

### **3. Interesses, instituições e idéias de política comercial no Brasil**

O objetivo deste capítulo é entender o processo decisório por meio do qual a posição negociadora brasileira é formulada e ainda examinar quais têm sido os condicionantes recentes sobre a ação dos negociadores na OMC. Os fluxos recentes de comércio exterior e a estrutura atual de proteção ajudam a explicar as preferências dos grupos de interesse que se mobilizam para afetar estratégia negociadora brasileira na OMC. As características das instituições de política comercial ajudam a moldar as estratégias utilizadas por estes grupos sociais para aumentar a sua influência junto aos atores públicos, como também determinam a relação entre o Executivo e o Legislativo, que podem ter preferências por política comercial diferentes. Por fim, analisa-se as diferenças nas preferências por política comercial do Governo Lula em comparação com o governo anterior e o que isto significa para o processo decisório em matéria de política comercial e para a estratégia negociadora do Brasil na Rodada Doha.

#### **3.1. O desempenho recente do comércio exterior e a importância do setor agroexportador**

A evolução do comércio exterior desde os anos 1980 pode ser subdividida em quatro fases distintas. O primeiro período, compreendido entre 1985-1994, foi pautado por uma crônica escassez de divisas como reflexo da crise da dívida no início da década de 1980. A política comercial neste período se concentrava na geração de superávits comerciais uma vez que esta era a única maneira do país ter acesso a divisas devido à ausência de financiamento externo. Apesar da conjuntura internacional ser favorável, o Brasil não foi capaz de aproveitar a demanda externa aquecida e as exportações tiveram um desempenho irregular por causa da instabilidade econômica doméstica. Nesse período, as importações já exibiam tendência a crescer, especialmente a partir dos anos 1990, quando se

completou uma rodada de negociações internacionais e o país assumiu compromissos de liberalização<sup>1</sup>.

O segundo período, entre 1995 e 1998, foi marcado pelo ajuste interno no âmbito econômico com o plano de estabilização do Real. A então conseqüente valorização cambial do Plano Real, somada a um ambiente internacional em crise, levou a um fraco desempenho das exportações brasileiras. Dessa forma, a abertura comercial que tinha sido ensejada no início da década e o crescimento da demanda doméstica muito acima da capacidade de produção doméstica impulsionaram o crescimento das importações a ritmo superior das exportações, o que resultou em saldos deficitários recorrentes.<sup>2</sup>

O processo de transição para uma balança comercial superavitária começou em 1999, primeiro de forma gradual, enquanto o país se estabilizava economicamente embora atravessasse crises internacionais e domésticas (como a crise de confiança no mercado financeiro desencadeada com a iminente eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva), e, mais tarde, em ritmo acelerado a partir de 2003, ano que assistiu ao início de um *boom* nas exportações.

Entre 2003 e 2008, as exportações brasileiras cresceram a ritmo maior do que o comércio mundial, apresentando taxas médias de 21,9% ao ano (a.a.), enquanto o comércio mundial expandiu-se a uma taxa de 16,5% a.a. De acordo com Ribeiro<sup>3</sup>, apesar de ter havido uma significativa expansão no *quantum* exportado nesses anos da ordem de 8,2% a.a., o principal fator responsável pelo aumento do valor exportado no período foi a alta nos preços das *commodities*, que cresceram a 12,7% a.a. A composição da pauta exportadora também tem gradativamente exibido maior participação dos produtos básicos, sendo que o peso das exportações de produtos básicos passou de 28,7% em 2002 para 37,9% em 2008.

Desde meados da década de 2000, o Brasil tem estado entre os maiores exportadores de vários produtos agrícolas no mundo.<sup>4</sup> Em 2007, os produtos

---

<sup>1</sup> Ribeiro, Fernando J. A evolução da balança comercial brasileira no período 1985-2008. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, vol. 23, n.100, p.12-25, 2009.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Organização Mundial do Comércio (OMC). WT/TPR/S/212. Trade policy Review Body – Trade

agrícolas mais exportados pelo Brasil incluíam soja (no valor de US\$ 6,7 bilhões), carne de frango (US\$ 4,4 bilhões), madeira e derivados (US\$ 3,6 bilhões), café (US\$ 4,1 bilhões), açúcar (US\$ 5,1 bilhões) e suco de laranja (US\$ 2,3 bilhões). Nesse mesmo ano, o Brasil foi ainda o maior exportador de açúcar, etanol, café, suco de laranja, tabaco, e soja do mundo.

O Brasil é considerado um *global trader*, já que suas exportações e importações têm destino e origem geograficamente diversificadas. Nos últimos anos, a participação de parceiros tradicionais como os Estados Unidos e a União Européia como destino e origem das exportações brasileiras diminuiu. A Argentina e a China aumentaram a sua participação enquanto destino das exportações brasileiras, ao mesmo tempo em que a China e alguns países africanos têm se transformado em importantes países originários das importações.<sup>5</sup>

As exportações agrícolas brasileiras historicamente se dirigiram aos países desenvolvidos, principalmente aos Estados Unidos e à União Européia. Contudo, os países em desenvolvimento têm se tornado destinos cada vez mais importantes. Em 2004, mais de metade das exportações brasileiras foram adquiridas por países em desenvolvimento; nesse sentido é ilustrativo observar que, enquanto as exportações agrícolas para os países do norte cresceram a uma taxa média de 1,2% a.a. no período 1995-2004, as exportações para os PEDs cresceram a uma taxa de 7,9%. Dessa forma, os PEDs têm representado os destinos que crescem mais rapidamente para as exportações agrícolas do Brasil.<sup>6</sup>

É importante salientar que o governo brasileiro tem seguido uma estratégia de crescimento econômico pautada pelo aumento do consumo doméstico e pelo crescimento das exportações, sendo que o bom desempenho externo tem sido tão mais importante se considerarmos o histórico de restrições externas pelo qual o Brasil passou em grande parte da sua história<sup>7</sup>. Considerando que há uma tendência para que as importações cresçam mais rápido do que as exportações, e

---

Policy Review - Brazil – Report by Secretariat. 2 de fevereiro de 2009.

<sup>5</sup> Ibid; Ribeiro, op. cit.

<sup>6</sup> Jales, Mario. Inserção do Brasil no comércio internacional agrícola e expansão dos fluxos comerciais sul-sul. ICONE, Setembro, 2005.

<sup>7</sup> OMC, op. cit.

que inexistia uma política de investimento doméstico para aumentar a produtividade, as exportações agrícolas aparecem como um elemento fundamental para manter os superávits na conta corrente. Em 2004, o Brasil teve um saldo positivo de US\$ 11,6 bilhões nas transações correntes e de US\$ 2,5 bilhões no balanço de pagamentos; contudo, se retirarmos da conta a contribuição do desempenho agrícola ao superávit, o país teria registrado, respectivamente, déficits de US\$12,7 bilhões e US\$ 22,1 bilhões.<sup>8</sup>

O período entre 2003 e 2008 foi marcado por uma constante valorização cambial que representou uma apreciação de 55% sobre o Real. Junto com a aceleração da atividade doméstica, o período apresentou crescimento das importações a uma taxa de 24,2% a.a., com maior variação no *quantum* (12,3% a.a.), mas também com um aumento expressivo nos preços (10,6% a.a.). Desde 2006, as importações têm crescido a taxas maiores do que as exportações, levando a uma contração do superávit comercial brasileiro.

Apesar do peso do agronegócio, a agricultura familiar – composta por propriedades menores que geralmente trabalham para o consumo próprio – detém uma parcela não desprezível da produção de vários produtos agropecuários. O Censo Agropecuário de 2006 calcula que 84% dos estabelecimentos agropecuários e 24% da área cultivada no Brasil são de propriedades familiares; estas, por sua vez, são responsáveis por 47% do milho em grão, 33% do café, 17% da soja, 21% do trigo, 30% das cabeças de bovinos, 56% do leite e 51% do valor da produção de suínos. Nesse sentido, é interessante considerar que a lei que estabelece a Agricultura Familiar como um setor produtivo específico foi aprovada apenas em 2006, o que pode ser sintomático da pouca atenção que o setor vinha recebendo historicamente perante a predominância do agronegócio.

