a ideia de que o livre-comércio mundial teria um efeito benéfico para o conjunto dos setores econômicos e, neste sentido, parcela dos setores industriais nacionais encontram-se em uma situação delicada com relação ao avanço das negociações multilaterais, pois, cada vez se torna mais difícil compatibilizar seus interesses, que muitas vezes são compatíveis com políticas governamentais protecionistas, com valores ou discursos fundamentados nos ideais do liberalismo econômico. Isso pode explicar, ao menos em parte, o discurso favorável à liberalização comercial conjugado com a extrema cautela em relação às negociações da Rodada Doha.

Após analisar o posicionamento geral dos atores domésticos será demonstrado como estas posturas são expostas ao longo das reuniões ministeriais da OMC. A percepção sobre os avanços e retrocessos que as reuniões evidenciam é muito semelhante, porém a ação diante desta percepção se distingue, principalmente, pelo posicionamento e pelos objetivos destacados acima. Com base nos documentos analisados, constata-se que os três setores internos tratados concentram suas atenções na Ministerial de Hong Kong (2005) e após a Reunião do Conselho Geral de Julho de 2006 suas expectativas em relação à conclusão da Rodada Doha se modificam sendo que, a partir deste momento suas ações não priorizam mais a Rodada Doha como no período anterior. Como será visto, este fato é observado de dois modos: em primeiro lugar, as declarações destes atores domésticos o evidencia; e em segundo lugar, os assuntos tratados pelos seus boletins, revistas e periódicos que antes traziam um foco especial para as negociações internacionais no âmbito da OMC, a partir deste momento, passam a priorizar outros temas.

Como foi visto acima a REBRIP destacou a importância do G-20 e em uma declaração que remete ao início da atuação deste grupo, em 2003, afirma:

[...] observamos uma importante inflexão com a criação do G-20 e uma política de alianças com outros países 'em desenvolvimento' que convivem com elevados níveis de exclusão social no campo. Pela primeira vez a ênfase do governo brasileiro não se limitava ao acesso a mercados agrícolas, mas se referia a necessidade de justiça social e de tratamento especial e diferenciado para os países 'em desenvolvimento'. Não por coincidência, esse mesmo ano marca também a realização de um importante seminário internacional organizado pelo GT Agricultura da REBRIP, deixando claro ao novo governo que outros setores teriam que ser ouvidos quando o tema fosse agricultura e negociações comerciais¹¹³.

¹¹³Declaração da REBRIP de 7 de outubro de 2005.

Assim pode-se afirmar que na Ministerial de Cancun, em 2003, a Rede já pressionava o governo brasileiro. Porém, na Ministerial de Hong Kong, em 2005, observa-se uma maior ação desta entidade antes, durante e depois do encontro. A REBRIP articulou sua ação focada em Hong Kong desde o início de 2005 participando das reuniões Ministeriais do G-20, as mini-ministeriais do G-6¹¹⁴, as reuniões realizadas pelas agências governamentais brasileiras e, ainda, realizou seminários nacionais para discutir as negociações de Doha.

Analisando os documentos disponíveis, constata-se que a REBRIP intensificou sua ação contrária às negociações em 2005, pois temia que o acordo fosse fechado naquele ano e não levasse em conta os setores sociais. Assim, em março de 2005, a REBRIP, através de uma coalizão de movimentos sociais, participou da Reunião Ministerial do G-20, realizada em Nova Delhi. Neste encontro, o posicionamento e os objetivos da entidade, citados acima, são ressaltados e na declaração conjunta se tem a seguinte afirmação:

O G20 tem uma responsabilidade especial de defender os países em desenvolvimento com menos força nas negociações. Por essa razão, encorajamos fortemente no sentido de que o G20 desenvolva e acorde posições comuns com outros grupos de países em desenvolvimento, entre os quais o G33, a União Africana, os países da África, do Caribe e do Pacífico (ACP) e os países menos desenvolvidos (LDCs) no período que antecede a conferência ministerial de Hong Kong, inclusive em torno de questões difíceis, como a das preferências ou a da diferenciação.¹¹⁵

Ao acompanhar a mini-ministerial de Paris, ocorrida entre 2 e 4 de maio de 2005, a REBRIP, observou que todas negociações comerciais naquela conjuntura se vinculavam, direta ou indiretamente, a Rodada Doha e novamente demonstrou sua preocupação com o Ministerial de Hong Kong:

A posição brasileira em relação às negociações na OMC foi, de um lado, costurar uma aliança com países médios (G-20) que permitisse ter voz ativa no processo e, no conteúdo das discussões, posições bem mais liberais do que as demonstradas em outras negociações, como a ALCA ou as com a União Europeia. Essa tem sido a orientação até agora, o que reforça a necessidade de acompanhar com atenção esse processo¹¹⁶.

Em meio a preocupação com o possível avanço de Doha, duas grandes reivindicações da REBRIP foram contempladas: foi aprovada no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), do qual a REBRIP é membro convidado, um documento que

¹¹⁴Grupo de países centrais na Rodada Doha, formado por: Brasil, Índia, EUA, União Europeia, Austrália e Japão.

¹¹⁵Declaração Conjunta da REBRIP de 18 de Março de 2005.

¹¹⁶Boletim REBRIP de maio de 2005.

[...] apresenta conceitos e diretrizes de segurança alimentar e nutricional (SAN), apresenta uma lista de produtos sensíveis à segurança alimentar e trata de questões como: política de desenvolvimento rural e sustentável e fortalecimento da agricultura familiar. O relatório explicita duas visões diferentes entre os Ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário e tem como objetivo a incorporação de suas proposições nas negociações internacionais em que o Brasil está envolvido, sobretudo, na Reunião Ministerial da Rodada de Doha, em Hong Kong no final deste ano. Segundo o embaixador Clodoaldo Hugueneu não se pode atuar nas negociações comerciais internacionais apenas para defender a lógica da agricultura comercial. Este documento vem justamente fazer contraposição a esta lógica¹¹⁷.

Além disso, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, órgão no qual os movimentos sociais têm maior voz, passou a fazer parte da Câmara de Comércio Exterior (Camex) e, deste modo, foi incorporado na equipe governamental que formula e implementa as políticas de exportação dos produtos brasileiros. Estas duas medidas que, aparentemente, dariam maior representação aos setores sociais e diminuiriam suas preocupações em relação a um acordo negativo na Rodada Doha, geraram exatamente o efeito contrário e em setembro a REBRIP afirmou:

É fundamental para os movimentos sociais e organizações redobrar a mobilização nesta reta final das negociações para que não haja um acordo em bases desvantajosas para os países, e especialmente para as populações mais pobres, e que venha servir ainda mais para comprometer as possibilidades futuras de soberania e desenvolvimento sustentável. É essencial entender o que está em curso, a barganha efetiva que se está propondo, mas fundamentalmente buscar garantir os direitos das grandes maiorias sociais, e isto só se dará com mobilização destas maiorias em defesa de seus interesses¹¹⁸.

Em agosto de 2005, observa-se que não só o setor social, mas também, o setor do agronegócio e o setor industrial se aproximam do Ministério das Relações Exteriores ao criticarem a proposta mais liberalizante apresentada pelo Ministério da Fazenda:

[...] [a proposta] aparentemente rompe com uma estratégia negociadora mais cautelosa, levada adiante até aqui pelo Itamaraty, e se aproxima muito das demandas apresentadas por EUA e União Européia, de que os países em desenvolvimento façam fortes concessões nas áreas de bens industriais e serviços, assumindo inclusive a idéia, que é refutada pelo Itamaraty, de que Brasil, Índia e Argentina estariam isolados na proposta apresentada na negociação em bens industriais. A proposta compromete a estratégia gradual de construção do G-20, e atinge o próprio funcionamento do Mercosul, que funciona como União Aduaneira com uma tarifa externa comum. Não sem motivo, a imprensa registrou questionamentos sobre a proposta apresentada por representantes da chancelaria argentina. No Brasil, entidades patronais e de trabalhadores (como a CUT) já manifestaram sua oposição à proposta da Fazenda, além da própria REBRIP (que enviou nota aos Ministérios envolvidos na discussão demandando a imediata suspensão da proposta)¹¹⁹.

¹¹⁷Boletim REBRIP de junho de 2005.

¹¹⁸Boletim REBRIP de setembro de 2005.

¹¹⁹Boletim REBRIP de agosto de 2005.

Em dezembro de 2005, com a proximidade da reunião de Hong Kong, a ação para pressionar o governo e bloquear o avanço de Doha se intensificou. A REBRIP criticou o fato das principais decisões estarem nas mãos do G-6 e afirmou que o setor social estaria representado por 27 de seus membros na ministerial ocorrida entre 13 e 18 de dezembro. É possível observar que durante a Ministerial, a Rede ao mesmo tempo em que percebeu a forte tendência de um impasse também constatou que os países desenvolvidos poderiam alcançar uma barganha cruzada, por isso, a REBRIP ressaltou a importância das alianças dos países em desenvolvimento envolvendo, os já citados, G-20, G-33, entre outros:

É crucial que os negociadores do governo brasileiro mantenham sintonia com este crescente anseio por mudança nos termos do debate. É preciso que o Ministério das Relações Exteriores aproveite o clima criado em Hong Kong e cerre fileiras com os interesses da ampla maioria dos países em desenvolvimento, e invista na construção de uma articulação de mais fôlego entre estes países. Qualquer traição ao espírito de unidade entre os países em desenvolvimento que se esboça em Hong Kong será vista como um inaceitável retrocesso, do ponto de vista das organizações da sociedade civil do Brasil e do mundo¹²⁰.

O primeiro trimestre de 2006 foi um período de grande tensão na REBRIP, pois havia uma expectativa de que as tratativas de Hong Kong para o avanço da Rodada Doha fossem concretizadas, declarando logo após a ministerial que: “As organizações e movimentos sociais no Brasil e no mundo devem seguir vigilantes e mobilizadas em relação aos próximos passos dos negociadores nos primeiros meses de 2006, pois estarão em jogo os direitos e a soberania dos povos”¹²¹. Em janeiro de 2006 a entidade afirmou que: “O desenho da continuidade das negociações da OMC, com a obtenção de uma declaração ministerial na reunião de Hong Kong da OMC coloca um elemento de perigo iminente para os governos e organizações sociais que lutam pela possibilidade de um desenvolvimento soberano e justo nos quatro cantos do mundo”¹²². Em março de 2006, a entidade criticou o presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva pelo apoio que este sinalizava para a conclusão da rodada:

Causa-nos indignação as recentes declarações do presidente Lula sobre os supostos benefícios que o avanço da Rodada Doha da OMC produziriam para o desenvolvimento dos países pobres e para o combate à pobreza. Nos termos em que o avanço da Rodada está desenhado, e sobretudo após o resultado da reunião ministerial de Hong Kong, estamos convictos de que pode acontecer o oposto¹²³.

