

## O multilateralismo na política externa brasileira: a estratégia para o regime internacional de comércio nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)<sup>1</sup>

Rodrigo Barros de Albuquerque<sup>2</sup>  
albuquerque.rodrigo@gmail.com  
Elton Gomes dos Reis<sup>3</sup>  
elton\_gomes2003@yahoo.com.br

**RESUMO:** A literatura acadêmica especializada aponta a diplomacia multilateral efetiva e a atuação nas organizações governamentais internacionais como importantes linhas diretivas da política externa brasileira (PEB). Este artigo identifica as raízes histórico-institucionais do multilateralismo efetivo na política externa brasileira e promove uma análise desse dossiê diplomático em período recente, no qual ocorreram desenvolvimentos relevantes da conduta estratégica da PEB diante de uma ordem internacional mais institucionalizada, caracterizada pelo estabelecimento e ampliação de regimes internacionais. Para tanto, este trabalho se apóia na teoria dos regimes internacionais e lança mão das técnicas de análise do processo político (*process tracing*) como estudo de caso aprofundado. O estudo foca sua atenção na conduta estratégica da PEB no seio da Organização Mundial do Comércio (OMC) durante os governos de FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010). Neste sentido, a pesquisa analisa a política brasileira para o regime de comércio internacional em perspectiva comparada, examinando as suas principais atividades em relação a esta organização governamental internacional, cobrindo o período de 1995-2010.

**PALAVRAS-CHAVE:** política externa brasileira, OMC, regimes internacionais, FHC, Lula.

**ABSTRACT:** The academic literature indicates that effective multilateral diplomacy and effective participation in international governmental organizations are important lines of Brazilian foreign policy (BFP) directives. This article identifies the historical and institutional roots of effective multilateralism in Brazilian foreign policy and provides an analysis of this diplomatic dossier in recent years, in which significant developments have occurred in BFP's strategic behavior facing a more institutionalized international order, characterized by the establishment and expansion of international regimes. In order to achieve this, this paper relies on the theory of international regimes and it also makes use of the process tracing techniques as deep case study. The study focuses attention on BFP's strategic behavior within the World Trade Organization throughout the Cardoso (1995-2002) and Lula (2003-2010) governments. Hence, the research analyzes the Brazilian foreign policy for the international trade regime in comparative perspective, examining their main activities in relation to this international governmental organization, during the years 1995-2010.

**KEYWORDS:** Brazilian foreign policy, WTO, international regimes, FHC, Lula.

---

<sup>1</sup> Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política (UFPE), professor do curso de Relações Internacionais da Faculdade Estácio do Recife, pesquisador do Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais (NEPI/UFPE).

<sup>3</sup> Doutorando em Ciência Política (UFPE), professor dos cursos de Relações Internacionais da Faculdade Estácio do Recife e da Faculdade Damas da Instrução Cristã, membro do Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais (NEPI/UFPE).

## **INTRODUÇÃO**

O multilateralismo pode ser definido nos seus aspectos mais fundamentais como a coordenação de relações entre três ou mais Estados a partir de um conjunto comum de princípios. Tal conjunto de práticas representa uma experiência de maior institucionalização das relações internacionais levada a termo pelos Estados na normatização de suas atividades, processo comum durante toda a segunda metade do século XX e início do século XXI. O Brasil não é exceção, tendo empregado esforços contínuos na estruturação de uma prática diplomática multilateral em todas as esferas, sobretudo nas searas econômica e comercial.

O cenário internacional amplamente desregulamentado do período anterior à II Guerra Mundial contrasta com a emergência de uma ordem internacional profundamente institucionalizada que se formou em grande medida como parte da estratégia dos Estados Unidos (EUA) para a contenção da União Soviética (URSS) no contexto da Guerra Fria. As duas guerras mundiais, as inovações tecnológicas e o próprio aumento do número de Estados advindo do desmantelamento dos impérios e do processo de descolonização, foram o patamar possibilitador do aumento da quantidade de organizações internacionais governamentais durante a segunda metade do século XX. A criação das instituições de Bretton Woods – Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BIRD) – e da Organização das Nações Unidas (ONU) no final da segunda Guerra marca a afirmação da hegemonia norte-americana no ocidente durante o início da Guerra Fria.

Paradoxalmente, esse projeto hegemônico contemplou a adoção de um modelo multilateralista de coordenação da governança internacional que dividiu parcelas de poder com os aliados desenvolvidos da Europa Ocidental e com Japão. Todavia, esse mesmo modelo forneceu também a países de menor expressão uma janela de oportunidade para atuar. O Brasil é um dos exemplos mais destacados de ator não central que soube explorar a oportunidade proporcionada pelo desenvolvimento do multilateralismo na política global. A condição de ator não central, devido à indisponibilidade de meios para a implementação de ações unilaterais de grande porte, levou à formação de preferências na condução da política externa que levaram ao desenvolvimento de uma experiência contínua da diplomacia brasileira nos mecanismos multilaterais, ressaltada pela literatura especializada como a “diplomacia econômica brasileira” (THORSTENSEN, 1998; BERNAL-MEZA, 2002; AMORIM, 2011; 2013).

A diplomacia brasileira foi erigida sobre tendências multilateralistas e autonomistas profundamente arraigadas no Estado e nas elites dirigentes da sociedade. O multilateralismo tem sido historicamente empregado como a principal ferramenta na promoção da política exterior de um país desprovido de grandes recursos de *hard power* na busca por autonomia no cenário internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Apesar das muitas transformações políticas que o país atravessou, esse instrumento nunca foi completamente abandonado, figurando como o grande veículo de condução da política externa brasileira (PEB). Com efeito, o multilateralismo corresponde a uma das suas linhas diretivas. Tanto o multilateralismo econômico, desenvolvido no bojo do sistema de Bretton Woods, quanto o multilateralismo político, estabelecido dentro do sistema de segurança coletiva da ONU são dossiês diplomáticos brasileiros consolidados, estabelecidos a partir das preferências historicamente construídas da política exterior brasileira.

A política multilateral brasileira remota ainda ao período imperial, quando o país já participava do antigo sistema de conferências internacionais e processos de negociação para a administração coletiva das relações entre os Estados. Todavia, essa prática só ganhou maior sentido e propriedade a partir dos rumos assumidos pelo sistema internacional no imediato pós-guerra. A proliferação de mecanismos multilaterais ofereceu ao Brasil importantes canais institucionais para exercer uma postura reivindicatória e conciliatória diante da comunidade internacional. O entendimento do multilateralismo brasileiro demanda um esforço analítico que dê conta de realizar simultaneamente uma apreciação da evolução histórica desse padrão de atividade internacional e de proceder a um exame da adoção dessas políticas em determinados contextos.