Os efeitos de um potencial acordo internacional sobre um determinado setor econômico dependem de vários fatores estruturais. Dentre eles, podemos citar: o grau de abertura (medido pelo coeficiente de exportações e penetração de importações), a proteção efetiva vigente oferecida por instrumentos de política pública (como proteção tarifária, subsídios e outros tipos de apoio) e a competitividade internacional desse setor. Ao analisar a estrutura dos setores

---

<sup>8</sup> OMC, op. cit.

econômicos do Brasil, Markwald<sup>9</sup> identificou três grupos de setores que poderiam ser afetados de maneiras diversas pelos acordos multilaterais em negociação. O primeiro seria composto por setores com alto coeficiente de exportações e baixa penetração de importações, sendo estes baseados em recursos naturais: mineração, agropecuária, bebidas e alimentos, madeiras e móveis, couro e calçados e papel e celulose. Todos estes setores, com a exceção da mineração, correspondem ao agronegócio. Como será analisado na seção 3.2, estes setores têm, em média, uma tarifa menor do que os setores industriais, apesar de alguns produtos específicos contarem com a proteção de picos tarifários e medidas anti-dumping. Estes setores representam uma parcela relativamente pequena do financiamento público, tanto para o caso do apoio às exportações ou ainda no caso de regimes especiais de importações. Por último, modelos de equilíbrio geral estimam que estes setores têm a ganhar com a liberalização em outros mercados, devido a sua maior competitividade internacional, representando interesses ofensivos nas negociações multilaterais.

O segundo grupo identificado por Markwald<sup>10</sup> seria composto por setores industriais com altos coeficientes de exportação; tais como a indústria de aeronaves (altamente dependente de insumos importados e financiamento público na forma de apoio às exportações e regimes especiais de importação) e os setores de aço e produtos não-ferrosos, que são altamente competitivos internacionalmente. Por isso, estes setores também se beneficiariam com as negociações multilaterais. O setor de outros produtos metalúrgicos, embora não seja competitivo também tem interesse nas negociações comerciais por ser alvo de medidas anti-dumping, especialmente nos EUA.

Por último, o terceiro grupo seria constituído pelos setores *import-competing* ou altamente protegidos, que esperam altos custos das negociações comerciais, incluindo: maquinarias, equipamentos e máquinas, aparelhos elétricos e eletrônicos, produtos químicos, aparelhos de precisão e borracha e plástico. Este

---

<sup>9</sup> Markwald, Ricardo A. The Political Economy of Foreign Trade Policy: The Brazilian Case. In: Bouzas, Roberto. (ed.) Domestic Determinants of National Trade Strategies: A Comparative Analysis of Mercosur Countries, Mexico and Chile. Paris, Chaire Merosur de Science Po, 2006

<sup>10</sup> Ibid.

grupo representa em torno de 35% do valor agregado da indústria de transformação<sup>11</sup> no Brasil.

### 3.2. A estrutura atual da proteção

A década de 1990 representou um período de inflexão na política comercial do país no qual foi implementada a liberalização tarifária unilateral iniciada no final dos anos 1980. Neste período, a tarifa nominal média apresentou uma diminuição de 57,5% em 1987 para 11,2% em 1994. Se compararmos com o resto das economias da América do Sul, o Brasil é um *latecomer*, pois liberalizou a sua economia mais tarde que os demais países sul-americanos<sup>12</sup>. Markwald<sup>13</sup> afirma que, entre os formuladores de política comercial, a opinião de que não haverá mais nenhum processo de liberalização unilateral e que futuras concessões tarifárias serão condicionais a ofertas de melhor acesso a mercados para as exportações brasileiras é consensual.

Apesar de uma modesta reversão na liberalização ter ocorrido entre 1995-1997 como resultado de pressões protecionistas domésticas que, por sua vez, estão diretamente relacionadas à valorização cambial e ao aumento das importações conseqüentes do Plano Real, houve um gradual retorno ao nível de abertura atingido em 1994 já em 1998. No final da década de 2000, a estrutura tarifária vigente não diferiu muito daquela estabelecida nos anos 1990<sup>14</sup>. Desde 2004, a tarifa média aplicada tem apresentado um ligeiro aumento de 10,4% em 2004 para 11,5% em janeiro de 2008. Esta reversão se deve a um aumento na tarifa média de importação aplicada a bens industriais (de 1,1 ponto percentual (p.p.) para 11,6%) enquanto a tarifa média para produtos agrícolas tem se mantido constante em 10,1%.<sup>15</sup>

O Brasil é um dos poucos países onde a tarifa aplicada sobre produtos agrícolas é menor do que aquela aplicada aos demais produtos. Alguns produtos

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Abreu, 2004. Trade liberalization and the political economy of protection in Brazil since 1987” INTAL-ID, Working paper SITI- 08b

<sup>13</sup> Markwald, op.cit.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> OMC, op. cit., 2009.

agrícolas – como os lácteos, açúcar, bebidas, álcool, vinagre, e tabaco – têm tarifas acima da média ao mesmo tempo que concentram o maior percentual de tarifas acima de 20%. No Brasil, existem programas de assistência aos pequenos agricultores através da provisão de crédito subsidiado e de programas de garantia de preço mínimo para alguns produtos. Entretanto, o valor representado pelo apoio doméstico é baixo quando comparado à média da União Européia. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) calculou que o “apoio médio ao produtor” (*Producer Support Equivalent*) concedido pelo governo brasileiro era de 6% em 2005, enquanto que a média da OECD representava 30% no mesmo ano.<sup>16</sup>

Para o governo brasileiro, o apoio ao setor de manufaturas tem constituído prioridade histórica, sendo que isto se reflete na grande quantidade de instrumentos de política comercial que têm como objetivo promover o desenvolvimento industrial. O setor conta com proteção na forma de picos tarifários sobre produtos selecionados e escalação tarifária (alíquotas mais altas sobre produtos processados do que sobre o mesmo produto em uma etapa anterior de processamento), além de amplo recurso a medidas antidumping – Markwald<sup>17</sup> nota que o Brasil está entre os países que mais aplicam medidas antidumping. Outros instrumentos que têm sido utilizados para apoiar o setor industrial incluem a provisão de crédito de longo prazo a condições favoráveis e concessões fiscais<sup>18</sup>.

No Brasil, há dois programas principais de apoio às exportações: o PROEX e o BNDES-EXIM. O primeiro, controlado pelo Banco do Brasil, opera através do financiamento direto do pré-embarque das exportações ou por meio da equalização dos juros de financiamento concedidos por bancos domésticos ou internacionais para os igualar às taxas vigentes no mercado internacional. De acordo com Markwald<sup>19</sup>, 90% dos desembolsos concedido pelo PROEX em 2003 e em 2004 foram direcionados somente a três setores – material de transportes (carros e aviões), máquinas e equipamentos e serviços de engenharia; os 10% restantes financiaram as exportações do agronegócio, os têxteis e o setor de mineração. O BNDES-EXIM, que oferece linhas de financiamento tanto no pré

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Markwald, op. cit.

<sup>18</sup> OMC, op. cit., 2009.

<sup>19</sup> Markwald, op. cit.

quanto no pós-embarque, destinou, em 2003, 19% dos desembolsos ao agronegócio e, em 2009, 12%. Nesse sentido, é importante notar que, da mesma forma que o PROEX, a maior parte dos desembolsos em 2003 foi destinada ao setor industrial de material de transporte e a serviços de construção.<sup>20</sup>

### 3.3.

#### **A centralidade das negociações na OMC para a política comercial brasileira**

No início da década de 2000, além da Rodada Doha, o Brasil esteve envolvido em duas outras grandes negociações comerciais internacionais: a negociação para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e a negociação bilateral entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Européia (UE) – este também com objetivo de criar uma área de livre comércio. Na época, esperava-se que a simultaneidade das negociações contribuísse para aumentar o poder de barganha do Brasil. Contudo, mesmo assim não foi possível evitar o congelamento das negociações. O impasse na ALCA se deveu à dificuldade de alcançar um equilíbrio entre as concessões que eram demandadas ao Brasil em áreas consideradas sensíveis – como propriedade intelectual e política de concorrência – e os ganhos auferidos pelo Brasil em áreas estratégicas – como subsídios agrícolas, acesso a mercados e medidas antidumping –, as quais os EUA só aceitavam negociar estritamente no âmbito da OMC<sup>21</sup>. Esse descompasso desequilibrou as negociações entre os EUA e o Brasil.

Já as negociações Mercosul-UE até esse momento ainda dependiam de avanços nas negociações na OMC, pois a UE argumenta que as concessões agrícolas, área de maior interesse brasileiro, funcionam sob o lógica do *single pocket*. Isso significa dizer que as concessões agrícolas são limitadas e que quanto maior forem as concessões da UE na OMC, menos esta poderia ceder no acordo bi-regional. Por isso, a negociação bi-regional ficava pendente nos resultados da OMC. Outro fator que contribuiu para a estagnação das negociações foi a perda de

---

<sup>20</sup> Coutinho. BNDES. Desembolso Anual do Sistema BNDES. Apresentação de PPT. Inovação, transparência e sustentabilidade no agronegócio. 11º congresso de agribusiness, Rio de Janeiro, 24 novembro de 2009.