¹²⁰Nota da REBRIP de 17 de dezembro de 2005.

¹²¹Nota da REBRIP de 19 de dezembro de 2005.

¹²²Boletim REBRIP de janeiro de 2006.

¹²³Nota da REBRIP de 13 de março de 2006.

Porém, a partir de maio de 2006, com a percepção geral de estagnação da Rodada Doha que passou a ser vista como um acordo de baixa intensidade, a REBRIP demonstrou que o seu objetivo de travar as negociações foi alcançado. Pode-se ver esta mudança de percepção no seguinte trecho:

Após a VI Reunião Ministerial de Hong Kong, as datas de 14 e 15 de maio – Conselho Geral da OMC – nos sinalizavam um momento importante nas negociações em curso na Organização. A avaliação feita no ano passado nos mostrava que se fosse possível um entendimento no prazo previsto de 30 de abril sobre as modalidades em agricultura e NAMA, o acordo poderia ser viabilizado e neste cenário o Conselho Geral de maio seria relevante. Os impasses nas negociações ao longo dos quatro primeiros meses do ano fizeram com que tal avaliação fosse modificada tanto pelas organizações da sociedade civil, quanto pela imprensa e até mesmo por alguns representantes de governo¹²⁴.

Fátima Mello, então membro da secretaria executiva da REBRIP, vendo os resultados da Mini-ministerial do G-6 que antecederam a reunião do Conselho Geral em julho de 2006, não só confirmou esta mudança de percepção como traçou os próximos passos da REBRIP:

O movimento global está em festa e está mais que provado que o modelo imposto pela OMC caducou.[...] O momento agora é pensar alternativas para o sistema multilateral e isso não necessariamente passa pela OMC, mas pela integração regional e por novas instâncias globais voltadas para os interesses dos povos¹²⁵.

Realmente, a partir do segundo semestre de 2006 a Rebrip mudou seu foco de atuação e intensificou suas ações para a integração regional. Uma prova disso foi o boletim de dezembro de 2007, no qual, o editorial ressaltava esta inflexão. Mas, esta mudança não implicaria em um abandono total no acompanhamento da OMC e da Rodada Doha.

Assim, pode-se afirmar que no decorrer das reuniões da OMC, a REBRIP, baseada em suas posições e objetivos, teve uma forte atuação em defesa do bloqueio da Rodada Doha tanto antes como depois das reuniões. Esta atuação se modificou, a partir de meados de 2006, quando todos constatam a paralisia de Doha e opta por dar mais atenção a integração regional frente a possível proliferação de acordos de livre comércio bilaterais.

A CNA também tem uma atenção especial em relação ao G-20, ao G-33 e aos países em desenvolvimento, porém as suas ações, ao longo das reuniões concernentes a liberalização comercial, apresentam expectativas opostas às da REBRIP. A CNA, desde 2003, foi um dos atores domésticos que mais atuou em favor de uma conclusão do mandato de Doha, afinal, o agronegócio brasileiro seria um dos maiores beneficiários da redução dos subsídios dos países

¹²⁴Boletim REBRIP de maio/junho de 2006.

¹²⁵Nota da REBRIP de 24 de julho de 2006.

desenvolvidos. Como foi observado pelas ações da REBRIP, a Ministerial de Hong Kong, em dezembro de 2005, suscitou uma expectativa de que no primeiro semestre de 2006 um acordo amplo pudesse ser concluído. É neste cenário em que será apresentado os primeiros documentos disponíveis a respeito das ações dos agricultores.

Neste momento, a atenção dos atores domésticos recaía sobre a Ministerial do G-6 que ocorreria nos dias 23 e 24 de julho, pois percebem que este encontro indicaria a intensidade que a Rodada Doha ganharia na próxima Reunião do Conselho Geral. Diante disso, em 22 de junho de 2006 a CNA enviou para o Ministério das Relações Exteriores, para o Ministério da Agricultura e para a Missão brasileira em Genebra a “Carta das Lideranças do Agronegócio Brasileiro sobre o Novo Mecanismo de Salvaguardas Especiais para os Países em Desenvolvimento”. Nesta carta a CNA apresentou um temor em relação a possíveis benefícios e proteções aos mercados dos países mais pobres, para fazer avançar as negociações, que prejudiquem o avanço do agronegócio nacional frente, ao que a Confederação considerava um promissor mercado. Na carta a CNA também identificou, o G-33 como um bloqueio à expansão das exportações brasileiras e pede ação do G-20 no caso:

É fundamental deixar claro para todos os membros do G-20 que o Brasil não concorda com propostas que resultem em uma redução do nível de acesso corrente. Entendemos que as tarifas consolidadas na Rodada Uruguaí e nos compromissos de ingresso de novos membros na OMC representam um teto tarifário que não pode ser rompido por novos mecanismos protecionistas.

O G-20 não deveria defender uma proposta que pode piorar as atuais condições de acesso brasileiro aos mercados dos países em desenvolvimento em produtos como açúcar, etanol, carnes, oleaginosas e arroz. Cabe ao Brasil servir-se da sua liderança no grupo para contrabalançar os interesses excessivamente protecionistas de países como Índia, China, Indonésia e Filipinas. Não teria cabimento sairmos da Rodada com uma forte deterioração do nosso status quo em acesso a mercados, ou seja, sairmos numa situação ainda mais fragilizada do que entramos.¹²⁶

Em 28 de junho de 2006, a agência de notícias CNA demonstrou a pressão do setor agrícola e suas expectativas em relação a Doha:

A avaliação corrente é de que chegou a hora de colocar os números no texto. Ou seja: superar a etapa da linguagem e definir claramente qual o percentual de corte nas tarifas, a seleção e o tratamento para produtos sensíveis, o nível de cortes em subsídios domésticos e a questão que vem dividindo os países em desenvolvimento, que é a das Salvaguardas Agrícolas Especiais (SSM). Devido à quantidade de divergências, é quase certo que não será possível fechar até o final da reunião um acordo sobre modalidades plenas¹²⁷.

¹²⁶Carta de 22 de junho de 2006.

¹²⁷Começam as negociações em Genebra. **Agência de notícias CNA**, 28 de junho de 2006.

No dia 29 de junho de 2006, a CNA, através das instâncias do Mercosul, manteve a postura indicada na Carta de 22 de junho:

O setor de agronegócio do Mercosul conclamou o Brasil, como porta-voz do bloco e líder do G-20, a reagir mais duramente contra proposta de salvaguarda agrícola do G-33, grupo integrado por países como Índia, China e Indonésia. [...] Associações rurais da Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Chile pedem para o Brasil defender um limite ao número de produtos especiais que seriam mais protegidos nos países em desenvolvimento importadores de alimentos¹²⁸.

No dia 25 de julho de 2006, o assessor técnico da CNA, Antonio Beraldo, apresentou inúmeras críticas ao governo pelos danos que o agronegócio vislumbrava após o desfecho desfavorável ao avanço de Doha apontado pela Ministerial do G-6. Beraldo destacou o que considera como os prejuízos dos agroindustriais:

O setor agrícola é, indubitavelmente, o mais prejudicado com a falta de progresso nas negociações. Todos sabem que o foco da rodada estava centrado na redução das distorções do comércio agrícola mundial. Atualmente, o Brasil enfrenta uma enorme quantidade de barreiras para aumentar suas exportações devido a tarifas elevadas, concorrência desleal de exportações subsidiadas e políticas domésticas que isolam os produtores dos países ricos das flutuações do mercado mundial e provocam dumping no mercado internacional¹²⁹.

E, ao mesmo tempo, criticou a ação do governo brasileiro frente ao G-20:

A diplomacia brasileira sempre vendeu a idéia de que, com o G-20, a possibilidade de concluir com sucesso a atual rodada seria maior. Não foi o que se viu. As divergências internas do grupo na área de acesso a mercados e a resistência de alguns dos seus membros, como Brasil e Índia, em aceitar cortes, mesmo que modestos, nas tarifas industriais, também dificultaram o avanço das negociações. O Brasil, como líder do G-20, também foi pouco ativo no sentido de conter o ímpeto protecionista da Índia em alguns temas agrícolas, como o estabelecimento das chamadas salvaguardas agrícolas especiais para os países em desenvolvimento, o que prejudicaria enormemente as nossas exportações para esses países que já alcançam mais de 50% das nossas vendas externas¹³⁰.

Pediu uma revisão da política externa brasileira:

A OMC é mais uma frente negociadora em que o Brasil não obtém sucesso. Já fracassamos no contexto da ALCA e do Acordo Mercosul/UE. Em todas essas negociações, o Brasil poderia ser o grande beneficiário, principalmente no agronegócio, onde nossas vantagens competitivas são evidentes. Talvez tenha chegado a hora de repensar nossa estratégia de política comercial externa, já que até agora só temos colecionados fracassos.

¹²⁸Mercosul pede reação a proposta do G-33, **Agência de notícias CNA**, 29 de junho de 2006.

¹²⁹BERALDO, Antonio Donizetti. **Brasil, o grande perdedor em Doha**, Agência de Notícias CNA, 25 de julho de 2006.

¹³⁰ id.

Após Pascal Lamy anunciar a suspensão de Doha , em 28 de julho de 2006, a CNA anunciou sua participação na próxima reunião da Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais, organizada pelo Ministério da Agricultura, no dia 3 de agosto de 2006. Nos preparativos para esta reunião, observa-se a percepção governamental em relação a este momento através da fala do diretor do departamento de assuntos comerciais do ministério da agricultura, Antonio Carlos Costa: “Neste cenário, a retomada das negociações com o Mercosul e com a União Europeia ganha mais relevância para o agronegócio brasileiro”¹³¹.