O comércio internacional é seguramente um dos principais vetores da política externa multilateral brasileira. Desde a era Vargas, os tomadores de decisão e formuladores de política brasileiros entendem o comércio internacional como instrumento estratégico de desenvolvimento econômico (CERVO; BUENO, 2006). Com efeito, a adoção de múltiplos contatos comerciais está intimamente associada à vocação política universalista brasileira datada ainda do período imperial. O comércio internacional fornece simultaneamente ao Brasil meios de preservar uma ampla rede de contatos políticos e lhe confere uma expressiva margem de manobra em assuntos econômicos. A lógica subjacente a essa estratégia adotada pelo Itamaraty é que ao se

conduzir dessa forma no plano exterior, o país estaria minando sua vulnerabilidade face aos mercados através da diversificação de parcerias.

O multilateralismo<sup>4</sup> efetivo é entendido como se tratando de um componente estratégico da PEB que se aplica a uma vasta gama de ações desenvolvidas pelo país no cenário regional e internacional. Entretanto, para efeito de estudo a pesquisa contemplará as estratégias de política externa do Brasil no âmbito do regime internacional de comércio. Assim, o presente estudo foca sua atenção no emprego dessa ferramenta *par excellence* da PEB para a obtenção de metas no plano internacional concernentes ao comércio internacional. Mais especificamente a análise se concentra na investigação dos parâmetros de atuação do Brasil no seio da Organização Mundial do Comércio durante um período caracterizado pela ampliação das capacidades brasileiras no cenário global. O intervalo histórico analisado (1995-2010) compreende um período relevante para o Brasil enquanto ator internacional. Verifica-se nesse recorte um acentuado ganho de importância e poder de barganha do Brasil no plano político internacional, bem como o equacionamento de problemas domésticos recalcitrantes que minavam as capacidades do Estado.

Para tanto o artigo foi dividido da seguinte maneira: inicialmente o texto apresenta uma breve contextualização histórica e uma justificativa do período selecionado para análise. Em seguida, procede-se a uma avaliação da conduta estratégica contemporânea da PEB frente às organizações e regimes internacionais enfatizando o regime do GATT/OMC tanto no que concerne à ação individual, quanto à atuação coletiva em alianças de países. Posteriormente, o artigo se detém na avaliação do pleito em prol da liberalização de produtos agrícolas, realizando uma comparação entre os períodos 1995-2002 e 2003-2010. Por fim, são apresentadas as conclusões da pesquisa.

---

<sup>4</sup> De acordo com a literatura especializada, o conceito de multilateralismo enseja três princípios fundamentais: a ideia de não discriminação, a noção de indivisibilidade e o princípio da reciprocidade difusa (RUGGIE, 1993). O princípio da não discriminação, ou nação mais favorecida, assegura as vantagens comerciais dos Estados consorciados. O princípio da indivisibilidade significa que os elementos acordados são aplicados indistintamente a todos os Estados envolvidos no processo de cooperação. Por fim, o conceito de reciprocidade difusa enseja a ideia mais ampla de trocas mútuas e estruturação de padrões de comportamento esperados no ambiente internacional (KEOHANE, 1986). Frequentemente a literatura apresenta uma associação entre os aludidos princípios do multilateralismo e as práticas desenvolvidas pelos Estados no âmbito de determinadas organizações governamentais internacionais.

## 1. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O COMÉRCIO EXTERIOR: DE BRETTON WOODS A MARRAKESH

Os cinquenta anos que se passaram desde a criação das instituições de Bretton Woods em 1944 e do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT) em 1947, culminando no estabelecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995, diz respeito a um período de intensas e profundas transformações na economia brasileira e na estratégia de inserção internacional do país (ALMEIDA, 2011). Ao longo de meio século o Brasil deixou de ser um país essencialmente agrário para se tornar uma importante economia emergente. Depois de passar por uma sucessão de políticas econômicas com distintos propósitos e por vezes com prioridades conflitantes, em construções contextuais diferenciadas sempre buscando viabilizar o projeto nacional, o Brasil logrou finalmente alcançar a estabilidade econômica na primeira metade dos anos 1990. Pouco antes disso findou-se a Guerra-Fria, encerrando mais de cinco décadas de conflito bipolar. Com o fim do enfrentamento entre as duas superpotências ocorreu o declínio relativo das questões de segurança e aprofundamento da interdependência econômica entre os Estados e demais atores com capacidade de se projetar no plano internacional. O fim da bipolaridade e a intensificação da globalização econômica forneceram uma janela de oportunidade para o desenvolvimento das instituições multilaterais internacionais. Nesse sentido o entendimento da estratégia de política externa brasileira para o multilateralismo econômico assume maior representatividade no período selecionado para pesquisa.

Uma breve recapitulação da política externa brasileira diante da criação de uma ordem internacional amplamente institucionalizada dá conta da estruturação de uma linha de atuação que carrega traços indelévels das preferências políticas nacionais, mas que se adequou às mudanças ocorridas no âmbito doméstico e na arena internacional.<sup>5</sup>

A atuação do Brasil nos órgãos multilaterais é marcada por quatro fases distintas, caracterizadas por expectativas e resultados políticos diferenciados (CERVO, 2008). A primeira (1944-1949) é marcada pela participação do Brasil na reconstrução

---

<sup>5</sup> Por razões de espaço, não é possível realizar uma digressão aprofundada aqui. Para uma revisão histórica mais ampla da postura do Brasil frente ao desenvolvimento do sistema multilateral de comércio ver: ALMEIDA, Paulo, Roberto de. **O Brasil e o multilateralismo econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. Para uma apreciação mais detalhada da evolução institucional do sistema GATT/OMC: IRWIN, Douglas A, MAVROIDIS, Petros C; SYKES, Alan O. **The Genesis of the GATT**. New York: Cambridge University Press, 2009 e BOHNE, Eberhard. **The World Trade Organization: institutional development and reform**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

do sistema internacional no imediato pós Segunda Guerra. A segunda compreende o período (1960-1989), etapa de longa duração na qual há uma busca pela reforma da ordem internacional através do desenvolvimento de uma diplomacia reivindicatória e conciliadora. O período seguinte (1990-2002) ocorre em meio a profundas transformações do cenário internacional e inicia uma atuação mais pragmática onde a política externa procura agir de modo a influenciar a ordem internacional a seu favor, participando ativamente da produção de normas internacionais. A quarta fase, iniciada em 2002, e que segue em curso, busca uma maior reciprocidade entre os países hegemônicos e o mundo em desenvolvimento. Nesta etapa se notabiliza a tradicional atuação do Brasil no seio das organizações internacionais e o desenvolvimento de coalizões de poderes intermediários no âmbito dos mecanismos multilaterais, estratégia conhecida na literatura como *soft balancing* (FLEMES, 2010; HURRELL, 2005, 2006; PAUL, 2012; SCHRIM, 2010; WOLFORTH, 2005).