<sup>21</sup> Abreu, Marcelo. The FTAA and the political economy of protection in Brazil and the US. Texto para discussão n. 494, Departamento de Economia, PUC-Rio, 2005.

interesse da UE em negociar um acordo com o Mercosul<sup>22</sup>. Além dos empecilhos particulares a cada negociação, outro fator que atrapalhou o seguimento das negociações foi o fato de que o governo Lula apresentava maiores resistências em negociar acordos com os países desenvolvidos do que o governo anterior<sup>23</sup>.

Frente ao impasse nas negociações com os países do norte, as negociações com os países em desenvolvimento foram apresentadas pelo governo Lula como estratégia alternativa de liberalização. Porém, nenhum dos acordos comerciais assinados durante este governo representou algum efeito significativo nos fluxos de comércio, ou porque a gama de produtos contemplada pelos acordos era limitada ou porque as margens de preferências concedidas por ambos eram muito pequenas<sup>24</sup>. Por exemplo, o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN), assinado em dezembro de 2003 e que entrou em vigência em 2005, tem “tantas limitações que os empresários o consideram pouco transparente, de difícil aplicação prática, e pouco efeito concreto”<sup>25</sup>. Motta Veiga e Rios apresentam a mesma opinião sobre o acordo Mercosul-Peru<sup>26</sup>. Já o acordo assinado entre o Mercosul e a Índia em fevereiro de 2005, que só veio a ser implementado em julho de 2009, é de “relevância comercial (...) muito limitada (...) já que as preferências [outorgadas] são significativas nos casos onde a tarifa vigente é nula ou muito reduzida”, enquanto que o acordo entre o Mercosul e a União Aduaneira da África do Sul não contempla os principais produtos comercializados entre os dois blocos, o que também limita sua efetividade<sup>27</sup>. Finalmente, o acordo Mercosul-Israel, assinado em 2007, excluiu da liberalização a maior parte do setor agrícola, especialmente carnes e lácteos, como também contemplou uma parcela

---

<sup>22</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento. Informe Mercosul n. 13. Período segundo semestre 2007-primeiro semestre 2008. Instituto para a Integração da América Latina e o Caribe. Buenos Aires, novembro de 2008.

<sup>23</sup> Motta Veiga, P. A política comercial do governo Lula: continuidade e inflexão, *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 83, Funcex, 2005a; Motta Veiga, P. Política Comercial no Brasil: Características, Condicionantes e policy-making in: JANK, Marcos, S. e SILBER, Simão David (eds.) *Políticas Comerciais Comparadas - Desempenho e Modelos Organizacionais* (Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, México e União Européia), ICONE e FIPE, 2007.

<sup>24</sup> Motta Veiga, P. e Rios, S. A economia política das negociações comerciais do Brasil. CINDES Breves 15, Janeiro de 2009.

<sup>25</sup> Valor Econômico. Falta agenda comercial com os países andinos. 28/04/06.

<sup>26</sup> Motta Veiga e Rios, op. cit.

<sup>27</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento. Informe Mercosul n. 14. Período segundo semestre 2008-primeiro semestre 2009. Instituto para a Integração da América Latina e o Caribe. Buenos Aires, p. 101, fevereiro de 2010.

pequena do comércio total do bloco (apenas 0,27% das vendas totais do bloco e 0,48% das importações do bloco em 2007)<sup>28</sup>.

Dado que todas as negociações nas quais o Brasil esteve envolvido durante o governo Lula até o ano de 2010, ou permaneciam paradas ou representavam pouca relevância comercial, a OMC virou peça central na estratégia brasileira de comércio. Assim, a conclusão da Rodada Doha tornou-se prioridade da política comercial brasileira nesse período, tanto a partir da percepção do governo quanto dos setores produtivos. Isso ocorreu não apenas porque os acordos comerciais assinados nesses anos têm apresentado poucos ganhos comerciais, mas também porque a negociação do acordo Mercosul-União Européia estava condicionada à conclusão das negociações na OMC. Dessa forma, o peso das exportações agrícolas na pauta exportadora brasileira demonstra quão importante as negociações em Doha são para o Brasil uma vez que será, necessariamente, nesse fórum que avançará qualquer tipo de iniciativa liberalizante em agricultura<sup>29</sup>.

### 3.4.

#### **A evolução das instituições de política comercial no Brasil**

Até o início do processo unilateral de abertura comercial ensejado nos anos 1980, a política comercial no Brasil tinha como objetivo a proteção de setores-chave da indústria nacional como forma de assegurar o sucesso do seu processo de desenvolvimento. A gestão da política comercial era concentrada em uma única instituição, a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), caracterizada por Pio como um órgão burocrático insulado. Esta organização “detinha um poder institucional quase monopólico na política de comércio exterior”, cujos instrumentos de política comercial utilizados na época incluíam o controle de importações, financiamento e promoção das exportações, entre outros<sup>30</sup>.

A CACEX constituía o foco da articulação entre o setor público e o setor privado, exercendo uma relação tutelar sobre os setores empresariais através de

---

<sup>28</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, op. cit., novembro de 2008.

<sup>29</sup> Motta Veiga, e Rios, op. cit.

<sup>30</sup> Motta Veiga, P.; Iglesias, R. A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior. Funcex, fevereiro de 2002; Pio, Carlos. Liberalização do Comércio: Padrões de Interação entre Elites Burocráticas e Atores Sociais. 1997.

“Comitês de Exportação Setoriais”. Motta Veiga destaca a característica setorial da organização da CACEX e dos seus instrumentos de política comercial<sup>31</sup>. Não é surpreendente, por tanto, que o diálogo entre a CACEX e a sociedade civil ocorresse de forma setorial, isto é, apenas entre os setores empresariais diretamente envolvidos. O autor nota ainda a falta de transparência e a informalidade nas relações entre o público e o privado, o que explica a característica centralizadora do processo de formulação da política comercial no Brasil.

Durante o governo Collor, a CACEX foi desativada e suas funções foram assumidas por vários órgãos diferentes, entre eles, sendo os principais o Ministério da Fazenda, que ficou encarregado de definir as tarifas e os incentivos, o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o qual ficou a cargo do financiamento público, da promoção das exportações e das investigações antidumping, e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), responsável pela condução das negociações comerciais.

Em resposta à dispersão e falta de coordenação de funções do modelo institucional elaborado para substituir a CACEX, no início do governo Fernando Henrique Cardoso foi criada a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX)<sup>32</sup>, um fórum de discussão interministerial cujo objetivo era facilitar a coordenação entre os atores responsáveis pelas várias facetas da política comercial<sup>33</sup> e que faz parte do Conselho do Governo<sup>34</sup>, órgão de assessoramento imediato ao Presidente. Compete à CAMEX definir as diretrizes gerais da política comercial do país e coordenar a sua implementação. Contudo, o papel da CAMEX é meramente consultivo, uma vez que o órgão não detém poder executivo. Dessa forma, cada ministério permanece responsável pela implementação de ações dentro da área de

---

<sup>31</sup> Motta Veiga, op. cit., 2007.

<sup>32</sup> Decreto No. 4.732 de 10 de Junho, 2003, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4732a.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4732a.htm)

<sup>33</sup> O órgão deliberativo máximo da CAMEX é o Conselho de Ministros composto pelos seguintes Ministros de Estado: do Desenvolvimento, indústria e Comércio Exterior, que o preside; o Chefe da Casa Civil da Presidência da República; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Desenvolvimento Agrário. Informação disponível no site da CAMEX; acessado em 15/01/2010: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1497&refr=433>

<sup>34</sup> Lei nº 9.649, de 27 de Maio de 1998 dispõe sobre a organização político-administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9649cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9649cons.htm), acessada em 15/01/2010.

sua competência. O MDIC tem a atribuição de implementar a política comercial definida pela CAMEX, através da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), que é subdividida em quatro departamentos<sup>35</sup>, um deles responsável pela atuação nos fóruns internacionais – o Departamento de Negociações Internacionais (DEINT). A SECEX possui o apoio do MRE em temas de negociação e integração regional, através, por exemplo, da representação na OMC por meio da Missão Permanente do Brasil em Genebra.

Em 1998, a CAMEX foi subordinada institucionalmente ao MDIC, o que contribuiu para limitar a sua capacidade de coordenação, pois, se por um lado tinha status de Câmara Presidencial, por outro, cada ministério detinha autonomia sobre a utilização dos seus instrumentos de política comercial. Assim, a nova arquitetura institucional não resolveu o problema de coordenação ministerial em temas de política comercial. Dessa forma, Motta Veiga argumenta que a Câmara não resolveu a “superposição de atribuições e funções (...) levando ao desperdício de esforços e recursos e a problemas de implementação dos mecanismos e políticas definidas”<sup>36</sup>.