Em uma notícia da agência de 12 de setembro, referente a reunião do G-20 realizada no Rio de Janeiro, se vê a preocupação do setor com as postura dos EUA:

Para Beraldo há pouca possibilidade de que algum avanço para a retomada de Doha aconteça antes das eleições americanas, marcadas para novembro. ‘Tudo depende do novo congresso americano para que a rodada seja retomada ou fracasse efetivamente’, avalia Beraldo. Além disso, Beraldo, demonstrando mais uma vez as expectativas positivas do agronegócio brasileiro em relação às possibilidades de Doha afirmou que ‘o mérito [da reunião do G-20] foi o apelo político para a retomada as negociações da Rodada de Doha’¹³².

No dia 1º dezembro de 2006, Gilman Viana, demonstrou a estratégia da CNA, criticou a OMC e apontou a importância dos contenciosos. Através disso, nota-se dois fenômenos: o momento de crise em Doha e observa-se que os agroindustriais mantêm a pressão sobre o Brasil para que este atenda aos anseios do setor.

Nossa estratégia foi criar uma naturalidade entre a inter-relação do Brasil produtivo, da CNA liderando a produção brasileira do meio rural, e os adidos agrícolas, embaixadores e representantes de câmaras de comércio na percepção da qualidade do que falamos em relação ao que somos.

[...] No status em que está hoje a OMC, todas as decisões são tomadas por consenso. São cerca de 150 países e, se um só discordar de uma proposta, inviabiliza-se a aprovação. Esse é o cenário das dificuldades. Existem blocos com mobilização razoável para gerar a condução de opiniões ‘consensadas’.

[...] A última rodada concluída na OMC começou em 1986 e terminou em 1994. Tem 20 anos que não há fatos novos nas regras da OMC. Além disso, as regras introduzidas, sobretudo no acordo agrícola, tomaram nova roupagem, o que aumentou disfarçadamente os subsídios. Há muitos artificios e muita vontade de não perder os protecionismos.

[...] A OMC tem o ambiente de debate de novas regras, mas quando um país desrespeita as regras existentes, como praticando excesso de subsídios, cabe o contencioso. Não é um desejo permanente ou uma solução preferida, mas não pode ser descartada. Tem de ser sempre usada, porque se o país ganha o contencioso e o corpo técnico assegura o resultado, cria-se um argumento da maior qualidade para ser usado no ambiente político também¹³³.

¹³¹Câmara discute alternativas para Doha, **Agência de notícias CNA**, 1º de agosto de 2006.

¹³²CNA avalia reunião do G-20, **Agência de notícias CNA**, 12 de setembro de 2006.

¹³³Entrevista de 1º de dezembro de 2006.

Em 13 de fevereiro de 2007, esta confederação anunciou que participaria de uma reunião da CEB. Com os objetivos apresentados pelos agricultores observa-se que estes buscam apoio para a retomada do mandato de Doha:

O encontro pretende consolidar uma agenda de preparação para a retomada das negociações da Rodada Doha, da Organização Mundial do Comércio (OMC). Na ocasião, também serão definidos grupos temáticos de trabalho. O tema agricultura vai reunir produtores e agroindústrias para debater questões polêmicas da rodada, como subsídios agrícolas, apoio interno e acesso a mercado. A intenção da CNA é argumentar para que o posicionamento da CEB reflita a realidade dos produtores¹³⁴.

No dia 11 de julho de 2007, a reunião da Câmara Temática da Negociações Agrícolas Internacionais, a CNA demonstra estar esperançosa com a Reunião do Conselho Geral de julho de 2007, mas é cautelosa como é possível observar nesta afirmação de Beraldo em entrevista para a agência de notícias CNA:

‘O melhor adjetivo seria um acordo razoável, pois traz importantes avanços em relação à Rodada do Uruguai’, afirma Beraldo. ‘Caso haja acordo nessa provável zona de aterrissagem, as exportações brasileiras podem aumentar em até US\$ 10 bilhões. Por outro lado, se não houver consenso, a perda de credibilidade da OMC e a proliferação de acordos bilaterais serão inevitáveis’, declara o assessor da CNA¹³⁵.

Em 30 de julho de 2007, esta confederação afirmou estar preocupada com a política agrícola dos EUA: “Se a nova lei agrícola dos Estados Unidos (Farm Bill) for sancionada no formato que foi aprovado na sexta-feira (27/7) pela Câmara dos Representantes, será ‘uma pá de cal nas negociações da Rodada de Doha’ [afirma Beraldo]”¹³⁶.

Com o apresentado acima, constata-se que a CNA apesar de pressionar o governo por alternativas a Doha mantém uma forte expectativa em torno desta Rodada e diferentemente dos outros atores destaca sua preocupação em relação às posições dos Estados Unidos. Afinal, este país contém um forte mercado consumidor que pode ser mais bem abarcado pelos produtores brasileiro com a redução dos subsídios. Ademais, nota-se a participação da CNA dentro das instâncias governamentais e o destaque dado ao G-20.

Ao analisar as ações e expectativas da REBRIP e da CNA, entre 2003 e 2007, observa-se que estes atores acabam pressionando o governo em momentos distintos. Enquanto há

¹³⁴ Disponível em

<http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/noticias/setor-produtivo-se-prepara-para-retomada-de-negociacoes>. Acesso em: 11/abril/2018.

¹³⁵ Segundo CNA Doha pode ter acordo razoável, **Agência de Notícias CNA**, 12 de julho de 2006.

¹³⁶ Disponível em:

<http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/noticias/e-uma-pa-de-cal-nas-negociacoes-de-doha-diz-cna>. Acesso em: 11/abril/2018.

percepção de avanço das negociações a REBRIP atua para bloquear tais acordos. Porém, quando a percepção é de retração e paralisia da Rodada esta rede diminui sua pressão frente ao governo. A partir deste momento, são os empresários do agronegócio que irão instigar as agências governamentais a adotarem uma atitude pró-ativa em relação às tratativas de manutenção das ambições de Doha. Neste contexto, a CNI, juntamente, com a Coalizão Empresarial Brasileira acabam contribuindo para as pressões da CNA. Porém, ao mesmo tempo, adotam uma ação cautelosa e genérica se diferenciando das ações claras da CNA e da REBRIP.

Em agosto de 2001, a CEB divulgou um documento no qual manifestava sua posição em relação ao lançamento da Rodada Doha. Nesta declaração, constata-se que a Coalizão pressionava o governo brasileiro a proteger a indústria, mas sem deixar de adotar uma postura liberalizante:

Na visão da Coalizão Empresarial Brasileira, o tratamento do tema das tarifas industriais deve estar condicionado à adoção de uma agenda ambiciosa nas áreas em que o Brasil é demandante de maior liberalização, de regras comerciais mais claras e da revisão de alguns acordos que podem comprometer os esforços de desenvolvimento do País ou que ampliam as assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento¹³⁷.

Em agosto de 2003, a CEB iniciou um processo de manifestações perante as agências governamentais. Esta Coalizão apresentou três pontos que considerava estratégicos e incitava o governo a atendê-los:

Não excluir o país – e seu setor produtivo – das negociações; e preservar os interesses do setor produtivo, nas negociações concretas sobre cronogramas, conteúdo da agenda, na definição de trade-offs entre diferentes temas da agenda etc. Além disso, a CEB defende a preservação e a ampliação do Mercosul, a partir de um processo de formação de posições sub-regionais que contemplem de forma adequada os interesses do setor produtivo brasileiro¹³⁸.

Além disso, neste documento a CEB defende os pontos, já tratados, de um acordo ambicioso na agricultura, regras anti-dumping, se coloca contra a setorização e afirma ao defender a adoção de uma fórmula para a Rodada: “para que essa fórmula atenda aos interesses do setor industrial brasileiro é necessário adequá-la ao compromisso de less than full reciprocity”¹³⁹.

¹³⁷OMC: documento sobre o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais. Disponível em: http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/negocia/fp-negi.htm?URL=/negocia.nsf/web_negocia_html?op=enform. Acesso em: 12/abril/2018.

¹³⁸Posicionamento da CEB sobre as estratégias brasileiras nas negociações comerciais. Disponível em: http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/rel_04/costa.htm. Acesso em: 12/abril/2018.

¹³⁹id.

Em 4 de setembro de 2003, a CNI divulgou uma declaração conjunta¹⁴⁰, em meio a Ministerial de Cancun, na qual as indústrias de várias partes do globo pressionavam os países para ao menos delimitarem pontos e demonstrarem a intenção de continuidade das negociações na Ministerial de Hong Kong. Esta declaração se mostrava alinhada com a postura da CNI e da CEB no que tange a um maior acesso aos produtos agrícolas e um tratamento diferenciado para as indústrias dos países em desenvolvimento. Isso demonstrava que a postura ambígua da indústria brasileira não se distanciava da posição de outras empresas industriais do mundo, inclusive de indústrias de países desenvolvidos como Japão.

No segundo semestre de 2004, há uma intensa participação da CEB nas reuniões do Ministério das Relações Exteriores referentes a Nama. Constata-se nestes encontros a CEB cumprindo seu papel de gerir os grupos técnicos, identificar as reivindicações dos setores empresariais e representá-los perante o governo. Também é possível observar que a pressão por esclarecimentos sobre as negociações e maior diálogo são atendidas. No final do documento de 21 de outubro de 2004 afirma-se que:

[...] ficou acordado que todos os participantes procurariam responder ao questionário apresentado pelo Presidente do grupo de NAMA, refletindo seus pontos de vista. As respostas devem ser remetidas ao MRE até o próximo dia 4 de novembro, para que haja tempo hábil para sua incorporação à posição brasileira¹⁴¹.

Em 2005, há um documento conjunto que traçou recomendações e reivindicações para a Ministerial de Hong Kong. Nesta declaração conjunta constata-se um forte alinhamento das posições dos industriais do Mercosul com as posturas, já tratadas, da CEB e da CNI. O documento afirma:

¹⁴⁰ Assinam o documento: PanAfrican Confederation of Employers (PEC), Australian Services Roundtable, National Confederation of Industry (CNI, Production and Commerce Confederation (CPC - Chile), Federation of Egyptian Industries, Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE), European Services Forum (ESF), Nippon Keidanren (Japan Business Federation), Mexican Confederation of Employers (COPARMEX), Confederation Generale des Entreprises du Maroc (CGEM) Disponível em: http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/negocia/fp-negi.htm?URL=/negocia.nsf/web_negocia_html?openform. Acesso em: 12/abril/2018..