O Brasil esteve desde muito cedo entre os países que buscaram promover o estabelecimento de regimes e de organizações internacionais que regulamentassem as relações econômicas no plano internacional de modo a gerar compromissos críveis e reduzir incertezas. Esse posicionamento é fruto tanto de reduzidas capacidades de atuação unilateral quanto de preferências arraigadas. Essa postura favorável ao ordenamento recebeu um implemento depois da Segunda Guerra Mundial. O Itamaraty acreditava que o Brasil, por ter se aliado aos EUA, fornecido materiais estratégicos e enviado tropas à Europa, seria contemplado com um tratamento diferenciado por parte da superpotência que emergira do conflito, que o Brasil ajudaria a traçar a nova ordem internacional pós-guerra.

Os tomadores de decisão brasileiros superestimaram o capital político adquirido pelo país. Assim, contrariando suas tendências históricas, o Brasil se alinhou com os EUA no início da Guerra Fria, objetivando obter vantagens especiais. Isso levou o país sul-americano a se envolver diretamente na institucionalização das grandes organizações internacionais promovidas pelos Estados Unidos, comprometendo-se vivamente com a sua criação, das quais são exemplos as instituições econômicas internacionais – FMI e BIRD –, o arranjo institucional para o comércio internacional – GATT –, o sistema de segurança regional do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) junto à Organização dos Estados Americanos (OEA) e o sistema de segurança coletiva que substituiu a antiga Liga das Nações, a ONU.

Ainda antes do fim das hostilidades a conferência de Bretton Woods já apontava a temática do comércio internacional como um de seus pontos centrais. Porém, com a guerra ainda em curso e com a já evidente desconfiança mútua entre as duas futuras superpotências, não havia clima político para negociar um acordo multilateral genuíno, adiante este objetivo para período ulterior.

A Conferência de Havana, realizada em 1947, deveria criar a Organização Internacional do Comércio (OIC). Contudo, diante da incompatibilidade de interesses entre os Estados Unidos e da grande preferência pela adoção do modelo de livre comércio por parte dos EUA, Havana consagrou a saída liberal como alternativa a um sistema multilateral amplamente regulamentado que havia sido proposto inicialmente. Assim, foi criado um arranjo político de baixa institucionalidade, o *General Agreement on Trade and Tariffs* – Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas –, conhecido como GATT. O acordo, concebido para ser apenas um órgão específico da não concretizada OIC, passou a desempenhar a função de regime internacional de comércio.

O GATT tinha caráter provisório, mas acabou por se converter no único instrumento efetivo de normatização do comércio internacional durante as décadas seguintes. O mecanismo de desenho institucional bastante simples funcionava com base no sistema de ciclos de negociações intergovernamentais, chamadas de rodadas. Uma vez estabelecido, seu principal objetivo passou a ser a redução progressiva das tarifas alfandegárias.

Depois de uma primeira fase amplamente liberal na qual foram negociadas a supressão e redução das barreiras comerciais, o GATT passou a enfrentar dificuldades na promoção de práticas liberais na década de 1950. A diplomacia brasileira, que havia sido abertamente favorável à criação do mecanismo diante do fracasso da criação da OIC, passou a colocar sérias reservas à ampla abertura comercial proposta pelos países desenvolvidos no âmbito do regime. O retorno de Getúlio Vargas ao poder no Brasil tem forte influência sobre essa mudança de postura da política externa brasileira. O nacional desenvolvimentismo e o nacionalismo econômico preconizado pelo governo Vargas faziam com que os tomadores de decisão e formuladores de política identificassem na liberalização irrestrita uma ameaça aos objetivos nacionais.<sup>6</sup> A

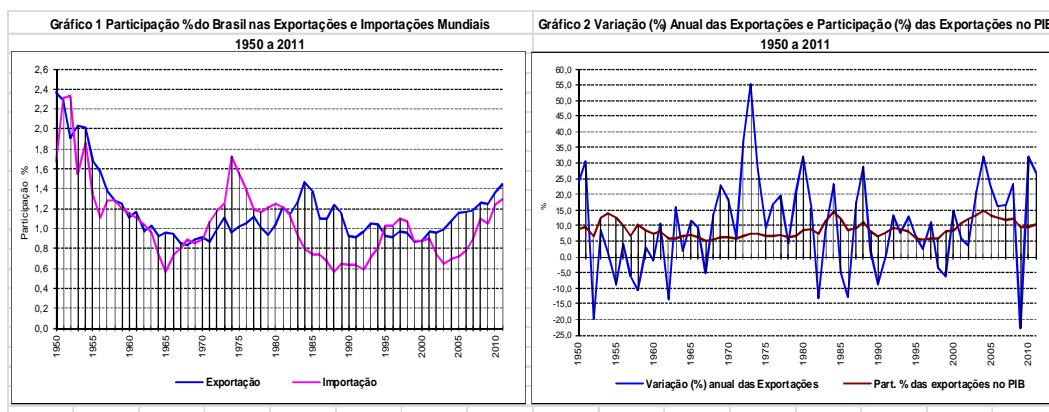
---

<sup>6</sup> O período da história política brasileira conhecido como República Populista (1950-1964) tem com uma de suas características mais acentuadas o ideário nacional desenvolvimentista que visava à promoção do desenvolvimento econômico sob a égide do Estado. Dentro dessa perspectiva o poder público é visto como provedor de bens e serviços essenciais e indutor da atividade produtiva na economia nacional. O desenvolvimentismo foi profundamente influenciado pelo pensamento dos economistas estruturalistas da

abertura do mercado praticada pelo governo Dutra não foi acompanhada por um empoderamento maior do Brasil nas grandes questões internacionais, o que seria proporcionado pelo apoio americano. Assim, o Brasil retomou sua linha universalista.

Os anos 1950 testemunharam a primeira onda de regionalismo e a emergência do chamado multilateralismo reformista cuja maior expressão foi o processo de integração regional europeu. Ao voltar-se para si mesma, a Europa desenvolveu seu próprio sistema de cooperação internacional em escala regional, sem, contudo, excluir-se do sistema de comércio multilateral estabelecido pelo GATT. A visão de que mesmo os países ricos precisariam desenvolver um sistema preferencial de comércio para reconstruírem sua economia teve forte influência sobre a diplomacia brasileira.