O profissionalismo e alto nível de burocratização do MRE são apontados por Lima<sup>37</sup> como os principais fatores que explicam a continuidade e estabilidade na política externa do Brasil. Segundo a autora, o MRE tem exercido tradicionalmente um papel autônomo na formulação da posição negociadora e na condução das negociações internacionais graças a três características institucionais: um processo de seleção baseado em um concurso público e a formação posterior no Instituto Rio Branco, fatores que lhe conferem uma forte identidade organizacional, o seu insulamento de pressões políticas e sociais e uma capacidade de formular e implementar a sua própria visão estratégica<sup>38</sup>. Apesar de características que contribuem para seu relativo grau de autonomia, a formulação da política externa, segundo a Constituição de 1988, é privilégio do Presidente da República. Lima argumenta, por tanto, que a influência do MRE sobre a

---

<sup>35</sup> Os outros três departamentos são: o Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX); o Departamento de Defesa Comercial (DECOM) e o Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (DEPLA).

<sup>36</sup> Motta Veiga e Iglesias, op. cit.

<sup>37</sup> Lima, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflictos de paradigmas. *América Latina/Internacional*, Buenos Aires, n.1, v.2, pp. 27-46, 1994.

<sup>38</sup> Lima, op. cit. 1994.

formulação e execução da política externa depende da “autorização presidencial”, seja esta conferida por delegação ou por omissão<sup>39</sup>.

As negociações para a criação do Mercosul e para a assinatura dos tratados dentro do arcabouço da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) tiveram escassa participação do setor privado, além de esporádicas consultas com as empresas e setores diretamente afetados, não tendo havido canais formais de interlocução entre estes e o governo brasileiro. Esta situação mudou posteriormente com as negociações no âmbito do Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), realizadas durante a década de 1990, que impulsionaram o processo de transformação do mecanismo de formulação de política comercial<sup>40</sup>.

Devido ao caráter abrangente dos temas negociados na ALCA, assim como também seu alto teor técnico, houve uma progressiva inclusão dos outros ministérios públicos além do MRE ao processo decisório em assuntos de política comercial e foram criados canais de consulta entre diferentes segmentos da sociedade civil, o setor empresarial e o governo. Nesse sentido, foi criada a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à ALCA (SENALCA), fórum de articulação entre o MRE e demais ministérios e órgãos do governo – como a CAMEX, o Banco Central, entre outros – para ajudar a coordenar a posição nacional para a ALCA e que permitia a participação de organizações empresarias e sindicais como convidados. Uma estrutura análoga foi criada para tratar das negociações entre o Mercosul e a União Européia, a SENEUROPA. O MRE também criou grupos temáticos intra-ministeriais para discutir assuntos específicos, que se caracterizaram por serem eminentemente técnicos e por apresentarem uma limitada participação de representantes da sociedade civil ou do setor privado<sup>41</sup>. Assim, com a maior participação de outros ministérios e do empresariado, o poder de monopólio do MRE sobre o processo de formulação e implementação da estratégia negociadora, embora ainda forte, começou a diminuir<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Lima, op. cit.

<sup>40</sup> Markwald, op. cit.; Motta Veiga, op. cit., 2005a.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Motta Veiga, op. cit., 2005a.

### 3.4.1.

#### **A relação entre o Executivo e o Legislativo na formulação da política comercial**

No Brasil, a assinatura de acordos internacionais é atribuição constitucional do Presidente. Dessa forma, o papel do Congresso brasileiro nas negociações internacionais é limitado, diferentemente do caso, por exemplo, dos Estados Unidos<sup>43</sup>. Em 2003, durante o desenrolar das negociações da ALCA, foi apresentado um projeto de lei que criaria um “mandato negociador”, condicionaria a atuação dos negociadores a objetivos definidos pelo Congresso de antemão, ao estilo dos Estados Unidos. O projeto de lei também previa a criação de um mecanismo de acompanhamento das negociações a ser exercido pelo Congresso. Contudo, o projeto de lei continua em tramitação no Congresso, o que pode denotar a falta de prioridade do tema de negociações internacionais na pauta parlamentar<sup>44</sup>.

A relação entre o Legislativo e o Executivo na formulação de política comercial do Brasil foi analisada por Lima e Santos<sup>45</sup>. Em um sistema presidencialista como o do Brasil, o Executivo e o Legislativo são escolhidos por processos eleitorais distintos, aumentando a probabilidade de que o Executivo e o Legislativo representem constituintes diferentes e tenham preferências divergentes. Nesse cenário, a Constituição de 1988, como já afirmado, determina que a assinatura de acordos internacionais seja prerrogativa do Presidente, embora os acordos estejam sujeitos a aprovação do Congresso. Assim, em teoria, o Presidente brasileiro não pode assinar acordos sem o apoio da maioria dos parlamentares.

De acordo com os autores, este desenho institucional de delegação de poder pelo Congresso ao presidente surgiu como resposta racional às dificuldades que o Congresso teria para formular a política comercial devido a sua natureza de órgão coletivo. Contudo, o mesmo não protege contra o abuso do poder de *policy*

---

<sup>43</sup> Martins, Lisa. Interest, power and multilateralism. *International Organization*, 46, 4, Autumn, Massachusetts Institute of Technology, 1992.

<sup>44</sup> Motta Veiga, op. cit., 2007.

<sup>45</sup> Lima, M.R.S. e Santos, Fabiano. O Congresso Brasileiro e a Política de Comércio Exterior. Trabalho apresentado no XXI Encontro da Latin-American Studies Association (LASA), Chicago, 24-26 de setembro de 1998.

*initiator* por parte do Presidente à custa das preferências do legislador mediano<sup>46</sup>. De fato, Lima e Santos concluem que “if at the outset of the process congress contributed significantly to the success of trade policy, it has with time become merely a yea-saying onlooker”<sup>47</sup>. Por causa dos altos custos políticos da não-ratificação de um acordo previamente negociado e assinado pelo presidente, o congresso se vê forçado pelas circunstâncias a sempre ratificá-los. Os autores são categóricos quando afirmam que “the president in the end retains unilateral power to define the country’s foreign agenda”<sup>48</sup>. Contudo, embora a centralização do processo decisório em matéria de política econômica no Executivo tenha significado uma subordinação do Legislativo àquele, Diniz e Boschi<sup>49</sup>, afirmam que isto não é a mesma coisa que dizer que o Legislativo aja passivamente, uma vez que continua tendo importante papel enquanto legitimador do acordo negociado no cenário doméstico.

### **3.5. Os grupos de interesse domésticos**

Nesta seção, trabalharei a evolução da participação empresarial na formulação da política econômica e comercial e identificarei quais são os grupos que têm se mobilizado para influenciar a estratégia negociadora do Brasil na Rodada Doha. Por fim, analisarei como estes grupos surgiram e se organizaram e quais são as suas preferências e estratégias de persuasão por eles utilizadas, além dos canais de relacionamento existentes entre os grupos privados e os atores públicos.

#### **3.5.1. A estrutura de representação de interesses do empresariado**

A atuação dos grupos de interesse domésticos com o objetivo de influenciar o Executivo na formulação da política comercial se insere dentro de um padrão de relacionamento entre o Estado e empresariado que tem se caracterizado historicamente por uma forte presença do Estado em que este “exerce importante

---

<sup>46</sup> Lima e Santos, op. cit., pp. 9-10.

<sup>47</sup> Ibid, p. 11.

<sup>48</sup> Ibid, p. 28; griffo meu.

<sup>49</sup> Diniz e Boschi. Globalização e elites empresariais: Padrões alternativos de relações entre os setores públicos e privados no Brasil. Trabalho apresentado no XXIV Encontro Anual da ANPOCS em Petrópolis, 23-26 de outubro de 2000, p. 21.

papel como indutor das formas de organização e de atuação dos empresários como ator coletivo”<sup>50</sup>. O sistema híbrido de representação empresarial herdado da era Vargas (1930-1945) era formado por uma estrutura corporativa colocada sob a tutela do Estado que era composta por sindicatos locais, federações estaduais e uma cúpula nacional organizada com base em ramos de produção industriais e constituída por uma legislação específica, pelo monopólio da representação e por uma contribuição fiscal obrigatória. Paralelamente ao sistema oficial, existiam também redes de “associações extra-corporativas”, cuja organização ocorria em setores e cuja participação era voluntária no nível nacional. Nesse cenário, a estrutura de representação de interesses do empresariado se caracterizava por ser “fragmentada, dual e setorializada”<sup>51</sup>.