¹⁴¹ Negociações de Acesso a Mercados para Bens Não-Agrícolas na OMC (NAMA). Reunião de Coordenação Nacional, Ministério das Relações Exteriores, 21 de outubro de 2004: http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/negocia/fp-negi.htm?URL=/negocia.nsf/web_negocia_html?openform. Acesso em: 12/abril/2018.

A análise do avanço da rodada de desenvolvimento da OMC sugere que existem fortes discrepâncias entre o grau de ambição dos principais protagonistas na agricultura e na indústria.

[...] O efeito de uma decisão multilateral que não respeite o equilíbrio entre os resultados agrícolas e industriais serão altamente prejudiciais à produção e ao emprego de nossa região¹⁴².

No dia 12 de junho de 2006, novamente, constata-se a preocupação informativa da CEB. Nesta data, a instituição divulgou duas notas técnicas como objetivo de explicar para seus associados sobre dois pontos que estavam sendo discutidos com vistas para a reunião do Conselho Geral de julho de 2006, são eles: a questão das barreiras não tarifárias, que geravam um atrito entre Brasil e EUA devido à discordância sobre a classificação dos pneus como usados (posição brasileira) ou remanufaturados (posição norte-americana)¹⁴³. Além disso, a outra nota tratava de esclarecer os mecanismos de preferências¹⁴⁴.

Neste período, como já dito, foi percebido pelos setores domésticos como uma época de definição da intensidade que os países dariam para Doha. Assim, em 21 de junho de 2006, a CNI divulgou um documento no qual busca incentivar o avanço da Rodada, mas com alguns limites:

O fortalecimento da OMC é importante para a defesa dos interesses brasileiros no comércio internacional. O sucesso da Rodada Doha é essencial para evitar o enfraquecimento do sistema multilateral do comércio e o domínio de iniciativas regionais, que vêm provocando distorções nos fluxos de comércio internacional.

[...]O mandato de Doha determina que devem ser incorporados os princípios de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e de reciprocidade assimétrica nas concessões a serem negociadas em acesso a mercados para bens industriais. É imprescindível que a Indústria brasileira possa contar com essas flexibilidades para acomodar os produtos sensíveis que terão dificuldades em adaptar-se aos cortes definidos pela fórmula que vier a ser acordada¹⁴⁵.

A CNI, neste mesmo documento, expôs alguns limites da liberalização: “[...] Possibilidade de acomodar os produtos sensíveis nas flexibilidades previstas no Programa de Trabalho da OMC de julho de 2004; prazo de dez anos para a implementação de compromissos; e não obrigatoriedade de participação em acordos setoriais”¹⁴⁶.

¹⁴²La ronda de doha de la omc (III).Foro Consultivo Economico-Social del Mercosur. Coordinacion pro-tempore. Mercosur/fces/xxxiv/recomendación n° 1/06.

¹⁴³Nota técnica:Bens remanufaturados e as negociações em curso na OMC. Disponível em: http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/negocia/fp-negi.htm?URL=/negocia.nsf/web_negocia_html?openform. Acesso em: 12/abril/2018.

¹⁴⁴Nota técnica: erosão de preferências nas negociações de Nama. Disponível em: http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/negocia/fp-negi.htm?URL=/negocia.nsf/web_negocia_html?openform. Acesso em: 12/abril/2018..

¹⁴⁵Indústria defende negociações equilibradas na OMC, Declaração de 21 de junho de 2006.

¹⁴⁶id.

Em 24 de julho de 2006, último dia da Ministerial do G-6, a CNI lamentou o fracasso da reunião em relação a impulsionar o avanço da Rodada:

O fracasso dos entendimentos na reunião de Ministros do G-6, ocorrida este fim de semana em Genebra, é uma má notícia para a indústria brasileira. A suspensão das negociações indica que não será possível concluir a Rodada de Doha da OMC até fins de 2006, o que torna difícil qualquer previsão sobre prazos para a sua conclusão¹⁴⁷.

A CNI demonstrou, ainda, as conseqüências da paralisia de Doha e comentou a participação do governo brasileiro:

[...] A falta de um acordo comercial na OMC traz duas conseqüências negativas para o Brasil: coloca em risco o sistema multilateral de comércio, que tem se mostrado relevante para o comércio exterior brasileiro, e estimula a proliferação de acordos regionais e bilaterais, que geram desvio de comércio contra os países que estão fora destas redes. Ao longo da Rodada de Doha, o Brasil teve a oportunidade de se afirmar como um dos interlocutores relevantes, exercendo um papel construtivo na apresentação de propostas que pudessem contribuir para a superação dos impasses¹⁴⁸.

Nesta mesma declaração, a Confederação relatou a participação do setor industrial e apresentou suas expectativas:

[...] O setor industrial brasileiro participou ativamente deste processo, apresentando estudos técnicos e documentos de posição, que revelaram um elevado grau de flexibilidade para acomodar os custos que uma nova abertura comercial poderia gerar para os produtores nacionais. [...] O setor Industrial brasileiro continua acreditando que é importante salvar a Rodada de Doha. Para isso, sugere que o governo brasileiro continue trabalhando para a retomada dos entendimentos. Ao mesmo tempo, a CNI entende que é essencial que essas negociações conduzam a resultados equilibrados, com a melhora de acesso a mercados para os produtos exportados pelo o Brasil, a eliminação das distorções nas regras comerciais e a necessária flexibilidade para acomodar as sensibilidades dos países em desenvolvimento¹⁴⁹.

Em 26 de julho de 2006, em uma manifestação conjunta setores industriais de inúmeros países¹⁵⁰, entre eles a CNI, lamentaram a paralisação de Doha e conclamaram os países a voltarem a discutir a liberalização econômica mundial. A partir deste momento a CNI inicia um processo de busca de alternativas a Rodada Doha, além de focar outros assuntos em seus periódicos como a possibilidade da entrada do Brasil na OCDE e as implicações da adesão da Venezuela ao Mercosul. Um fato que evidencia bem esta mudança de foco do setor

¹⁴⁷OMC: o fracasso da Rodada Doha prejudica o Brasil, Declaração da CNI de 24 de julho de 2006.

¹⁴⁸id.

¹⁴⁹id.

¹⁵⁰Joint Statement de 26 de julho de 2006. Assinaram o documento: Business Roundtable, The United States Chamber of Commerce, The NAM, UNICE, The National Confederation of Industry, The Federation of Industries of the State of São Paulo (FIESP), Business Council of Australia, The Australian Services Roundtable (ASR), Nippon Keidanren.

industrial e empresarial é o relatório da reunião, realizada em 26 de setembro de 2007, com o chefe do departamento de negociações internacionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE), ministro Evandro Didonet. Neste encontro o foco recaía sobre os diversos acordos bilaterais possíveis do Mercosul com: a UE, com a Índia, com a União Aduaneira da África Austral (SACU), com o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), com Israel e com o México. Neste relatório se tem a seguinte declaração:

Em setembro de 2006, o governo brasileiro estabeleceu um diálogo com o setor privado para ampliação do ACE 53 [Acordo de Complementação Econômica Brasil-México]. A CNI realizou amplas consultas junto às organizações que integram a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) na expectativa de identificar novos interesses ofensivos.

[...] Em reunião realizada no dia 29 de agosto [de 2007] no MDIC, após a visita presidencial e empresarial brasileira ao México nos dias 5 e 6 de agosto, ficou explícita a posição da CEB favorável a um acordo de livre comércio com aquele país

¹⁵¹.

No periódico da CNI de abril de 2008, há uma manifestação que ao mesmo tempo indicava certa satisfação da indústria brasileira, mas também demonstrava que as propostas de concessões do governo em NAMA seriam maiores do que os empresários desejavam, porém haveria a possibilidade de contrapartidas:

A Confederação Nacional da Indústria (CNI), coordenadora da CEB, avalia que os ‘documentos divulgados [pelo MRE] constituem uma boa base para as negociações finais de um acordo’.

Em nota à imprensa, a CNI indica que, ‘embora os parâmetros incorporados no texto para bens industriais indiquem um esforço de abertura maior do que o defendido pela Coalizão Empresarial Brasileira, eles indicam também que haverá maior espaço para acomodar produtos sensíveis’. O novo texto para produtos industriais incorpora o limite máximo de concessões aceitáveis pelo Brasil, analisa a CNI. Os representantes da indústria reafirmaram a importância de salvar a Rodada Doha de liberalização do comércio mundial e disseram acreditar que existe agora uma boa oportunidade para se chegar a um acordo. “A CNI exorta o governo brasileiro a aproveitar a liderança conquistada na Rodada e a continuar trabalhando para que essas negociações conduzam a resultados equilibrados que permitam maior acesso a mercados para produtos agrícolas exportados pelo Brasil, eliminação das distorções nas regras comerciais e níveis de abertura comercial condizentes com as necessidades da indústria brasileira”¹⁵².

No relatório anual de 2008 da CNI há a seguinte ideia:

¹⁵¹Relatório de Reunião da CEB de 26 de setembro de 2007.

¹⁵²Periódico da CNI de abril de 2008.

A indústria brasileira defende a retomada das negociações multilaterais e apoiou o documento conhecido como Pacote Lamy, divulgado em julho de 2008, que incorporou a metodologia básica de negociações de produtos agrícolas e industriais. Com o insucesso das negociações multilaterais, a indústria defendeu a assinatura de acordos que ampliassem o acesso a mercados para as exportações brasileiras. Nesse sentido, a CNI concentrou seu trabalho na ampliação do acordo comercial que o Brasil mantém com o México e no estreitamento das relações com os Estados Unidos¹⁵³.

Já no periódico da CNI de agosto de 2008 observa-se o incentivo para se pensar a agenda pós-Doha:

O governo brasileiro e o setor empresarial empenharam-se para viabilizar a conclusão da Rodada Doha, principal prioridade na atual política comercial brasileira. Produziu-se no Brasil um razoável grau de consenso interno em torno dos compromissos de liberalização que estavam resumidos no chamado ‘pacote Lamy’. Além dos ganhos com a liberalização do comércio agrícola, evitar o enfraquecimento da OMC é uma das motivações do Brasil para salvar a Rodada. [...] O cenário atual requer do Brasil um esforço de análise e revisão de suas estratégias. Salvar a Rodada Doha continua sendo desejável, mas é hora de reconhecer que as chances são reduzidas, ao menos pelos próximos dois ou três anos. Portanto, é hora de debater a agenda pós-Doha¹⁵⁴.