Durante a Rodada Dillon (1960-61), os princípios de abertura total dos mercados, passaram a ser relativizados até pelos países centrais, alterando a percepção inicial a respeito do regime. O Brasil entrou com uma representação em contrário à formação da CEE e a seus acordos preferenciais de comércio com áreas coloniais de países europeus, com base nos prejuízos sofridos pelas exportações brasileiras de café e de outros produtos agrícolas para o mercado europeu (ABREU, 2007). Durante os anos 1960 acentuou-se a assimetria entre os países desenvolvidos e o terceiro mundo no tocante a questões comerciais. O comércio exterior brasileiro acompanhou essa tendência de baixa participação e de deterioração dos termos de troca dos países pobres nos mercados internacionais. Verificou-se nesse período uma acentuada queda das exportações brasileiras, as quais já vinham acumulando perdas desde o fim da Segunda Guerra Mundial, conforme apontam os Gráficos 1 e 2 e a Tabela 1, a seguir:



**Fonte:** Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2013. Disponível na Internet em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1486&refr=608>.

Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, estabelecida nos anos 1950 e 1960. Foi nessa época que foram criadas as grandes empresas estatais brasileiras e estabelecido o programa de substituição de importações.



**Tabela 1: Evolução do comércio exterior brasileiro**

**EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO - 1950 a 1973**

Período	PIB BRASIL			EXP BRASIL (FOB)			EXPORTAÇÃO MUNDIAL (FOB)		IMP BRASIL (FOB)			SALDO COMERCIAL (FOB)		IMP BRASIL (CIF)		IMPORTAÇÃO MUNDIAL (CIF)		COMÉRCIO MUNDIAL	PIB MUNDO	
	US\$ bi (A)	Tx. real %	Abert. econ. /1	US\$ bi (B)	Var. %	Part.% B/A B/C	US\$ bi (C)	Var. %	US\$ bi (D)	Var. %	Part.% D/A	US\$ bi (B - D)	US\$ bi (E)	Var. %	US\$ bi (F)	Part.% E/F	Em volume %	US\$ bi	Tx. real %	
1950	15,0	6,7	15,3	1,4	23,6	9,0	2,37	57,2	-	0,9	-1,6	6,3	0,4	1,0	-	59,6	1,68	...	...	...
1951	18,6	4,6	18,7	1,8	30,6	9,5	2,28	77,5	35,5	1,7	83,1	9,3	0,0	1,9	90,0	82,3	2,31	...	...	...
1952	21,9	7,6	14,3	1,4	-19,8	6,5	1,90	74,5	-3,9	1,7	-0,3	7,8	-0,3	1,9	0,0	81,4	2,33	...	...	...
1953	12,4	4,5	21,7	1,5	8,5	12,4	2,04	75,5	1,3	1,1	-33,5	9,2	0,4	1,2	-36,8	77,4	1,55	...	...	...
1954	11,2	7,9	26,5	1,6	1,5	13,9	2,01	77,8	3,0	1,4	23,7	12,6	0,1	1,5	25,0	80,4	1,87	...	...	...
1955	11,4	8,7	22,2	1,4	-8,9	12,5	1,68	84,8	9,0	1,1	-22,0	9,7	0,3	1,2	-20,0	90,3	1,33	...	...	...
1956	14,6	2,5	17,3	1,5	4,1	10,1	1,57	94,5	11,4	1,0	-5,3	7,2	0,4	1,1	-8,3	99,4	1,11	...	...	...
1957	21,1	8,4	12,7	1,4	-6,1	6,6	1,37	101,6	7,5	1,3	22,8	6,1	0,1	1,4	27,3	109,1	1,28	...	...	...
1958	12,2	10,5	19,8	1,2	-10,7	10,2	1,29	96,5	-5,0	1,2	-8,2	9,7	0,1	1,3	-7,1	101,8	1,28	...	...	...
1959	15,3	9,5	16,3	1,3	3,1	8,4	1,25	102,4	6,1	1,2	2,6	7,9	0,1	1,3	0,0	108,1	1,20	...	...	...
1960	17,1	9,6	15,0	1,3	-1,0	7,4	1,11	114,5	11,8	1,3	6,9	7,6	0,0	1,4	7,7	121,1	1,16	...	...	...
1961	17,2	8,7	15,6	1,4	10,6	8,1	1,17	119,7	4,5	1,3	-0,1	7,5	0,1	1,4	0,0	126,8	1,10	...	...	...
1962	20,0	6,5	12,6	1,2	-13,5	6,1	0,97	125,1	4,5	1,3	0,9	6,5	-0,1	1,4	0,0	133,9	1,05	...	...	...
1963	24,0	0,4	11,3	1,4	15,8	5,9	1,02	137,3	9,8	1,3	-0,6	5,4	0,1	1,4	0,0	145,8	0,96	...	...	...
1964	21,7	3,6	11,6	1,4	1,7	6,6	0,93	153,9	12,1	1,1	-16,2	5,0	0,3	1,2	-14,3	162,1	0,74	10,9	...	...
1965	22,8	2,4	11,1	1,6	11,5	7,0	0,96	167,0	8,5	0,9	-13,4	4,1	0,7	1,0	-16,7	176,1	0,57	6,6	...	...
1966	28,5	6,8	10,7	1,7	9,2	6,1	0,95	183,5	9,9	1,3	38,5	4,6	0,4	1,4	40,0	193,7	0,72	7,7	...	...
1967	31,3	4,4	9,9	1,7	-5,0	5,3	0,86	192,6	5,0	1,4	10,6	4,6	0,2	1,7	21,4	213,2	0,80	5,7	...	...
1968	34,1	9,7	10,9	1,9	13,7	5,5	0,83	225,8	17,2	1,9	28,7	5,4	0,0	2,1	23,5	237,0	0,89	10,8	...	...
1969	37,4	9,4	11,5	2,3	22,9	6,2	0,89	258,4	14,4	2,0	7,4	5,3	0,3	2,3	9,5	269,4	0,85	12,2	...	...
1970	42,6	10,4	12,3	2,7	18,5	6,4	0,91	299,7	16,0	2,5	25,8	5,9	0,2	2,8	21,7	314,4	0,89	8,7	...	...
1971	49,2	11,4	12,5	2,9	6,0	5,9	0,86	335,9	12,1	3,2	29,5	6,6	-0,3	3,7	32,1	345,8	1,07	7,0	...	...
1972	58,8	11,9	14,0	4,0	37,4	6,8	1,00	399,9	19,1	4,2	30,3	7,2	-0,2	4,8	29,7	406,7	1,18	8,4	...	...
1973	84,1	13,9	14,7	6,2	55,3	7,4	1,11	556,1	39,1	6,2	46,3	7,4	0,0	7,0	45,8	561,3	1,25	12,1	...	...

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2013. Disponível na Internet em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1486&refr=608>.