A fragmentação advinda da organização em bases setoriais impediu que se formasse uma instância possível em que se articulassem interesses supra-setoriais, bem como conduziu “a predominância de uma tática de atuação empresarial que se caracterizou historicamente pela maximização dos benefícios particulares”<sup>52</sup>. Em uma conjuntura na qual os dirigentes dos grandes grupos industriais e financeiros tinham acesso privilegiado aos altos escalões do governo, os partidos políticos desempenhavam um papel secundário na relação das associações empresarias com o Estado<sup>53</sup>.

A reforma do Estado, iniciada no governo Collor e aprofundada no governo FHC, tinha como objetivo o enxugamento do aparelho burocrático-estatal para se afastar do modelo estadocêntrico da era Vargas. Como consequência, houve uma desarticulação dos canais tradicionais de relacionamento entre o Estado e o empresariado, porém, sem criar um modelo alternativo funcional. Por isso, a situação atual no relacionamento Estado-empresariado é ainda caracterizado por arranjos *ad hoc* e híbridos, o que dificulta a sua institucionalização<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Diniz e Boschi, op. cit., p. 4.

<sup>51</sup> Ibid, p. 3.

<sup>52</sup> Ibid, p. 5-7.

<sup>53</sup> Ibid, p. 6, p. 23.

<sup>54</sup> Ibid.

### 3.5.2.

#### **A participação do setor empresarial na formulação da posição brasileira nas negociações comerciais**

Até os anos 1990, o setor empresarial pouco se envolveu nas negociações comerciais no âmbito do GATT, em parte porque a economia brasileira era muito fechada devido ao modelo vigente de desenvolvimento econômico por meio da substituição de importações, o que resultava no fato de que as negociações comerciais tivessem pouca relevância para os empresários. Contudo, à medida em que vários setores começaram a se ver prejudicados pela aplicação de medidas não tarifárias e a serem alvos de queixas pelos demais países, os empresários começaram a perceber a utilidade do arcabouço jurídico do GATT<sup>55</sup>. Soma-se a isso o fato de que a maior internacionalização da economia ter aumentado os potenciais efeitos distributivos domésticos advindos de acordos internacionais<sup>56</sup>.

A primeira mobilização de participação empresarial nas discussões sobre a participação brasileira no fórum multilateral foi esboçada em 1993 por uma série de órgãos, entre eles, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Associação de Exportadores Brasileiros (AEB). Contudo, essa mobilização foi incipiente, uma vez que as organizações empresariais não apresentaram uma postura estratégica coordenada, apresentando apenas uma postura defensiva.<sup>57</sup>

Perante à grande abrangência das negociações da ALCA e à percepção do empresariado de que a não-participação tanto no processo de criação e implementação do Mercosul quanto na Rodada Uruguai tinha resultado em perdas significativas para o setor empresarial, este procurou se organizar para garantir a sua participação efetiva na formulação de uma posição negociadora na ALCA daí em diante. Para tanto, foi criado em 1996 o Conselho Empresarial Brasileiro (CEB), sob a iniciativa da Confederação Nacional da Indústria (CNI). O CEB reúne aproximadamente 170 associações empresarias dos setores da indústria,

---

<sup>55</sup> Carvalho, Maria Izabel V. Estruturas domésticas e grupos de interesse: A formação da posição brasileira para Seattle. Contexto Internacional. Vol. 25, n.2, jul/dez 2003.

<sup>56</sup> Frieden, J.; Rogowski, R. The impact of the international economy on national policies: an analytical overview. In: Keohane, R.; Milner, H. Internationalization and domestic politics. Cambridge University Press, 1996.

<sup>57</sup> Carvalho, Maria Izabel V. op. cit.; Rios, Sandra P. Os empresários e a OMC. Carta Internacional, ano VII, n.76, 1999.

agricultura e serviços, organiza reuniões entre as associações empresarias e os negociadores e prove informação técnica para dar apoio ao Executivo nas negociações sobre tarifas, regras de origem e serviços<sup>58</sup>.

Motta Veiga nota que o CEB representava uma novidade institucional, pois não se restringia a apenas um setor e rompia com a tradição de organização de grupos empresariais em fóruns setoriais, funcionando como uma arena por meio da qual se facilitava a formulação de pontos consensuais entre os setores<sup>59</sup>. Porém, ao reunir tanto setores com interesses defensivos quanto ofensivos nas negociações internacionais, os setores *import-competing*, que procuram moderar as novas iniciativas de liberalização do comércio e garantir sua fatia do mercado, lograram manter a primazia na formulação de uma postura negociadora cautelosa e gradualista durante as negociações da ALCA<sup>60</sup>. O alinhamento entre a posição defendida pelo CEB e pelo governo brasileiro nas negociações da ALCA também serviu para conferir àquele maior legitimidade e credibilidade<sup>61</sup>. Em tempo, o CEB, que tinha surgido como resposta à necessidade de coordenar a posição do setor empresarial em relação à ALCA, começou a tratar também das demais negociações em curso e inclusive das negociações brasileiras na OMC.

Durante os preparativos para a reunião da ALCA em Belo Horizonte, tornaram-se públicas as aparentes divergências dentro do próprio CEB entre os interesses mais liberalizantes do setor agrícola e a posição mais defensiva do setor industrial. A modernização do agronegócio brasileiro, iniciada nos anos 1990, impulsionou a internacionalização deste setor e transformou o Brasil em um importante exportador agrícola, enquanto a produtividade em vários setores industriais estagnou. À medida em que o setor agrícola começou a demandar a liberalização da importação de bens industriais que utilizava como insumo, entrou em choque com a preferência dos setores industriais que se beneficiavam do protecionismo<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> Carvalho, Maria Izabel V., op. cit. p. 369.

<sup>59</sup> Motta Veiga, op. cit., 2007.

<sup>60</sup> Motta Veiga, op. cit, 2005a; 2007.

<sup>61</sup> Santana, 2001, citado em Carvalho, Maria Izabel. V. op. cit. p. 370.

<sup>62</sup> Carvalho, Maria Izabel V. op. cit. p. 371.

A percepção desenvolvida pelo setor agrícola de que a coexistência entre os seus interesses liberalizantes e a postura defensiva do ramo industrial dentro do CEB não permitia a sua adequada representação junto ao governo, levou aquele setor a criar, em 1999, um fórum particular – o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacional –, reunindo a CNA, a Associação Brasileira de Agribusiness (Abag) e a Organização de Cooperativas Brasileiras (OCB). Além de dissociar os interesses do setor agrícola do setor industrial, o fórum também tinha como função, facilitar a aproximação do setor com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e aumentar os canais pelos quais as suas demandas poderiam chegar ao Executivo. Dessa forma, o agronegócio não abandonou o CEB, mas passou a atuar em diferentes espaços procurando, assim, aumentar o seu poder de barganha *vis-à-vis* aos demais setores.<sup>63</sup>

Em comparação com o agronegócio, a indústria adotava uma posição muito mais defensiva com relação às negociações multilaterais. De acordo com Motta Veiga (2007), as principais reivindicações da indústria brasileira desde o início da Rodada Doha têm sido a de garantir o equilíbrio entre as concessões feitas em acesso a mercados não-agrícolas (NAMA) e os ganhos em agricultura e a definição de regras multilaterais para o maior controle sobre os instrumentos de defesa comercial (antidumping, salvaguardas e *counter-vailing duties*). A indústria também compartilha com o Executivo o reconhecimento da importância da OMC como foro privilegiado para as negociações internacionais do Brasil<sup>64</sup>.

Já a mobilização política em defesa dos interesses dos trabalhadores – que incluía entidades tais como a Confederação Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Força Sindical (FS) – foi motivada pela percepção dos efeitos negativos da internacionalização sobre a renda dos trabalhadores. Estes entes, ao atuarem dentro de uma estrutura de representação de interesses já existentes e de usufruírem de alianças internacionais com movimentos transnacionais, como a Confederação Internacional das Organizações Sindicais Livres (CIOSL), a Organização Regional Interamericana de Trabalhadores (ORIT) e ONGs, conseguiram não só se mobilizar antes que o

---

<sup>63</sup> Carvalho, Maria Izabel V., op. cit., p. 372.