Com o apresentado sobre as ações dos setores industrial e empresarial é possível constatar que a ambiguidade se manteve ao longo das reuniões delimitadas, 2003 a 2008, e a partir da reunião do Conselho Geral de Julho de 2006 a CNI procurou articular e pressionar a formação de uma agenda de acordos bilaterais com fortes benefícios para o setor industrial. Cabe ressaltar que nem a CEB, nem a CNI direcionam suas reivindicações ao G-20, como o setor do agronegócio e os movimentos sociais o fazem, mas sim demandaram diretamente o governo brasileiro.

¹⁵³Relatório anual de 2008 da CNI.

¹⁵⁴Periódico da CNI de agosto de 2008.

Considerações Finais

Parte da literatura indica que há um distanciamento entre a política externa e a política interna do Brasil (CERVO; BUENO, 2011; PINHEIRO, 2004) destacando que em vários momentos o país apresentou uma ação interna autoritária e/ou ortodoxa, mas manteve uma política exterior aberta e abrangente (LESSA, 1998). Em vários aspectos este distanciamento se mantém válido, porém quando se analisa os discursos de Lula da Silva em Davos pode-se notar uma gradativa aproximação entre a política externa e interna do Brasil em torno da questão social. Este presidente demonstrou, em um primeiro momento, que o principal objetivo interno de seu governo seria combater a pobreza. E posteriormente, procurou colocar este aspecto como uma das vertentes de sua política externa. Ao que parece esta questão se tornou um dos principais meios utilizados para gerar uma maior aproximação e, conseqüentemente, uma consolidação do Sul na agenda brasileira.

A questão social foi compatibilizada e incorporada pela diplomacia se adequando a tradição do Itamaraty e dando maior margem de manobra aos formuladores de Lula da Silva. O pragmatismo da política externa brasileira sofreu a influência desta questão que acabou por ajustá-lo ao novo cenário de emergência do Sul (VEIGA, 2008). Neste contexto o pragmatismo agregou ao seu foco em ganhos econômico-comerciais, que atendem desde o final dos anos 1980 aos interesses ofensivos do agronegócio, o aspecto social, que responde aos interesses defensivos da agricultura familiar. Esta reconfiguração do pragmatismo não deixou de atender as noções estratégicas, pois, como foi visto, ao ressaltar este aspecto o Brasil ganha legitimidade para liderar, no âmbito da Rodada Doha, a busca do G-20 por maior liberalização dos países desenvolvidos no setor agrícola.

O ministro Amorim, em fevereiro de 2010, afirmou que

[O G-20 comercial] foi, de alguma forma, estruturante da política externa brasileira. Foi um momento de teste. Porque definir no papel quais são os objetivos e até como alcançá-los, e quais são as dificuldades, é muito diferente de realmente começar a enfrentar as dificuldades. Ou seja, há uma grande distância entre dizer que o objetivo principal, ou de acordo com os nossos princípios, é defender a integração latino-americana – que está prevista, aliás, na Constituição – ou a soberania dos Estados ou a solução pacífica de controvérsias e, na situação concreta, ser capaz de defender esses pontos. Creio que naquele momento, por incrível que pareça, isso nos deu muita credibilidade em muitas outras negociações (...)¹⁵⁵.

¹⁵⁵Palestra do Ministro Celso Amorim no “Ciclo de Palestras” na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR) – Brasília, 25 de fevereiro de 2010.

Esta declaração do então ministro Amorim nos abre espaço para retomar e ratificar dois pontos, são eles: o histórico de curto prazo da relações Sul-Sul e o impacto da formação G-20 comercial na política externa brasileira. Ao dizer que o diálogo Sul-Sul apresenta um caráter histórico de curto prazo buscassem ressaltar que apenas em alguns períodos este relacionamento foi priorizado na agenda brasileira, ou seja, excetuando as relações com os países sul-americanos, um diálogo mais amplo com o Sul envolvendo a África e a Ásia, apesar de figurar na agenda externa do país, não adquiria a centralidade necessária para se transformar em um objetivo de longo prazo (CERVO; BUENO, 2011; LESSA, 1998; MELLO, 2000; MIYAMOTO, 2009; VIZENTINI, 1995, 2004, 2008). Além disso, a fala do então ministro das Relações Exteriores indica que mesmo nos momentos em que as relações Sul-Sul foram destacadas pela política exterior do Brasil este destaque ocorreu mais no plano do discurso do que no plano de políticas efetivas que enfrentassem as dificuldades para o estabelecimento deste diálogo. Este fato acaba por reforçar a característica histórica de curto prazo da relações Sul-Sul.

A formação do G-20 demonstra a adaptabilidade do Itamaraty em relação às circunstâncias internas e externas, além de apontar como o corpo diplomático consegue implantar inovações sem gerar rupturas. Tal fato ocorre na medida que, para adequar o G-20 à tradição do ministério das Relações Exteriores, são retomadas, com a devida revisão, as ideias da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável e Ecumênico. Estes momentos e seus respectivos formuladores, San Tiago Dantas e Azeredo da Silveira, são comumente ressaltados pelo Itamaraty como símbolos de uma tradição que preza pela independência, diversidade e pragmatismo. A questão social, já referida, foi um dos principais aspectos presentes na revisão das noções destes períodos. Principalmente, nas declarações de Lula da Silva e de Celso Amorim observa-se, constantemente, referências a esta questão através do uso de termos como solidariedade, justiça social, equidade, entre outros. Assim, no plano do discurso diplomático, que tem uma alta capacidade de influência, se inicia um processo de legitimação do direcionamento almejado pelo governo de Lula da Silva.

Se o cenário internacional e o contexto político interno eram propícios, e constata-se um corpo diplomático que consegue realizar movimentos sem causar grandes abalos; então faltava um elemento que efetivasse este direcionamento para o Sul. A Rodada Doha acabou por cumprir este papel. Como foi visto, o âmbito multilateral do comércio internacional é um dos locais em que a diplomacia brasileira consegue alcançar com mais plenitude uma

correspondência para seus elementos norteadores, além de encontrar um certo respaldo à centralidade do Itamaraty no processo decisório. Com isso, a arena da OMC era um fórum seguro e previsível para inserir e avaliar as possibilidades de uma relação Sul-Sul mais consolidada. As negociações de Doha indicavam um cenário que manteria a falta de regulação do setor agrícola mundial, aspecto negativo para o Brasil e para os demais países em desenvolvimento. Constatando isso, a diplomacia brasileira procurou representativos países do Sul e formou o G-20.

Esta coalizão apresentou um claro e específico objetivo de tentar modificar este cenário e retomar o mandato original da Rodada que era favorável às demandas de maior regulação da agricultura internacional. Tal objetivo foi alcançado em Cancun, no primeiro ano do governo de Lula da Silva (2003), e abriu espaço para uma gradativa sedimentação do Sul na ação exterior do país. Deste modo, o G-20 comercial foi, como afirma o embaixador, “estruturante da política externa brasileira”¹⁵⁶, pois introduziu um processo e realizou um importante “teste”¹⁵⁷ sobre a viabilidade de se trazer as relações Sul-Sul para a agenda de longo prazo. Ou seja, introduzir a busca de um relacionamento mais sedimentado com os países em desenvolvimento utilizando a arena multilateral da OMC, priorizando a agricultura e a articulação com um núcleo de países que representasse a diversidade do Sul, via G-20, era uma boa conjuntura para que os formuladores brasileiros avaliassem que a política externa brasileira apresentava condições de sustentar o diálogo Sul-Sul ao longo do tempo, mesmo diante de pressões contrárias a este concerto. O ministro Celso Amorim, em 2005, aponta os aspectos trabalhados acima ao declarar:

Por muitos anos interessei-me muito mais pela paz e a segurança no mundo. Mas tive que constatar que as duas coisas estão intimamente ligadas às questões do comércio internacional e à existência ou falta de regras comerciais justas. O foco do interesse da política externa brasileira está numa estreita cooperação na América do Sul e com outros países em desenvolvimento. É só assim que conseguiremos defender nossos interesses de maneira eficaz. E ao mesmo tempo poderemos nos tornar cada vez mais independentes dos mercados do Norte¹⁵⁸.

Esta primeira fase do relacionamento Sul-Sul promovido pelo governo Lula da Silva, que se estendeu de 2003 a 2005, ao priorizar as parcerias com países representativos do Sul e

¹⁵⁶ Palestra do Ministro Celso Amorim no “Ciclo de Palestras” na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR) – Brasília, 25 de fevereiro de 2010.

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao Jornal *Die Zeit*, em 14 de dezembro de 2005.

focar na coesão interna do G-20 alcançou conquistas que respaldaram a gradual ampliação do diálogo Sul-Sul. O G-20 comercial se tornou um ator relevante em Doha tendo suas reivindicações e propostas influído, decisivamente, nos pontos acordados entre 2003 e 2008. Uma grande conquista desta coalizão foi conseguir criar um comprometimento em torno do fim dos subsídios à exportação na Ministerial de Hong Kong (2005). O avanço neste aspecto, que contou com o auxílio de acontecimentos paralelos a Doha como os painéis da OMC em torno do algodão e do açúcar, foi visto pelo Itamaraty como um dos principais ganhos possíveis tanto pela delimitação da coalizão G-20 como pelas restrições dos EUA e da UE nas negociações sobre agricultura. A eliminação dos subsídios às exportações havia, em certa medida, encontrado um respaldo entre os negociadores da OMC que o garantiriam na pauta de um possível acordo de final (CARVALHO, 2010; RAMANZINI JÚNIOR, 2009). O acordo sobre os subsídios colocado na Ministerial de Nairóbi (2015) tende a consolidar este aspecto.