Tentando reverter esse quadro o Itamaraty buscou diversificar parcerias e intensificar a sua participação no comércio internacional. Assim, durante o período de vigência da chamada da Política Externa Independente (PEI), a diplomacia brasileira aprofundou sua vocação universalista e multilateralista na condução das relações exteriores. Tendo o país como integrante do bloco ocidental, mas isentando-se de compromissos ideológicos, o MRE buscou ampliar as redes internacionais do Brasil. O comércio exterior refletiu bastante essa tendência através da procura de novos parceiros na Europa do Leste e no Oriente, alcançando a marca de US\$ 87,3 milhões em exportações para países como a República Democrática Alemã, a Hungria, a Bulgária, a Polônia e a Romênia, em 1961 (CERVO; BUENO, 2008).

Quanto ao aspecto político, a diplomacia brasileira empenhou-se na tentativa de promover a reforma das organizações internacionais no contexto da *détente*. O Brasil tornou-se ainda mais proativo no âmbito dos mecanismos internacionais multilaterais. De modo geral o país buscou empregar a sua posição de Estado intermediário para se converter em uma espécie de líder terceiro-mundista. Agindo estrategicamente o Brasil evitou se comprometer diretamente com o Movimento dos Países Não Alinhados (MPNA), que apesar de suas posições declaradas não conseguiu se furtar da lógica da Guerra Fria. Para evitar uma exposição política negativa diante das potências, o Brasil articulou-se para a criação do G-77 em 1964, uma coalizão de países do terceiro mundo voltada para questões pragmáticas de comércio internacional e para a promoção do desenvolvimento econômico.

Após um breve período de alinhamento político e econômico com os EUA logo depois da instauração do regime militar, a PEB retoma as suas linhas diretivas tradicionais no governo Costa e Silva. A associação com o ator hegemônico não trouxe os retornos esperados pelos formuladores de política. Assim, diante da relativa diminuição das tensões Leste-Oeste no contexto do degelo, a diplomacia brasileira retoma sua forte atuação nos mecanismos multilaterais e se empenha na intensificação de seus contatos comerciais. No âmbito do GATT, mais especificamente, a PEB tentou viabilizar uma reforma que atenuasse as desigualdades entre os países desenvolvidos e o terceiro mundo.

Em meio a uma grande insatisfação com o regime econômico-comercial vigente firmou-se, em 1964, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio

e Desenvolvimento – UNCTAD.<sup>7</sup> A UNCTAD tornou-se uma plataforma para os países em desenvolvimento em sua busca de pressionar por reformas do comércio internacional e pelo estabelecimento de um sistema de preferências, não recíproco, beneficiando-os. A diplomacia brasileira estimulou a realização da I UNCTAD e sua efetiva institucionalização. Desde então o Brasil tem sido um de seus membros mais ativos. Para os tomadores de decisão brasileiros, a UNCTAD era o foro para a discussão da reforma das estruturas do comércio e dos fluxos de investimentos internacionais, na qual podiam manifestar a análise crítica da economia internacional desenvolvida nos anos 1950 no âmbito da CEPAL.

Diante do impasse gerado pelas assimetrias e do posicionamento dos países do terceiro mundo, em 1968 foi realizada a segunda conferência da UNCTAD. Na tentativa de compensar a deterioração dos termos de troca e as assimetrias comerciais foi gestado o Sistema Generalizado de Preferências (SGP), uma exceção do princípio da nação mais favorecida, disposto no artigo 1º do GATT. Através desse mecanismo os produtos dos países em vias de desenvolvimento (PVD) passariam a se beneficiar de um tratamento diferenciado e mais favorável a ser dado pelos países desenvolvidos, sem que estes tivessem de estendê-lo a todos os países. Tinha-se essencialmente uma redução unilateral de tarifas dos países mais desenvolvidos.

Em 1970 foi lançada a reação dos países ricos com o SGP da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), generalizado, não unilateral e não contratual. Esse modelo acabou por se converter em um instrumento de pressão política sobre os países em desenvolvimento. As negociações da rodada de Tóquio (1973-75) foram marcadas pela tentativa dos países não centrais de institucionalizar o SGP. O Brasil foi muito atuante na busca pela institucionalização do sistema de preferências. Com efeito, o GATT estabeleceu um Regime Preferencial de Comércio, bem como a Cláusula de Habilitação. Assim países que declarem ser PVD ou países de menor desenvolvimento relativo (PMDR) poderiam se servir do SGP. Todavia, o SGP foi prejudicado pelos efeitos sistêmicos provocados pela Crise do Petróleo e pela recusa das potências em adotar integralmente a medida em um contexto recessivo de retração geral dos mercados (MOTTA VEIGA, 2007).

Diante desse quadro, a diplomacia brasileira tornou-se ainda mais proativa nas organizações multilaterais, sobretudo na ONU. A PEB estabelece nesse período a

---

<sup>7</sup> A sigla deriva do seu significado em inglês: United Nations Conference on Trade and Development.

sua grande linha de ação no GATT, nas Nações Unidas e em outros mecanismos multilaterais: a busca pelo equacionamento dos interesses e normas de cooperação internacional entre o Norte desenvolvido e o Sul subdesenvolvido. Apesar dessa postura, o final dos anos 1970 foi marcado por um relativo desencantamento com o multilateralismo. A persistente assimetria de poder, a lógica securitária da Guerra-Fria e os interesses dos EUA e dos países centrais colocaram obstáculos ao funcionamento do multilateralismo efetivo. Devido aos resultados limitados do SGP, o Brasil e outros países intermediários recorreram ao protecionismo e a políticas de substituição de importações. Notabiliza-se nessa época a emergência da ideia de cooperação Sul-Sul que futuramente se constituiria em um importante dossiê diplomático brasileiro (CERVO, 2008).

A segunda metade dos anos 1980 testemunhou a redefinição do panorama geoestratégico internacional, ensejada pelo dismantelamento do bloco soviético e do fim do conflito bipolar. Esse mesmo período é marcado pelo início da recuperação da crise econômica pela qual passavam os países ocidentais, deflagrada na década anterior em consequência do choque do petróleo de 1973. O próprio perfil da economia mundial começou a se redefinir nessa mesma época em função do aprofundamento da interdependência econômica que gerou os fluxos integrados de capital e investimento em escala mundial (CHESNAIS, 1996; FIORI et al., 1999). Todos esses processos ganharam maior sentido e propriedade mediante a revolução de tempo e espaço gerada pelo desenvolvimento das modernas tecnologias de informação que proporcionaram a comunicação em tempo real. Com os câmbios que se processaram na arena internacional, o Brasil pôde relativizar a sua visão cepalina de um mundo binário, dividido entre o centro e a periferia, e passou a adotar uma visão mais pragmática de multilateralismo. Soma-se a isso a crise da dívida dos países do terceiro mundo que atingiu duramente o Brasil e o esgotamento do modelo de substituição de importações decretaram a necessidade de reformular a estratégia de atuação internacional, preservando, porém as macrolinhas da PEB. Essa linha de atuação em política externa tornou o Brasil um país *sui generis* que conjugava em sua política externa práticas consideradas conflitantes para outros países: boas relações políticas e comerciais com os Estados Unidos, promoção do multilateralismo, terceiro mundismo e protecionismo.