<sup>64</sup> Motta Veiga, op. cit., 2007.

setor empresarial, como adotaram um padrão de ação diferenciado ao agir diretamente junto à OMC.<sup>65</sup>

Carvalho descreve que, em preparação para a Ministerial da OMC em Seattle em 2001, este grupo defendia uma agenda diferente daquela do setor empresarial e do governo com a defesa da inclusão de uma “cláusula social” ao regime da OMC e de maior proteção à agricultura familiar<sup>66</sup>. Por um lado, a cláusula social previa a inclusão de normas regendo padrões mínimos de condições de trabalho nos acordos comerciais para evitar uma *race to the bottom* regulatória pela qual os países desmantelariam leis trabalhistas para aumentar a sua vantagem competitiva internacional ao diminuir o custo da mão-de-obra. Neste tema, a posição defendida pelos trabalhadores já em 1994, na reunião do GATT em Marraqueche, contrariava a posição do governo brasileiro e se alinhava à proposta dos EUA e da França. Porém, em Seattle ficou decidido que a cláusula social seria discutida no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e não na OMC<sup>67</sup>. O grupo também criou o Observatório Social em 1997, uma organização de pesquisa para controlar a adoção das multinacionais das normas trabalhistas da OIT.

Por outro lado, com relação à agricultura familiar, o grupo argumentava que a liberalização econômica e os compromissos assumidos com a Rodada Uruguai, como o desmantelamento das políticas de crédito subsidiado e o fim das políticas de garantia à renda, tinham resultado na eliminação de 900 mil pequenas propriedades rurais entre 1985 e 1996. Para melhor promover os interesses dos pequenos agricultores, foi criada em 1998 a organização Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (REBRIP), uma rede com cerca de 35 organizações não-governamentais (ONGs), entidades sindicais e organizações transnacionais, como o Grupo Agricultura Familiar no Mercosul. A REBRIP, sediada na Escola Sul da CUT, tem desde então se destacado por articular a posição dos pequenos agricultores, mantendo um posicionamento antagônico ao do agronegócio, pois argumenta que a liberalização nesses termos levará a expansão do modelo agroexportador e ao desestruturamento da agricultura familiar.

---

<sup>65</sup> Carvalho, Maria Izabel V., p. 377-382.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid.

Na área agrícola, portanto, há um embate entre duas visões, isto é, entre duas estratégias diferentes defendidas por grupos de interesse domésticos, uma ofensiva, proposta pelo setor agroindustrial, e outra defensiva, promovida pela agricultura familiar. Motta Veiga argumenta que, historicamente, há na formulação da estratégia negociadora do Brasil uma hegemonia do setor do agronegócio dentro da posição defendida pelo governo, o que ficaria demonstrado pela participação do Brasil no Grupo de Cairns. Da mesma forma, a crescente interação entre o MRE e o setor privado, crucial para providenciar as informações técnicas para embasar as decisões do Itamaraty, internalizou as demandas liberalizantes do setor agrícola na política externa brasileira, como também fica evidenciado pelos contenciosos abertos na OMC contra as políticas agrícolas de outros países<sup>68</sup>.

A despeito da criação de novos canais que facilitariam uma maior interação entre os diferentes setores da sociedade civil e do setor privado com o governo – como os vínculos informais estabelecidos entre o MRE, os diferentes ministérios como o MDA, MDIC e o MAPA, e as representações empresárias CEB, CNI e o Fórum – a maioria dos empresários ainda considerava estes canais insuficientes, pois a comunicação permanecia contingente à vontade do Executivo, uma vez que estes não eram estáveis e transparentes.<sup>69</sup>

### **3.5.3. O Legislativo e os grupos de interesse**

Oliveira e Onuki estudaram a ação dos grupos de interesse junto ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo e concluíram que o empresariado prefere agir diretamente sobre o Executivo, pois estes avaliam que a “arena legislativa é de baixa eficácia de ponto de vista de influência ou determinação da política comercial”<sup>70</sup>. Entretanto, as evidências coletadas pelos autores demonstram que o Legislativo tem sido acionado cada vez mais pelo empresariado embora este ainda

---

<sup>68</sup> Motta Veiga, op. cit., 2007, p. 19.

<sup>69</sup> Ibid., p. 376.

<sup>70</sup> Oliveira e Onuki. Política externa brasileira e Legislativo: a atuação dos grupos de interesse. Apresentação de trabalho em congresso. 2008, p. 3.

o faça de “certa maneira *ad hoc* e de forma circunscrita a questões críticas que colocam o setor privado e Executivo em campos opostos”<sup>71</sup>.

Segundo os autores, a estratégia de atuação do empresariado é determinada pela natureza da política em questão, pela distribuição dos custos e benefícios e pela possibilidade ou não de acomodação dos interesses em conflito<sup>72</sup>. Políticas com caráter distributivo e custos difusos são alvos de pressão particulares por grupos de interesse organizados junto ao Poder Executivo. Nesse caso, duas condições aumentam a probabilidade de que os empresários ajam junto ao Legislativo, quer seja quando as suas demandas não são atendidas pelo Poder Executivo ou quando os custos das políticas podem atingir um conjunto maior de atores sociais. A subordinação do Legislativo ao Executivo tem o efeito de fazer com que o empresariado dirija as suas demandas em primeira instância ao Executivo<sup>73</sup>. Embora a ação do empresariado tenha se concentrado no Executivo, desde a Assembléia Constituinte de 1986, o Legislativo passou a figurar mais centralmente nas estratégias do empresariado. Por isso, tem aumentado cada vez mais em importância o relacionamento do empresariado com o Legislativo através da representação direta, pela prática do *lobby* e outras formas de influência<sup>74</sup>.

Por outro lado, Diniz e Boschi reconhecem que está longe de ser rompida “a tradição centralista e imperial do presidencialismo brasileiro”, já que as decisões principais em matéria de política econômica não deixaram de ser tomadas e executadas nos altos escalões da burocracia governamental pelos “núcleos tecnoburocráticos”, que são dotados de alta autonomia e são protegidos de pressões dos partidos políticos, dos grupos de interesse e da sociedade civil. De acordo com os autores, o estilo atual “prescinde das práticas de consulta e negociação” e é marcado pelo uso de instrumentos – como Medidas Provisórias (MP) – que colocam o Legislativo à margem do processo decisório.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Oliveira e Onuki, op. cit., p. 22.

<sup>72</sup> Ibid, p. 13.

<sup>73</sup> Pio, op. cit.

<sup>74</sup> Diniz e Boschi, op. cit., p. 10.

<sup>75</sup> Ibid, pp. 18-19.

### **3.6. A política comercial no Governo Lula**

Na avaliação de Motta Veiga, o governo Lula imprimiu algumas mudanças no processo de condução da política comercial para adequá-la aos novos objetivos e prioridades da política externa brasileira, o que resultou em uma “politização” daquela. Esta mudança foi, em parte, uma resposta ao que foi percebido como uma excessiva concentração na dimensão comercial pelo governo anterior<sup>76</sup>. Almeida apresenta uma avaliação similar ao argumentar que, em comparação com o governo de FHC, os acordos de livre comércio passaram a ter uma lógica política e não mais uma dinâmica estritamente comercial<sup>77</sup>. Dessa forma, esta seção analisa a relação entre a proposta de política externa do governo Lula e seus desdobramentos na estratégia negociadora em assuntos de comércio internacional.

#### **3.6.1. O paradigma de política externa**

De acordo com Lima, são três os conceitos que norteiam e distinguem a política externa do governo atual das experiências anteriores: (a) autonomia, (b) não-indiferença e (c) pragmatismo<sup>78</sup>. O primeiro conceito se refere à busca por um papel de liderança internacional que não se restrinja apenas à região sul-americana. Este esforço pelo reconhecimento internacional é evidenciado, por exemplo, no empenho por parte da diplomacia brasileira em ganhar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, na candidatura de diplomatas brasileiros a postos importantes em organismos internacionais – como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – bem como nas investidas para garantir ao Brasil um papel de porta-voz do mundo em desenvolvimento através da liderança do G-20 na OMC. Este conceito resgata uma visão “autonomista” que já se fez presente na política externa brasileira nos anos 1960 e 1970, durante

---

<sup>76</sup> Motta Veiga, op. cit., 2007.

<sup>77</sup> Almeida, Roberto. Um exercício comparativo de política externa: FHC e Lula em perspectiva. 2004a. Disponível em: [http://www.relnet.com.br/Arquivos/html/2004/A\\_7725.html](http://www.relnet.com.br/Arquivos/html/2004/A_7725.html), acessado em 16/10/2007.

<sup>78</sup> Lima, M.R.S. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, n. 83, p. 16-20, abril/junho de 2005.

os períodos conhecidos como “política externa independente” e “pragmatismo responsável” respectivamente.

Já o conceito de não-indiferença é um contraponto ao conceito tradicional da diplomacia brasileira de “não-intervenção”. A intervenção militar no Haiti exemplifica esta inovação na política externa brasileira, ao ser orientada por uma visão humanista que busca promover uma ordem internacional mais equitativa e justa<sup>79</sup>. Esta ação também serve de contrapartida à idéia de um “direito à ingerência” por parte dos EUA e representa uma tentativa de contrabalancear a hegemonia norte-americana na região.