Partindo desta constatação, o ministério das Relações Exteriores iniciou uma segunda fase das relações com o Sul entre os anos de 2006 e 2008, na qual se voltou com mais intensidade aos menores países em desenvolvimento. Neste período foram incorporadas as características presentes na fase anterior outros aspectos: em primeiro lugar, a liderança brasileira buscou aproximar o G-20 de outros grupos do Sul através de inúmeras reuniões conjuntas que indicavam a preocupação do Brasil em criar uma coesão entre os variados agrupamentos Sul-Sul. Tal preocupação respondia a importância que os menores países em desenvolvimento adquiriram dentro da Rodada. Em segundo lugar, a diplomacia brasileira deu ênfase a ações externas a Doha voltadas para os países mais pobres, mas que acabavam contribuindo com esta aproximação entre o G-20 e as demais alianças Sul-Sul no âmbito da OMC. Nestas ações o Brasil não só se comprometia como também efetivava uma cooperação para o desenvolvimento, se abria para os produtos dos PMDRs, sustentava uma Rodada comercial entre o Sul, renegociava e/ou perdoava dívidas de países em desenvolvimento e liderava cúpulas Sul-Sul. Deste modo, o Itamaraty buscou ir além do G-20 abarcando os demais países que compõem a diversidade do Sul. Provavelmente, foi a partir deste momento que o discurso diplomático encontrou sua correspondência mais ampla com uma estratégia política, pois a ação exterior do Brasil direcionou-se tanto para os maiores como para menores países em desenvolvimento.

Ao abranger os menores países do Sul o Brasil reitera e, de certo modo, aprofunda seu apoio aos interesses defensivos de tratamento especial e diferenciado aos países em

desenvolvimento. Em certa medida, o Itamaraty conseguiu compatibilizar relativamente bem os interesses divergentes do G-20 não deixando que tais aspectos enfraqueçam a unidade e a influência da coalizão em Doha. Em grande medida, esta gestão se torna possível devido ao respeito, por parte da liderança brasileira, dos limites da abrangência do G-20. A coesão deste grupo está nas demandas de liberalização agrícola dos países do Norte. É ao redor deste foco, inclusive, que esta coalizão consegue ganhar o apoio de outros grupos Sul-Sul. Além desta delimitação, o que contribui para a manutenção do G-20 é o seu direcionamento para as etapas intermediárias das negociações e não para os momentos decisivos, como a Mini-ministerial de 2008. Ou seja, a diplomacia brasileira procura utilizar ao máximo a convergência do Sul sobre a liberalização agrícola dos EUA e da UE nos momentos em que a negociação é tratada nos respectivos comitês, pois percebe que quando a Rodada induzir, oficialmente, o cruzamento dos vários setores negociados para se tentar um acordo final as divergências dos países em desenvolvimento podem inviabilizar uma ação conjunta. Assim, busca-se uma postura coletiva nas fases intermediárias para se conseguir um maior ganho que será relativizado na etapa final da Rodada. Dando este enfoque ao G-20, o Brasil tende, como foi visto na posição em torno do texto de dezembro de 2008, a manter o agrupamento com certa coesão quando as negociações retornam a discussão das etapas intermediárias.

Os posicionamentos, as expectativas e as ações dos três setores domésticos analisados, REBRIP, CNA, CNI e CEB, nos possibilitam refletir sobre possíveis convergências e divergências. Deste modo, será apresentada uma síntese da discussão feita acima, sobre estes atores domésticos, destacando as relações que estes estabelecem com o G-20, com a Rodada Doha, com as instâncias governamentais e com as coalizões de atores não estatais.

Os setores tratados percebem o G-20 como um meio eficiente de influir nas negociações da Rodada Doha. A liderança do Brasil sobre o grupo aponta aos atores domésticos a relevância da posição brasileira nesta discussão. Além disso, cada ator, à sua maneira, trabalha o G-20 como um meio de pressionar o governo brasileiro na direção da promoção de seus interesses. As organizações da sociedade civil e movimentos sociais, o agronegócio e os setores industriais exercem pressões relacionadas ao G-20 através das instâncias governamentais, da participação em coalizões com outros atores não-estatais - nacionais e transnacionais - e também por meio de gestões junto aos meios de comunicação a fim de influir na opinião pública nacional e internacional. Através disso, os três atores procuram direcionar as ações desta coalizão de países do Sul a favor de seus interesses.

Com respeito às coalizões com atores não-estatais nacionais ou transnacionais semelhantes, observa-se que a REBRIP e a CNI utilizam este meio com certa frequência, percebendo que com este tipo de atuação suas posições ganham maiores projeções, principalmente no caso de declarações conjuntas com organizações representativas de outros países.

Os três atores domésticos utilizam estes e outros meios de pressão para alcançar interesses distintos. Pode-se até notar alguns pontos defendidos em comum, tais como: fim do subsídio, do dumping, dos picos tarifários entre outros. Mas, o objetivo, como foi visto, da defesa destes pontos é em larga medida diferente. Baseado, entre outros, em suas distintas características ideológicas.

No caso da REBRIP é possível notar as intenções de veto em relação à conclusão das negociações no âmbito da OMC, pois as contrapartidas para uma eventual abertura comercial agrícola poderiam gerar efeitos danosos aos interesses que representa e valores que defende. Sendo assim, apresenta-se favorável às medidas de proteção ao acesso de mercados dos países em desenvolvimento, tais como salvaguardas, mecanismos preferenciais entre outros. Com isso, a REBRIP se mostra próxima do G-33 e de outros grupos de países que visam adotar medidas de proteção de mercado dos países pobres e defesa de direitos sociais. Além disso, a Rede incentiva o G-20 a se aproximar destes grupos, pois entende que quanto maior a coalizão do Sul, maior será a chance de vencer os embates comerciais com os países do Norte. Deste modo, a REBRIP atua como um ator estabilizador que busca frear o avanço das negociações que tendem a impulsionar um cenário favorável a setores liberais dos países do Norte e da agricultura brasileira.

Contraopondo-se a REBRIP se tem a CNA. Esta confederação, como foi visto, é um ator favorável ao avanço do mandato de Doha, afinal, será a principal beneficiária nacional. Porém, em caso de o acordo se mostrar de baixa intensidade os agricultores preferem incentivar a adoção das disputas de painéis. Cabe destacar que, dentre os atores analisados, a CNA é a instituição que mais atenção concede as ações dos EUA e da UE. Suas posições se mantêm ao longo do processo negociador e suas expectativas são altas em relação à conclusão de Doha mesmo nos momentos difíceis. Assim, a CNA atua como um ator empreendedor que busca incentivar o aprofundamento de práticas liberalizantes que tendem a expandir o mercado internacional do agronegócio brasileiro.

A CNI e a CEB, pela ambiguidade que foi apontada acima, apesar de favoráveis ao multilateralismo da OMC são atores estabilizadores não declarado, afinal, estas instituições se mostram favoráveis ao avanço da Rodada, mas, ao mesmo tempo, destacam medidas, como a reciprocidade assimétrica, adesão a fórmulas e não a acordos setoriais, que inibem, fortemente, os países desenvolvidos a avançarem no mandato de Doha. A CNI destaca a importância de um acordo de liberalização agrícola. Apesar disso, a indústria nacional, na realidade, não seria favorável a um ambicioso acordo agrícola, pois isso implicaria em uma contrapartida dos países em desenvolvimento, como o Brasil, que teria que abrir, entre outros, os seus mercados industriais. No entanto, os setores industriais nacionais compreendem que um acordo anti-subsídios ambicioso é muito improvável e enquanto as atenções estiverem voltadas para um acordo neste nível o setor industrial brasileiro poderá se manter protegido, além de ganhar mais tempo para se fortalecer frente a uma possível mudança de cenário.

Uma afirmação do presidente Lula de Silva apontou para este sentido: “Não se chegou a um acordo porque os Estados Unidos não quiseram reduzir subsídios e a Europa não abriu a agricultura, mesmo querendo de nós uma flexibilidade em relação aos produtos industrializados e serviços. Se não abrirem a agricultura, não tem conversa”¹⁵⁹. Assim, a indústria percebe com declarações como esta que o governo está disposto a conceder uma abertura industrial, mas com uma forte contrapartida no setor agrícola e, a partir disso, norteia suas ações.

Com esta postura a CNI demonstra ter uma ampla percepção da Rodada, pois esta instituição acaba por aliar dois pontos, o avanço do fim do subsídios agrícolas e a proteção industrial, que são aparentemente contrários, em defesa da indústria. A forte relação com a CEB realça esta atuação da CNI, afinal, ao coordenar as ações do empresariado brasileiro (via CEB), entre os quais estão os do agronegócio, os industriais procuram compatibilizar os diversos interesses do setor empresarial para que atendam o setor industrial.

A importância dada pelos atores domésticos ao G-20 não é explicitada pela CNI sendo que esta instituição direciona com mais intensidade suas cobranças diretamente ao governo brasileiro. Porém, por tudo que foi tratado acima, fica evidente a funcionalidade do G-20 também para este setor nacional. Ademais, a questão das contrapartidas governamentais é um importante ponto comum entre a CNI, a CNA e os demais setores empresariais brasileiros.

¹⁵⁹ Agência de notícias CNA, 28 de junho de 2007.

Certamente, para acomodar os diversos interesses domésticos e alcançar um acordo na Rodada Doha o governo necessitará conceder uma substancial contrapartida aos setores preteridos neste acordo internacional. Como foi visto, os diversos atores já pressionam o governo neste sentido.

Com a análise dos interesses domésticos brasileiros envolvidos nas negociações de Doha constata-se que diversos setores da sociedade têm procurado se articular e se organizar para pressionar o governo nas mais variadas instâncias. Em relação às reuniões tratadas nesta dissertação observa-se que, além de acompanharem as reuniões ministeriais da OMC, instância máxima para definição do mandato de Doha, os atores procuram, acompanhar, com relativa atenção, às Ministeriais do G-6 e do G-20. Estes atores constatam que tem maior capacidade de atingir seus objetivos na Rodada pressionando estes grupos e definindo expectativas com relação aos resultados alcançados no âmbito da OMC para melhor direcionar as pressões sobre o governo brasileiro.

Assim sendo, a partir do que foi afirmado nos capítulos anteriores e com relação à melhor compreensão dos interesses dos atores domésticos com relação à Rodada Doha, pode-se afirmar que, para o Brasil, o G-20 tinha a intenção não declarada de ser uma coalizão que permitisse o prolongamento das negociações, pois, o país poderia transferir a importância assumida enquanto protagonista na OMC para assuntos externos ao ambiente das negociações comerciais multilaterais, além de expandir a influência brasileira e ajudar na promoção internacional do governo Lula da Silva. Um momento importante que pode demonstrar esse tipo de efeito foi o papel do presidente brasileiro e do Brasil durante a crise financeira internacional do segundo semestre de 2008.