Os anos 1980 foram marcados por uma grande crise econômica internacional que foi acentuada pelas moratórias decretadas pelos países do terceiro mundo, inclusive o Brasil. Durante a redemocratização o Brasil passava pela

desestruturação provocada pela espiral inflacionária e pela incapacidade de honrar seus compromissos junto aos mecanismos financeiros e demais credores internacionais. Esse quadro propiciou uma inovação em termos de política externa com a utilização do Ministério das Relações Exteriores (MRE) para negociação das dívidas e reajustamento da diplomacia brasileira para lidar com as novas questões da política mundial.

A adaptação do Brasil à nova ordem mundial estabelecida depois do colapso do Bloco Soviético, aprofundamento da globalização econômica e recrudescimento das ideias liberais nos anos 1990 foi marcada pela transição do perfil de política externa que se sucedeu nesse período de reajuste. O posicionamento do Brasil nos fóruns multilaterais como a ONU e o GATT recua da ideia de promover uma grande reforma das instâncias de governança global. Dessa forma a PEB passou a se empenhar em fazer valer os interesses nacionais dentro da ordem internacional, utilizando o multilateralismo como instrumento para a produção de normas internacionais benéficas às metas do país no plano político externo.

É precisamente nesse contexto de mudanças que acontece uma alteração substantiva das “regras do jogo” do comércio internacional mediante o fracasso da Rodada Uruguai e da subsequente criação da Organização Mundial do Comércio. O GATT funcionou de modo relativamente eficaz durante um longo período de tempo contando com uma estrutura de baixo nível de institucionalidade para promover a redução das tarifas comerciais ao longo de várias rodadas de negociação. Porém, esse acordo não foi capaz de se adequar às transformações da economia internacional com o aprofundamento da globalização, sendo finalmente substituído pela densamente institucionalizada OMC, criada através da assinatura da Ata de Marrakesh em 1994. O Brasil ajudou a promover essa mudança, construindo um novo *locus* para a persecução dos seus interesses, sobretudo com a exigência da criação de um órgão judicial, no âmbito da organização, apto a solucionar eventuais disputas entre os seus membros. Este órgão judicial é um dos instrumentos basilares da estruturação do regime internacional de comércio, exposto no próximo tópico.

## **2. O REGIME INTERNACIONAL DE COMÉRCIO**

Negociações multilaterais envolvem um cenário complexo no qual os seus atores estão constantemente entranhados em relações com um grande número de partes em todos os níveis de negociação: intergovernamental, nacional e subnacional.

Considerando este cenário de jogos duplos de dois níveis,<sup>8</sup> o regime internacional de comércio ocupa-se principalmente da harmonização entre legislações nacionais e da formulação de regras comerciais amplas, aplicáveis a todos os países membros da Organização Mundial do Comércio.

A OMC é o pilar fundamental deste regime internacional,<sup>9</sup> aglutinando o regime precedente estabelecido pelo GATT, as rodadas de negociação realizadas desde 1947 e os acordos do Uruguai de 1994.<sup>10</sup> Até então, o regime era caracteristicamente de institucionalização específica, seguindo a classificação definida por Keohane (1989), traduzindo as expectativas dos atores envolvidos no regime de comércio em regras prescritivas e proscritivas de comportamento. Após os Acordos de Marrakesh, o regime internacional de comércio atinge o mais alto nível de institucionalização com a criação de um organismo internacional intergovernamental, a OMC, com um corpo burocrático específico devotado à regulamentação e implementação de suas regras.

Contando em 2013 com 159 países membros e 24 outros países em processo de acesso,<sup>11</sup> a OMC foi criada com o objetivo de liberalizar o comércio de bens e serviços, reduzindo as barreiras tarifárias estabelecidas entre os países para promover a:

(...) melhoria dos padrões de vida, assegurando o pleno emprego e um crescimento amplo e estável do volume de renda real e demanda efetiva, e expandindo a produção e o comércio de bens e serviços, ao mesmo tempo que permitindo o uso ótimo dos recursos naturais de acordo com os objetivos do desenvolvimento sustentável, procurando proteger e preservar o ambiente e reforçar os meios de fazê-lo, de maneira consistente com as suas necessidades nos diversos níveis de desenvolvimento econômico (GATT, 1994 *apud* THORSTENSEN, 1998, p. 58).

Neste sentido, a OMC tem como funções a) implantar, administrar e dar seguimento aos objetivos da Rodada Uruguai, última etapa de negociações do GATT e da qual decorreu a criação da OMC; b) funcionar como foro de negociações comerciais entre os países e promover o entendimento entre eles referente à solução de

---

<sup>8</sup> Para detalhes sobre este argumento, conferir VEIGA, João Paulo Cândia. “Regime automotivo brasileiro: negociações internacionais”. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 16, nº 2, p. 76-81, 2002.

<sup>9</sup> Para os propósitos deste trabalho, considera-se que regimes internacionais são estabelecidos pela formalização das “regras do jogo” de um determinado tema da agenda internacional, seguindo a formulação de Keohane (1989).

<sup>10</sup> É importante mencionar que fundamental à formação da OMC presente na Rodada Uruguai foi a cláusula do conjunto não dissociável (*single undertaking*, no original), segundo a qual todos os acordos até então estabelecidos deveriam ser igualmente aceitos por todas as partes que desejassem integrar a OMC, ao contrário do que acontecera na Rodada precedente, de Tóquio, na qual os países decidiram os acordos aos quais desejavam aderir (THORSTENSEN, 2001).

<sup>11</sup> O processo de acesso é o caminho pelo qual um país passa a fazer parte da OMC.

controvérsias; c) revisar periodicamente as políticas comerciais de todos os membros da OMC para verificar a sua compatibilidade com as normas negociadas no âmbito da organização (BOJIKIAN, 2009).

A diplomacia brasileira esteve presente tanto nas negociações do GATT quanto da formação da OMC. Neste último caso, a atuação dos ministros Luiz Felipe Lampreia e Celso Amorim foi fundamental na persecução do objetivo brasileiro de se diferenciar da outrora posição de país terceiro-mundista (AMORIM, 2011; 2013). Neste sentido, os representantes brasileiros engajaram-se fortemente na exigência de que fosse estabelecido um sistema judicial de controvérsias no âmbito da OMC, o qual viria a se consolidar no mecanismo de solução de controvérsias atual, viabilizado pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), o qual integra a estrutura da OMC.