Por sua vez, o pragmatismo, o terceiro componente apontado por Lima, implica em uma subordinação da política externa aos objetivos de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, o governo Lula teria procurado resgatar o nacional-desenvolvimentismo, outorgando à política externa o papel de instrumento principal para o desenvolvimento econômico nacional, criticando implicitamente o viés neoliberal do governo anterior (que via na política externa apenas um “papel acessório no desenvolvimento”)<sup>80</sup>. Esta faceta da política externa não é propriamente uma inovação do governo Lula. Conforme afirmado por Lima, ao contrário dos seus vizinhos latino-americanos, o Brasil consolidou suas fronteiras pacificamente já no início do século XX, graças às habilidades diplomáticas do Barão do Rio Branco. Por isso, ao mesmo tempo em que questões de segurança deixaram de ocupar um lugar prioritário na agenda de política externa, as ameaças de natureza econômica passaram a ocupar o centro da agenda. Sendo assim, a política externa brasileira desde o século XX tem derivado grande parte da sua legitimidade na medida em que tem servido como instrumento ao desenvolvimento econômico do país<sup>81</sup>.

O paradigma de política externa adotado pelo governo Lula se aproximou de uma estratégia de inserção internacional autonomista defendida por uma parcela das elites que compõe a “comunidade de política externa” no Brasil, conforme concebida por Souza<sup>82</sup>. Esta estratégia se respalda em uma concepção de um

---

<sup>79</sup> Vaz, Alcides Costa. O Governo Lula: Uma nova política exterior? 2003.

<sup>80</sup> Almeida, op. cit., 2004a.

<sup>81</sup> Lima, op. cit., abril/junho de 2005.

<sup>82</sup> Souza, Amaury de. A agenda internacional do Brasil: Um estudo sobre a comunidade brasileira

modelo econômico desenvolvimentista, que encara com desconfiança a política de abertura adotada na década de 1990 e que defende uma visão mais autárquica aliada a políticas ativas de industrialização para impulsionar o desenvolvimento econômico. Em termos de política internacional, esta estratégia vislumbra uma posição de liderança regional e de alianças com países que compartilhem os mesmos interesses para se contrapor ao fato de que os regimes de governança econômica atuais favorecem os países do norte, traduzindo-se em uma política externa mais ativa<sup>83</sup>. Esta postura se reflete nas alianças Sul-Sul que o país estabeleceu ao longo da década de 2000, tais como o G-20, o fórum IBSA e a aproximação com a China. Apesar de estas alianças terem um componente ideológico muito forte, Lima afirma que não deixam de ser iniciativas movidas pelo interesse concreto de buscar meios alternativos ao desenvolvimento e aumentar o espaço de manobra do país na esfera internacional<sup>84</sup>.

Porém, há uma estratégia de inserção internacional alternativa defendida por outra importante parcela da comunidade de política externa brasileira. Esta postura, que Lima denomina de “internacionalista”, adere a uma concepção liberal que defende a abertura de mercados à concorrência internacional e ao investimento externo como medidas condutivas ao desenvolvimento econômico nacional<sup>85</sup>. Na dimensão política, esta visão enfatiza o multilateralismo como maneira de aumentar o poder de barganha do país, que por se tratar de um país médio, é necessariamente limitado. Enquanto o governo se aproxima de uma visão autonomista, a postura internacionalista se faz presente em certos círculos acadêmicos e principalmente no setor privado, o que tem gerado um debate em torno da natureza da política comercial do governo Lula, como veremos na seção a seguir.<sup>86</sup>

---

de política externa. CEBRI, 2002.

<sup>83</sup> Souza, Amaury de, op. cit.

<sup>84</sup> Lima, op. cit., abril/junho de 2005.

<sup>85</sup> Lima, M.R.S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. Rev. bras. polít. int. vol.48 no.1 Brasília Jan./June 2005.

<sup>86</sup> Souza, op. cit.; Markwald, op. cit.

### 3.6.2.

#### O debate de política comercial do Governo Lula

A nova orientação da política externa brasileira traduziu-se em várias mudanças na política comercial. Em primeiro lugar, aumentaram as resistências em negociar acordos comerciais com os países desenvolvidos. Esta postura é essencialmente diferente daquela adotada pelo governo FHC, durante o qual as negociações preferenciais com os países do Norte foram centrais. Nesse sentido, podemos entender porque ambas as negociações herdadas do governo FHC, a Alca e a União Européia, estão paralisadas desde 2004. Considerando que, em 2006, os Estados Unidos e a União Européia receberam conjuntamente 39% do valor exportado pelo Brasil, é um custo de oportunidade considerável não ter ainda assinado acordos com estes importantes parceiros comerciais.

O governo Lula, que na campanha eleitoral de 2002 chegou a falar em “anexação econômica” com relação à Alca<sup>87</sup>, foi mais comedido em suas críticas ao apresentar uma proposta de reestruturação do projeto em 2003. A proposta esvaziaria a Alca, pois todos os temas substanciais seriam tratados na forma 4+1 (Mercosul e cada membro da Alca) ou no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Isto evidenciava as reticências em finalizar qualquer acordo com os EUA por ser este visto não só como uma ameaça econômica, mas também política, dada a lógica de confronto Norte-Sul característica da política externa do Presidente Lula. Nesse sentido, a negociação Mercosul-União Européia foi considerada preferencial em relação ao acordo com a Alca por não representar um risco político tão grande quanto o projeto da Alca na região. Ainda assim, não foi possível finalizar o acordo bi-regional como previsto em 2005, pois as concessões européias na área agrícola foram consideradas por demais parcimoniosas e suas demandas, em relação ao acesso a mercados, tidas como excessivas.

Rios e Iglesias destacam o maior empenho em elaborar acordos comerciais com os países em desenvolvimento, postura que mais uma vez enfatiza a clivagem Norte-Sul na orientação da política externa brasileira. Esta alteração na política comercial seria justificada, então, por dois argumentos: (a) os acordos na frente

---

<sup>87</sup> Almeida, op. cit., 2004a.

Sul-Sul serviriam como alternativas aos acordos estagnados com os países desenvolvidos, uma vez que (b) o comércio com os países do norte já estaria amadurecido enquanto poderíamos encontrar maior dinamismo no comércio Sul-Sul. Não obstante, os acordos com os países em desenvolvimento não estão isentos de conflitos, como fica evidente pelas dificuldades enfrentadas no avanço do processo de integração regional no âmbito da Associação Latino Americana de Integração (Aladi).<sup>88</sup>

O Brasil tem liderado as investidas no sentido de promover um avanço no processo de integração do Mercosul, incluindo o seu alargamento com a associação à Comunidade Andina em 2005 e a adesão de Venezuela em 2006. Percebe-se um crescente reconhecimento por parte do Brasil de que uma pretensa liderança regional implicaria em “pagar os custos da integração”. Dessa forma, as concessões assimétricas concedidas pelo Brasil aos países andinos no âmbito do acordo Mercosul-CAN demonstram uma aceitação incipiente deste princípio: enquanto os países andinos terão livre acesso ao mercado brasileiro para a maioria dos seus bens exportados em apenas cinco anos, levará dez anos para o Brasil ter acesso preferencial para menos da metade das suas exportações. Além disso, o recrudescimento do protecionismo por parte de Argentina, com a imposição de medidas unilaterais de antidumping sobre as importações brasileiras, foi tacitamente aceito pelo Brasil o que, mais uma vez, demonstraria a sua disposição em pagar o preço da liderança regional.

A adesão da Venezuela realça o componente político que motiva a integração regional. O país foi aceito como membro pleno do Mercosul em julho de 2006, sem que tivesse cumprido uma agenda mínima de exigências, como adequar sua estrutura tarifária à Tarifa Externa Comum (TEC). No setor de agronegócio, surgem preocupações de que a condição de produtor agrícola ineficiente e o antiamericanismo exacerbado da Venezuela de Hugo Chávez possam apresentar empecilhos à conclusão de acordos de liberalização agrícola com os países do Norte.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Rios, S. e Iglesias, R. Anatomia do boom exportador e implicações para a agenda de negociações comerciais no Brasil”, Revista Brasileira de Comércio Exterior nº 87, Funcex, 2006.

<sup>89</sup> Rios, S. Adesão da Venezuela ao Mercosul. Unidade de negociações internacionais, Confederação Nacional da Indústria. Rio de Janeiro, 2005.