Gerir a coalizão no âmbito nacional significou manter as expectativas dos principais atores domésticos favoráveis à manutenção do grupo. Essa estratégia do núcleo negociador diplomático aumentaria as oportunidades de exercício de sua prerrogativa de implementação da política externa brasileira, mantendo a tradicional funcionalidade diplomática de articular os objetivos de autonomia e desenvolvimento. Os ganhos seriam também em termos organizacionais permitindo reafirmar a capacidade negociadora do corpo diplomático, principalmente diante das perspectivas de ganhos através dos painéis, além de projetar a diplomacia presidencial do atual governo, isto é, o exercício da gestão da coalizão criou oportunidades para a manutenção do papel dos formuladores tradicionais da política externa

brasileira ao mesmo tempo em que mantém forte articulação com as intenções domésticas e de projeção da presidência da república.

Pelo que foi exposto, pode-se concluir que o objetivo do G-20 caminhava mais no sentido de prolongamento da Rodada Doha. O objetivo secundário seria um eventual destravamento e a obtenção de ganhos marginais para alguns setores nacionais. A utilização e o questionamento das políticas agrícolas dos países desenvolvidos mediante os painéis no Órgão de Solução de Controvérsias permitiria ao governo brasileiro ganhar instrumentos de pressão e negociação junto aos EUA e Europa melhorando, mesmo que de forma marginal, as possibilidades de mudança das suas políticas agrícolas, em especial com relação à questão do subsídio e de acesso aos mercados. No caso de vitória de um painel abre-se a possibilidade de pressão brasileira sobre setores domésticos dos países questionados que poderiam ser penalizados e que, diante dessa possibilidade, poderiam, de alguma forma, pressionar as estruturas nacionais para que houvesse a diminuição do favorecimento a determinados setores agrícolas beneficiários de políticas protecionistas.

Nesse sentido, o G-20, além aumentar as possibilidades da política externa brasileira, foi um instrumento de pressão para mudanças domésticas nos países desenvolvidos com relação à agricultura e, ao mesmo tempo, maior controle por parte do governo brasileiro com relação às contrapartidas exigidas nas negociações multilaterais.

Referências Bibliográficas

ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign policy analysis: new approaches**. London: Routledge, 2016. (2nd Edition).

AMORIM, Celso; THORSTENSEN, Vera. Uma Avaliação Preliminar da Conferência de Doha: As Ambigüidades Construtivas da Agenda do Desenvolvimento. **Política Externa**, v. 10, n. 4, p. 57–81, 2002.

AMORIM NETO, Octavio; MALAMUD, Andrés. The Policymaking Capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes: A Study of Argentina, Brazil and Mexico (1946–2015). **Forthcoming in: Latin American Research Review**, v. 54, n. 4, nov. 2019. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=3289690>. Acesso em: 10 jan. 2019.

AMORIM NETO, Octavio; MALAMUD, Andrés. What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. **Latin American politics and society**, v. 57, n. 4, p. 1–27, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00286.x>. Acesso em: 14 jan. 2019.

AYLLÓN, Bruno; LEITE, Iara Costa. La cooperación Sur-Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior. **Ayllón, B. y Surasky, J. (coords). La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad**, p. 69–101, 2010.

BOUDON, Raymond. What Middle-Range Theories Are. **Contemporary sociology**, v. 20, n. 4, p. 519–522, 1991. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2307/2071781>. Acesso em: 6 fev. 2019.

BÜLOW, Marisa von. Sociedade civil e negociações comerciais: A construção de um novo campo de ação nas Américas. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 86, p. 25–51, 1 set. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/rccs.195>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CARLSNAES, Walter. The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. **International studies quarterly: a publication of the International Studies Association**, v. 36, n. 3, p. 245–270, 1992. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2600772>.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Condicionantes internacionais e domésticos: O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. **Dados**, v. 53, n. 2, p. 405–445, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0011-52582010000200005>. Acesso em: 23 fev. 2019.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117–140, mar. 2009. Disponível em:

<https://doi.org/10.1177/0192512109102432>. Acesso em: 19 ago. 2018.

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

CERVO, Amado Luiz. Tendências da Política Exterior do Brasil. In: CERVO, Amado Luiz (Org.). **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora UnB, 1994.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011. (4. ed. rev. ampl.).

CHECKEL, Jeff. Ideas, Institutions, and the Gorbachev Foreign Policy Revolution. **World politics**, v. 45, n. 2, p. 271–300, jan. 1993. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2307/2950660>. Acesso em: 19 fev. 2019.

CHECKEL, Jeffrey. Theoretical Pluralism in IR: Possibilities and Limits. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (Org.). **Handbook of International Relations**. London: Sage Publication, 2013. p. 220–242. Acesso em: 8 jun. 2018.

CHEIBUB, Zairo Borges. **Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty**. 1984. 146 f. Mestrado em Ciência Política – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 1984. Acesso em: 15 maio 2010.

CLEMENS, Elisabeth S.; COOK, James M. Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change. **Annual review of sociology**, v. 25, n. 1, p. 441–466, 1 ago. 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.25.1.441>. Acesso em: 18 fev. 2019.

COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. In: KEOHANE, Robert O. (Org.). **Neorealism and Its Critics**. New York: Columbia University Press, 1986. p. 204–254. Acesso em: 11 jun. 2018.

CRUZ, Sebastião Velasco e.; STUART, Ana Maria. Mudando de rumo: a política externa do governo Lula. In: CRUZ, Sebastião Velasco e. (Org.). **O Brasil e o mundo: ensaios de análise política e prospectiva**. São Paulo: Ed. UNESP, 2010.

DOESER, Fredrik; EIDENFALK, Joakim. The importance of windows of opportunity for foreign policy change. **International Area Studies Review**, v. 16, n. 4, p. 390–406, 1 dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/2233865913512117>. Acesso em: 23 fev. 2019.

DYSON, Stephen Benedict; PRESTON, Thomas. Individual Characteristics of Political Leaders and the Use of Analogy in Foreign Policy Decision Making. **Political psychology**, v. 27, n. 2, p. 265–288, abr. 2006. Disponível em:

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2006.00006.x>. Acesso em: 21 fev. 2019.

EDWARDS, George C., III. **Predicting the Presidency: The Potential of Persuasive Leadership**. Princeton: Princeton University Press, 2016.

EISENSTADT, Samuel N. Burocracia, burocratização e desburocratização. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1966. p. 73–83.

FARIA, Vanessa Dolce de. **Política Externa e Participação Social - Trajetória e Perspectivas**. Brasília: FUNAG, 2017.

FEARON, James D.; WENDT, Alexander. Rationalism V. Constructivism a Skeptical View. In: WALTER CARLSNAES, THOMAS RISSE, BETH A. SIMMONS (Org.). **Handbook of International Relations**. London: SAGE, 2002. p. 52–72. Disponível em: <https://doi.org/10.4135/9781848608290.n3>. Acesso em: 10 fev. 2019.

FENWICK, Tracy B.; BURGESS, Sean W.; POWER, Timothy J. Five faces of presidential governance: insights from policy-making in democratic Brazil. **Policy Studies**, v. 38, n. 3, p. 205–215, 4 maio 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1290232>. Acesso em: 21 fev. 2019.

FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes. **Burocracia e política: a construção institucional da política comercial brasileira pós-abertura econômica**. 2010. Mestrado em Ciência Política – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.8.2010.tde-26082010-132117>. Acesso em: 13 fev. 2019.

GALLAGHER, Maryann E.; ALLEN, Susan H. Presidential Personality: Not Just a Nuisance. **Foreign Policy Analysis**, v. 10, n. 1, p. 1–21, 1 jan. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/fpa.12006>. Acesso em: 14 fev. 2019.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. New York: Cambridge University Press, 1981.

GIVAN, Rebecca Kolins; ROBERTS, Kenneth M.; SOULE, Sarah A. **The Diffusion of Social Movements: Actors, Mechanisms, and Political Effects**. New York: Cambridge University Press, 2010.

GOLDMANN, Kjell. Change and Stability in Foreign Policy: Detente as a Problem of Stabilization. **World politics**, v. 34, n. 2, p. 230–266, jan. 1982. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2307/2010264>. Acesso em: 18 fev. 2019.

GRUGEL, Jean; RIGGIROZZI, Pía. Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis: Post-neoliberalism in Latin America. **Development and change**, v. 43, n. 1, p. 1–21, 21 jan. 2012. Disponível em:

<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-7660.2011.01746.x>.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. A autonomia burocrática das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 255–310, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292012000100008>. Acesso em: 13 fev. 2019.

GUSTAVSSON, Jakob. How Should We Study Foreign Policy Change? **Cooperation and conflict**, v. 34, n. 1, p. 73–95, 1 mar. 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/00108369921961780>. Acesso em: 23 fev. 2019.

GUSTAVSSON, Jakob. The politics of foreign policy change. **Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership**, 1998.

HARDIN, Russell. **Collective Action**. London: Routledge, 1982.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Maryland: JHU Press, 2006.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International studies quarterly: a publication of the International Studies Association**, v. 34, n. 1, p. 3–21, 1990.

HOCKING, Brian (Org.). **Foreign Ministries: Change and Adaptation**. London: Palgrave, 1999.

HOGAN, John; DOYLE, David. A comparative framework: How broadly applicable is a “rigorous” critical junctures framework? **Acta Politica**, v. 44, n. 2, p. 211–240, 1 jul. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/ap.2008.36>. Acesso em: 19 fev. 2019.

HOGAN, John; DOYLE, David. The Importance of Ideas: An A Priori Critical Juncture Framework. **Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique**, v. 40, n. 4, p. 883–910, dez. 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/S0008423907071144>. Acesso em: 7 jan. 2019.

HOLSTI, Kalevi. Restructuring Foreign Policy: A Neglected Phenomenon in Foreign Policy. In: HOLSTI, J. K. (Org.). **Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World**. Edition 2015. London: Routledge, 1982.

HOPEWELL, Kristen. Different paths to power: The rise of Brazil, India and China at the World Trade Organization. **Review of International Political Economy**, v. 22, n. 2, p. 311–338, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09692290.2014.927387>. Acesso em: 15 jan. 2019.

HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2013.

HUNTINGTON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense-Universitária/Ed. USP, 1975.