É notável que poucos anos mais tarde, ao final da década de 1990, a OMC tenha evoluído de uma organização focada na redução de barreiras tarifárias para uma organização responsável por promover a eficiência econômica e o crescimento econômico através de políticas que estimulam a competitividade no cenário internacional entre as empresas transnacionais.<sup>12</sup> De tal modo, a diplomacia brasileira chegou a propor, com efeito, o incremento do número de profissionais oriundos das economias periféricas no corpo da organização, refletindo a importância crescente da diplomacia horizontal centrada no hemisfério sul, típica da atuação brasileira no exterior no século XXI.

Embora a iniciativa brasileira tenha sido sem sucesso, os anos seguintes assistiram ao crescimento da organização em número de membros, em sua maioria de países considerados menos desenvolvidos. Este crescimento de atores participantes do regime internacional de comércio levou Mendoza (2003) a caracterizar o comércio internacional como um bem público global, devido aos seus benefícios se estenderem formalmente para aproximadamente dois terços dos países existentes, ainda que deficiente por falhar em garantir de fato o seu acesso a todos os indivíduos destes países.

## **2.1. As regras do jogo**

A regra central do regime internacional de comércio diz respeito à Cláusula da Nação Mais Favorecida (CNMF), ou cláusula de não discriminação, segundo a qual

---

<sup>12</sup> Neste trabalho optou-se por empregar o termo “empresas transnacionais” como gênero no qual se enquadram as empresas nacionais com capacidade de atuação no exterior e empresas multinacionais.

concessões tarifárias bilaterais devem ser estendidas automaticamente a outros países. Esta medida visa evitar que países negociem condições mais favoráveis em acordos com alguns enquanto prejudicam os demais impondo tarifas excessivamente onerosas.

A segunda regra diz respeito à liberalização das tarifas alfandegárias, com menor importância do que a CNMF, principalmente devido ao reconhecimento de vários países de que a estabilização interna e a redução do desemprego precediam a liberalização das fronteiras comerciais. Desse modo, os países se furtavam a cumprir com o designado pela CNMF em prol de melhorias direcionadas ao seu âmbito interno, sob o argumento de que precisavam estabilizar-se internamente primeiro, para poderem abrir as suas alfândegas.

Em terceiro lugar, a regra da reciprocidade, segundo a qual um país que se beneficie de reduções tarifárias de outro país deve conceder a este o mesmo benefício em quantidade equivalente. Seu caráter subjetivo, contudo, tornou o princípio de difícil aplicação, considerando que a reciprocidade nas reduções tarifárias podem se dar sobre produtos e serviços diferentes, frequentemente com custos associados distintos e, portanto, de difícil equiparação.

Finalmente, Finlayson e Zacher (1983) assinalam outras duas normas basilares do sistema GATT/OMC. A primeira delas refere-se à regra das salvaguardas, segundo a qual em situações de mudanças críticas do cenário doméstico ou internacional, um país pode se eximir de cumprir as normas estabelecidas pelo sistema para garantir que não sofra prejuízos severos pelo compromisso com o regime internacional de comércio. Por último, a regra do desenvolvimento diz respeito à concessão de tratamento especial pelos países desenvolvidos aos países menos desenvolvidos, de forma a colaborar com o seu desenvolvimento ao reduzir as desigualdades no comércio internacional.

Quanto ao processo decisório, as decisões tomadas no âmbito da OMC são realizadas por meio do consenso, isto é, quando um número considerável de partes apoia a decisão sem enfrentar oposição significativa. Este processo ressalta o caráter harmonizador das regras, permitindo avanços do regime em direção à uniformização das práticas comerciais (BOJIKIAN, 2009). Não raro, é possível verificar o estabelecimento de coalizões, de modo a reduzir o número de partes negociadoras ou reduzir assimetrias de poder dentro da organização (ZARTMAN, 1994).

As demais regras cuidam de temas específicos do comércio internacional, tais quais investimentos, concorrência, liberdade de trânsito, regras de importação e



exportação, medidas *antidumping* e exceções à regra de não discriminação. Quando a CNMF ou estas regras não são observadas, qualquer país membro que se julgar prejudicado pela sua inobservância poderá acionar o sistema de solução de controvérsias da organização.

## 2.2. O mecanismo de solução de controvérsias

A solução de controvérsias no âmbito da OMC compreende três fases distintas, de forma análoga aos mecanismos pacíficos de solução de controvérsias previstos pelo direito internacional,<sup>13</sup> sendo as duas primeiras etapas oriundas de ações diplomáticas e a terceira, judicial.

O primeiro passo na solução de um litígio comercial envolve consultas entre as partes com o objetivo de esclarecimento dos fatos e de busca de uma solução comum, que atenda aos interesses de ambas as partes. Caso isto não seja possível, cabe ao diretor-geral da OMC propor o uso dos bons ofícios, da mediação ou da arbitragem para solucionar a questão. Sendo a possibilidade de acordo facultativa em ambas as partes, caso as mesmas não cheguem a um consenso, o litígio será levado ao OSC, nos termos do Acordo de Marrakesh. Neste momento o OSC determinará a formação de um Grupo Especial composto de especialistas independentes e anônimos que irá operar pela força do direito que lhe foi concedido pela sua instituição, cuja decisão será obrigatória para qualquer país litigante, sem direito a recurso.

O processo é razoavelmente célere, ocorrendo em aproximadamente doze meses, contando as etapas diplomáticas iniciais, sumarizado no quadro a seguir:

**Quadro 1: Processo de solução de controvérsias na OMC**

PRAZO	INTERVENIENTE	CONTEÚDO DA INTERVENÇÃO
10 dias	Partes	Solicitação de consulta
30 dias	Partes	Início das consultas
60 dias	Órgão de Solução de Controvérsias	Constituição de um Grupo Especial (GE)
9 a 16 semanas	Grupo Especial	Exposição por escrito das posições das partes;

<sup>13</sup> Sobre este tema, conferir ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G.E. do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012; e SHAW, Malcolm N. **International law**. 6th ed. New York: Cambridge University Press, 2008.