Outra iniciativa de aproximação no eixo Sul-Sul é o empreendimento IBAS (Índia-Brasil-Africa do Sul). Podemos qualificar esta frente de negociação como a única verdadeiramente inédita do governo Lula, pois trata-se de uma aliança de três economias com potencial de complementaridade que compartilham a visão de que é necessário um maior diálogo entre as economias emergentes. Sob o arcabouço institucional do IBAS, foram assinados dois acordos comerciais, o Mercosul-Índia e o Mercosul-União Aduaneira da África do Sul (SACU). De acordo com Rios e Iglesias, no entanto, ambos acordos são muito limitados e de baixa efetividade em termos comerciais, pois os produtos incluídos nas concessões já contavam com tarifas baixas antes mesmo da sua assinatura.<sup>90</sup>

Analistas de uma vertente mais internacionalista têm criticado a subjugação da política comercial aos objetivos políticos da agenda externa. Para Motta Veiga, a ênfase outorgada à dimensão política pelo governo Lula tem produzido acordos comerciais que oferecem poucos benefícios para os interesses exportadores brasileiros em termos de acesso a mercado, tais como os acordos Mercosul-CAN e os assinados com a Índia e África do Sul<sup>91</sup>. Nesse sentido, Rios e Iglesias afirmam que a maioria dos países em desenvolvimento considera o Brasil como uma ameaça à produção doméstica, observando-se assim pouca disposição por parte dos países em desenvolvimento para promover acordos comerciais mais abrangentes e limitando a efetividade da estratégia comercial brasileira que prioriza os acordos Sul-Sul<sup>92</sup>. A clivagem norte-sul, que orientou a política externa brasileira nesse período, também dificultou a conclusão de um acordo preferencial com os Estados Unidos. Enquanto isso, os Estados Unidos perseguiram uma estratégia agressiva de negociação de acordos bilaterais. Dessa forma, a hesitação demonstrada por parte do governo Lula aumentou o risco de exclusão e resultou em perda de competitividade, tanto perante os Estados Unidos, quanto perante os mercados terceiros. Por fim, a política comercial foi acusada de ser “voluntarista”, por vezes propondo metas irreais que ignoravam as

---

<sup>90</sup> Rios e Iglesias, op. cit.; vide seção 3.3.

<sup>91</sup> Motta Veiga, op. cit., 2005a.

<sup>92</sup> Rios e Iglesias, op. cit.

limitações existentes sobre a capacidade do Brasil em exercer ou influência ou liderança no cenário internacional<sup>93</sup>.

### 3.6.3.

#### **Centralização decisória e polarização doméstica**

O governo Lula também operacionalizou algumas mudanças institucionais no processo de formulação da política comercial. Motta Veiga argumenta que, durante este período, houve uma reversão do princípio de “autonomização” da política comercial, que tinha sido ensejada durante o mandato FHC, e que a formulação da estratégia de política comercial veio a centralizar-se em um “núcleo duro” composto pelo próprio Presidente, seu Assessor Internacional e o Ministro e Vice-Ministro de Relações Exteriores. A interlocução com outros ministérios, como o Ministério da Agricultura e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, e com associações empresariais continuou sendo necessária, mas apenas para fins de suporte técnico e operacional. Contudo, ao formular a estratégia do Brasil nas negociações agrícolas da OMC, o núcleo duro identificado por Motta Veiga sofre crescentemente pressões de diferentes setores da sociedade civil. Mesmo assim, o baixo grau de institucionalidade da política comercial permite que o acesso dos grupos de interesse aos formuladores de políticas públicas seja em parte definido e filtrado pelas preferências dos tomadores de decisão.<sup>94</sup>

Durante o governo Lula, houve também uma maior polarização entre as posições defendidas pelas representações empresariais e a posição oficial adotada pelo governo. Até 2002, Motta Veiga descreve que havia uma “quase perfeita convergência” entre as posições defendidas pelo CEB e pelo Executivo<sup>95</sup>. Isto mudou com a nova estratégia comercial empreendida pelo governo Lula, uma vez que o CEB passou a criticar o “conteúdo econômico-comercial limitado” dos acordos Sul-Sul assinados durante esta administração e a afirmar que “os objetivos econômicos não receberam a devida prioridade do governo brasileiro nas negociações”<sup>96</sup>. O CEB também perdeu espaço como principal representante

---

<sup>93</sup> Giannetti da Fonseca, Roberto e Marconini, Mário. Inserção internacional e o comércio exterior brasileiro. 2005

<sup>94</sup> Motta Veiga, op. cit., 2007.

<sup>95</sup> Ibid, p. 135.

<sup>96</sup> Ibid.

da sociedade civil junto ao governo com a entrada de outros atores, como por exemplo, os pequenos agricultores, assim como passou a competir com a representação de outros setores da sociedade civil que não o empresariado, como grupos sindicais e organizações não-governamentais, chegando até a contar com a participação direta dos representantes nas negociações<sup>97</sup>.

A polarização também pode ser observada entre os diferentes setores econômicos. Na década de 2000, aumentaram as tensões e divergências entre os setores manufatureiros defensivos e os setores agroindustriais ofensivos. Como resposta, ambos grupos procuraram fortalecer a sua posição com seus respectivos Ministérios setoriais (da Indústria e da Agricultura) em detrimento da formação de uma posição conjunta dentro do CEB<sup>98</sup>. Um reflexo disto, notado por Markwald, tem sido o aumento do uso de canais informais de comunicação entre o setor privado e o governo, especialmente através dos Ministérios setoriais<sup>99</sup>.

### **3.7. Conclusões**

O presente capítulo analisou o processo decisório para a formulação de uma estratégia negociadora do Brasil na OMC e os condicionantes econômicos e políticos que constroem a atuação dos negociadores na mesa de negociações. As negociações da Rodada de Doha na OMC tornaram-se prioritárias durante o governo Lula, dado que as demais negociações comerciais nas quais o país esteve inserido na época ou estavam paralisadas ou demonstraram ser de pouca relevância econômica. Além disso, por ser um país com poder limitado no sistema internacional, o Brasil tem tradicionalmente preferido o fórum multilateral da OMC às negociações bilaterais por perceber que possui maior poder de barganha neste último. Finalmente, uma análise dos fluxos de comércio exterior ressalta a importância do setor agroexportador para o bom desempenho da economia.

Houve, durante o governo Lula, uma maior centralização do processo decisório em assuntos de política comercial e uma politização da agenda das negociações comerciais. Nesse sentido, a política comercial foi subjugada às

---

<sup>97</sup> Markwald, op. cit.

<sup>98</sup> Motta Veiga, op. cit., 2007.

<sup>99</sup> Markwald, op. cit.

diretrizes de política externa, a qual enfatizou uma visão de mundo marcada pela oposição anti-hegemônica do hemisfério Sul a partir de um processo de cooperação. Neste período, pôde se observar uma maior polarização entre as diferentes visões sobre a melhor estratégia de inserção econômica internacional do Brasil defendida pelo governo “autonomista” e os grupos da sociedade civil “internacionalistas”, para usarmos a diferenciação de Lima<sup>100</sup>. Mesmo após os avanços institucionais realizados desde a década de 1990, quando as negociações internacionais começaram a ter maior relevância para os atores domésticos (que começaram a exigir uma maior participação e representatividade), a relação entre o Executivo e os grupos de interesse continuava pouco institucionalizada e *ad-hoc*, o que permitiu um alto grau de autonomia ao Executivo para formular a estratégia de negociação.

A constelação de interesses afetada por um possível acordo em Doha incluiu o agronegócio, o qual tem aumentado a sua influência sobre a formulação da estratégia negociadora brasileira na OMC desde que o Brasil se tornou um dos maiores exportadores de produtos agrícolas do mundo. Porém, há duas visões antagônicas de estratégia na área agrícola, uma vez que a visão do agronegócio é contraposta pela posição da agricultura familiar, mais crítica acerca dos possíveis benefícios de um acordo de Doha. Dessa forma, os dois setores econômicos têm estreitado seus laços com seus Ministérios setoriais como estratégia para aumentar seu alcance dentro do Executivo. Ainda assim, tem se mantido, desde 1990, a hegemonia do agronegócio na representação dos interesses pelo Executivo, que constitui a área na qual apresenta-se o único interesse ofensivo do Brasil. O setor de agronegócio, apesar da sua hegemonia na posição agrícola, enfrenta também concorrência do setor industrial defensivo por influência junto ao Executivo, que tradicionalmente exerce crucial influência sobre a estratégia negociadora do Brasil limitando, assim, a ambição liberalizante dos acordos comerciais dos quais o país participa. Finalmente, este capítulo teve ainda como objetivo resgatar os antecedentes que marcaram o período imediatamente anterior à articulação política encabeçada pelo Brasil para a criação do G-20, tema do próximo capítulo.

---

<sup>100</sup> Lima, op. cit.