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

JENNE, Nicole; SCHENONI, Luis Leandro; URDINEZ, Francisco. Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994–2014. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 30, n. 2-3, p. 195–215, 4 mar. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09557571.2017.1383358>.

JESUS, Diego Santos Vieira de. A essência de uma subárea: os 60 anos da Análise de Política Externa. **Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 2, n. 1, p. 81–100, 9 jul. 2014. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/6827>. Acesso em: 6 fev. 2019.

JUPILLE, Joseph; CAPORASO, James A.; CHECKEL, Jeffrey T. Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union. **Comparative political studies**, v. 36, n. 1-2, p. 7–40, 1 fev. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010414002239370>.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd edition ed. London: Pearson Education Limited, 1984. (Edition 2013).

LAMEIRÃO, Camila Romero. O Papel da Presidência na Gestão da Coordenação Política Governamental: Arranjos e Dinâmicas de Poder com a Coalizão (1995-2010). **Texto para Discussão**, n. 2041, p. 70, 2015. Acesso em: 20 fev. 2019.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. Número Especial, p. 29–41, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000300003>. Acesso em: 23 fev. 2019.

LOPES, Dawisson Belém; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; SANTOS, Manoel. Foreign Policy Analysis in Latin American democracies: the case for a research protocol. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 59, n. 1, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201600106>. Acesso em: 5 fev. 2019.

LUCIANO, Bruno T. Abstrações imperfeitas: o uso de teorias e de conceitos em Relações Internacionais. **Século XXI**, v. 4, n. 1, p. 73–88, 2013. Disponível em:

<http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/view/1861>.

MANCINI, Claudia. **O agronegócio e as negociações comerciais internacionais: uma análise da ação coletiva do setor privado**. 2008. Universidade de São Paulo, 2008. Acesso em: 18 fev. 2019.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova**, n. 69, p. 147–172, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000400007>. Acesso em: 23 fev. 2019.

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul**. São Paulo: Editora UNESP, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788568334638>. Acesso em: 23 fev. 2019.

MATTES, Michaela; LEEDS, Brett Ashley; CARROLL, Royce. Leadership Turnover and Foreign Policy Change: Societal Interests, Domestic Institutions, and Voting in the United Nations. **International studies quarterly**, v. 59, n. 2, p. 280–290, 1 jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/isqu.12175>. Acesso em: 21 fev. 2019.

MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond**. New York: Cambridge University Press, 1999.

MEARSHEIMER, John J. The False Promise of International Institutions. **International security**, v. 19, n. 3, p. 5–49, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2539078>. Acesso em: 11 fev. 2019.

MELLO, Flávia de Campos. **Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90**. 2000. 219 f. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, 2000.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 46, p. 56–68, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092001000200003>. Acesso em: 21 fev. 2019.

MERKE, Federico; REYNOSO, Diego; SCHENONI, Luis. Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle Range Concept. **Forthcoming in: Latin American Research Review**, 2020, 18 jun. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3251477>. Acesso em: 11 jan. 2019.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. Sociedade civil e Política Externa Brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea. **OIKOS**, v. 11, n. 2, p. 281–301, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoidos.org/seer/index.php/oikos/article/view/263/173>. Acesso em: 1 dez.

2018.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, p. 22–42, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292009000200002>.

MOE, Terry M. **The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups**. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

MOURA, Cristina Patriota de. O inglês, o parentesco e o elitismo na casa de Rio Branco. **Cena internacional**, v. 8, n. 1, p. 20–34, 2006. Disponível em: <http://132.248.9.34/hevila/CENAIternacional/2006/vol8/no1/2.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2018.

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. Bargaining together in Cancun: developing countries and their evolving coalitions. **LATN working papers/Latin American Trade Network; no. 15**, 2003.

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO. **World Economy**, v. 27, n. 7, p. 947–966, jul. 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9701.2004.00636.x>. Acesso em: 28 mar. 2019.

NEUSTADT, Richard E. **Poder presidencial e os presidentes modernos: a política de liderança de Roosevelt a Reagan**. Brasília/São Paulo: ENAP/UNESP, 2008.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. **Coalizões Sul-Sul e as negociações multilaterais: os países intermediários ea coalizão IBSA**. São Paulo: Mídia Alternativa Editora, 2007.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel de. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: países intermediários e o caso IBAS. In: LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica (Org.). **Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: Paz e Terra, 2009. p. 157–205.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. Global diffusion mechanisms of the Participatory Budgeting program: international induction, social construction, and circulation of individuals. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 219–249, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912016222219>. Acesso em: 2 fev. 2019.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; MILANI, Carlos R. S. Atores não estatais e trade policy - making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 55, n. 2, p. 367–401, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582012000200004>. Acesso em: 20 fev. 2019.

OLSON, Mancur. **Lógica da Ação Coletiva**, A. São Paulo: Ed. USP, 1999. (1ª edição, 2ª reimpressão 2015).

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

PINO, Bruno A.; LEITE, Iara C. La cooperacion Sur-Sur de Brasil: Instrumento de politica exterior y/o manifestacion de solidaridad internacional? **Mural Internacional**, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em:

<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/download/5262/3854>. Acesso em: 20 fev. 2019.

POMEROY, Melissa; WAISBICH, Laura Trajber. Formatos e determinantes da participação em agendas de Política Externa. In: III ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2017, Vitória -ES. *Anais...* Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), 2017. p. 35.

PORTA, Donatella Della; TARROW, Sidney G. **Transnational Protest and Global Activism**. Maryland: Rowman & Littlefield, 2005.

PRESSER, Mário Ferreira. Um Breve Guia para o Acordo-Quadro firmado na OMC em 1o de agosto. **Economia Política Internacional – Análise estratégica**, n. 2, 2004.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **Processo decisório de política externa e coalizões internacionais: as posições do Brasil na OMC**. 2009. Dissertação de mestrado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: www.doi.org/10.11606/D.8.2010.tde-02032010-174055. Acesso em: 23 fev. 2019.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. Participation and Influence: Democratization and the Shaping of a Public Policy in Brazil. **Latin American Policy**, v. 7, n. 1, p. 106–125, 13 jun. 2016. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/lamp.12092>. Acesso em: 20 fev. 2019.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; MARIANO, Marcelo Passini. Brazil and the G-20: Domestic Pressures and the Construction of the Negotiating Position in the Doha Round of the WTO. **J. World Trade**, v. 47, p. 1203, 2013. Disponível em: <https://www.academia.edu/38546298>. Acesso em: 13 jan. 2019.

RIZZOTTO, Alessandra Biavati. **Rodada Doha e a possível redução de barreiras tarifárias e não tarifárias : uma estimativa dos benefícios para o Brasil por meio do modelo de equilíbrio geral computável**. 2017. Dissertação de mestrado – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, 2017. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/7004>. Acesso em: 9 jan. 2019.

ROURKE, Francis. **Bureaucracy and Foreign Policy**. Maryland: Johns Hopkins University

Press, 1972.

SALISBURY, Robert H. An Exchange Theory of Interest Groups. **Midwest Journal of Political Science**, v. 13, n. 1, p. 1–32, 1969. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2110212>.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Foreign Policy Analysis and Brazilian Foreign Policy: evolution, challenges and possibilities of an academic field. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40–59, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292013000100003>. Acesso em: 6 fev. 2019.

SANTANA, Jenifer Queila; GALDINO NETO, José Francelino Galdino; CARVALHO, Pedro Henrique Mota de. O pluralismo teórico nas Relações Internacionais: uma breve revisão da literatura. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 8, n. 2, p. 170–183, 30 nov. 2017. Disponível em: <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/288>. Acesso em: 9 fev. 2019.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 2, p. 42–59, 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292007000200004>. Acesso em: 23 fev. 2019.

SCHIMANSKI, Silvana. A inclusão de facilitação de comércio na OMC: estratégias negociadoras. **3o Seminário de Relações Internacionais da ABRI**, 2016. Disponível em: http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1474752883_ARQUIVO_SCHIMANSKI_Abri_2016.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

SIL, Rudra; KATZENSTEIN, Peter J. Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms across Research Traditions. **Perspectives on Politics**, v. 8, n. 2, p. 411–431, jun. 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/S1537592710001179>. Acesso em: 8 fev. 2019.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, 2005a. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292005000100002>.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Aspiração internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 82, p. 4–19, 2005b. Disponível em: <http://www.funccex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/82-MRSL.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2019.

SPEKTOR, Matias. **18 dias: Quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de**

Bush. São Paulo: Objetiva, 2014.

THORSTENSEN, Vera. A Declaração de Doha e o Mandato para uma Nova Rodada de Negociações na OMC. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 70, 2002.

THORSTENSEN, Vera. O Brasil diante de um tríplice desafio: negociações simultâneas da OMC, da Alca e do acordo CE/Mercosul. **Política Externa**, v. 10, n. 3, p. 92–112, 2001.

VEIGA, Pedro da Motta. A emergência do sul e a vitória do capitalismo. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 94, 2008.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. v. 2.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média, 1964-1985**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente, 1951-1964**. Petrópolis: Vozes, 1995.

VOLGY, Thomas J.; SCHWARZ, John E. Does Politics Stop at the Water's Edge? Domestic Political Factors and Foreign Policy Restructuring in the Cases of Great Britain, France, and West Germany. **The journal of politics**, v. 53, n. 3, p. 615–643, 1 ago. 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2131573>. Acesso em: 18 fev. 2019.

WALKER, Jack L. Performance gaps, policy research, and political entrepreneurs: toward a theory of agenda setting. **Policy studies journal: the journal of the Policy Studies Organization**, v. 3, n. 1, p. 112–116, set. 1974. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.1974.tb01136.x>. Acesso em: 19 fev. 2019.

WELCH, David A. **Painful Choices: A Theory of Foreign Policy Change**. Princeton: Princeton University Press, 2011.

WENDT, Alexander. Constructing International Politics. **International security**, v. 20, n. 1, p. 71–81, 1995. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2307/2539217>. Acesso em: 11 fev. 2019.

WILKINSON, Rorden. **The WTO: Crisis and the governance of global trade**. London: Routledge, 2006.

ZÜRN, Michael; CHECKEL, Jeffrey. T. Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State. **International organization**, v. 59, n. 4, p. 1045–1079, out. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0020818305050356>. Acesso em: 11 fev. 2019.