		Reuniões do GE com as partes e terceiros interessados; Redação de Informe Descritivo (ID) pelo GE e comunicação às Partes
14 dias	Partes	Alegações das partes por escrito
20 dias	Partes	Defesa por escrito ao ID
14 a 28 dias	Grupo Especial	Redação e entrega às partes de Informe Provisório (IP) contendo os resultados da investigação e conclusão
7 dias	Partes	Possibilidade de solicitação de reexame de aspectos do IP
14 dias	Grupo Consultivo	Exame das alegações das partes
14 dias	Grupo Especial	Conclusão e redação do Informe Final (IF)
21 dias	Conselho Geral	Circulação do IF a todos os países membros da OMC
<b>POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO ÓRGÃO DE APELAÇÃO (OA)</b>		
7 dias	Partes	Possibilidade de revisão pelo OA
60 a 90 dias	Órgão de Apelação	Decisão sobre o IF pelo OA
<b>EXECUÇÃO DA SENTENÇA</b>		
30 dias	OSC	Definição de cronograma para cumprimento do IF
15 a 18 meses	OSC	Definição dos instrumentos de supervisão do cumprimento do IF; Em caso de não cumprimento, estabelecimento de medida cautelar para a suspensão de concessões tarifárias e/ou pagamento de indenizações
90 dias	OSC e partes	Montantes de indenizações e suspensões definidos pelas partes ou por arbitragem
Indefinido	OSC	Litígio mantido na ordem do dia até o cumprimento pleno do IF

**Fonte:** Seitenfus, 2008, p. 218-219, com adaptações.

O mecanismo de solução de controvérsias provido pelo OSC, contudo, funciona estritamente no plano intergovernamental, não sendo possível que empresas ou indivíduos o acionem, devendo os países decidirem quando empregar o mecanismo para solucionar eventuais disputas comerciais com seus parceiros. Naturalmente, isto não impede que grupos de indivíduos que exercem influência sobre as decisões políticas ou empresas cujas rendas sejam significativas para um país atuem de modo a garantir que o seu país pleiteie a solução de uma questão que lhes traga prejuízos comerciais, demonstrando a importância do regime internacional de comércio vigente.

O principal avanço trazido pela OMC foi a judicialização da solução de controvérsias comerciais no plano internacional através do OSC. No âmbito do GATT, as soluções deveriam ser alcançadas a partir de um conjunto de regras pré-estabelecidas, mas cuja flexibilidade dotava a resolução de questões de um caráter eminentemente político e desigual, favorecendo os países mais ricos e, portanto, indesejável para a maior parte dos seus membros. O cumprimento da função de regularizar legalmente as disputas comerciais restava severamente prejudicado, à medida que a cláusula da não discriminação era continuamente desrespeitada (LIPSON, 1983). Entretanto, a maior parte das demais normas estabelecidas pelo GATT continuava intacta, o que sugere que o regime, *per se*, permanecia funcionando relativamente a contento.

O regime, por outro lado, não funcionava de modo satisfatório para os países menos desenvolvidos, os maiores prejudicados pelo descumprimento da cláusula da não discriminação. Isto justificou a pressão de alguns países, como o Brasil, durante a Rodada Uruguai, pela adoção de um mecanismo judicial de solução de controvérsias no âmbito da OMC, provocando a criação do Organismo de Solução de Controvérsias. Esta é a maior razão de sua importância: o OSC permitiu o acesso de países em condições desiguais de competição ao mercado internacional, franqueando-lhes o direito de acionar judicialmente os países mais desenvolvidos quando estes desenvolvem práticas contrárias aos termos estabelecidos pelos acordos negociados na OMC.

A judicialização promovida pelo OSC, contudo, é um processo incompleto, por se caracterizar como *soft law* e não propriamente como norma impositiva do direito internacional. Não sendo lei no sentido estrito, portanto, o mecanismo de solução de controvérsias provido pela OMC constitui-se em norma “cuja importância na estrutura geral do desenvolvimento legal internacional é tal que requer atenção especial” (SHAW, 2008, p. 117). Apesar de isto caracterizar um problema quanto à efetividade do mecanismo, sua importância para o funcionamento do regime internacional de comércio

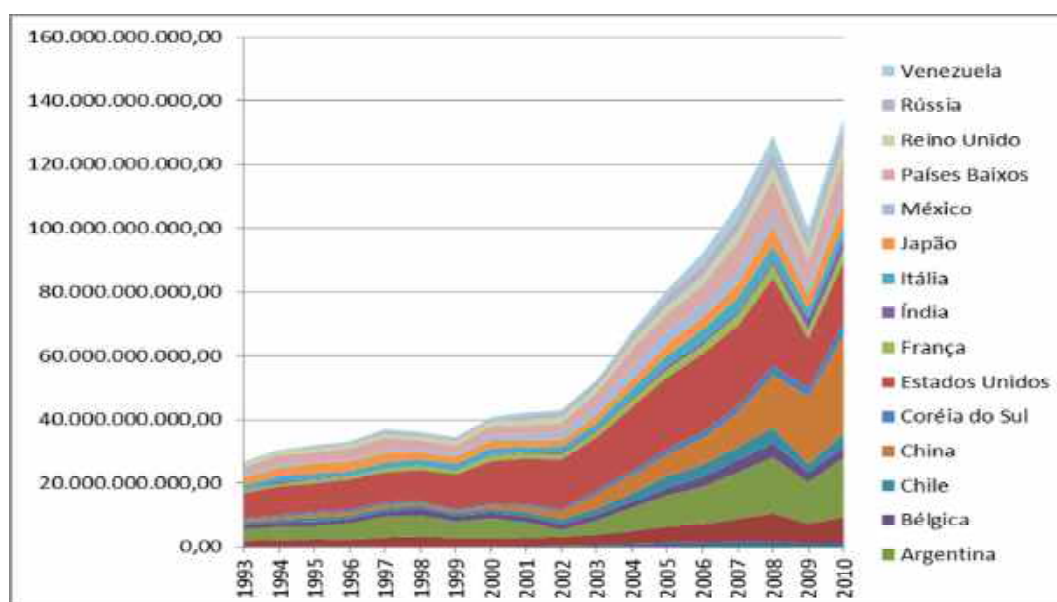
atribui-lhe significado especial, senão com força de lei, como um instrumento a mais a serviço dos Estados para a persuasão dos integrantes do regime.

### 3. A LIBERALIZAÇÃO DOS PRODUTOS AGRÍCOLAS EM PERSPECTIVA COMPARADA: OS ANOS FHC (1995-2002) E OS ANOS LULA (2003-2010)

A criação da OMC representou um reforço da estrutura institucional do comércio internacional. O estabelecimento do OSC contribuiu sensivelmente para a redução das incertezas e o provimento de informação sobre os parceiros comerciais do regime multilateral. A OMC passou a ser vista como uma janela de oportunidade para os países em desenvolvimento viabilizarem um sistema mais benéfico a seus interesses.

No momento da sua formação, o Brasil passava por importantes mudanças políticas. A estabilização da economia, a abertura do mercado brasileiro e a recuperação da imagem do país no cenário internacional foram pontos significativos na busca por uma política que fosse favorável às exportações como estratégia de desenvolvimento econômico. Esse movimento se iniciou durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e não só persistiu, como também sofreu grande incremento nos governos Lula da Silva, como mostra o Gráfico 3, a seguir, com o volume de exportações para os quinze maiores compradores do Brasil:

**Gráfico 3: Principais Compradores do Brasil, 1993-2010**



**Fonte:** Elaboração dos Autores, com dados extraídos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2013. Disponível na Internet em: <http://www.desenvolvimento.gov.br//sitiointerna/interna.php?area=5&menu=576&refr=576>.

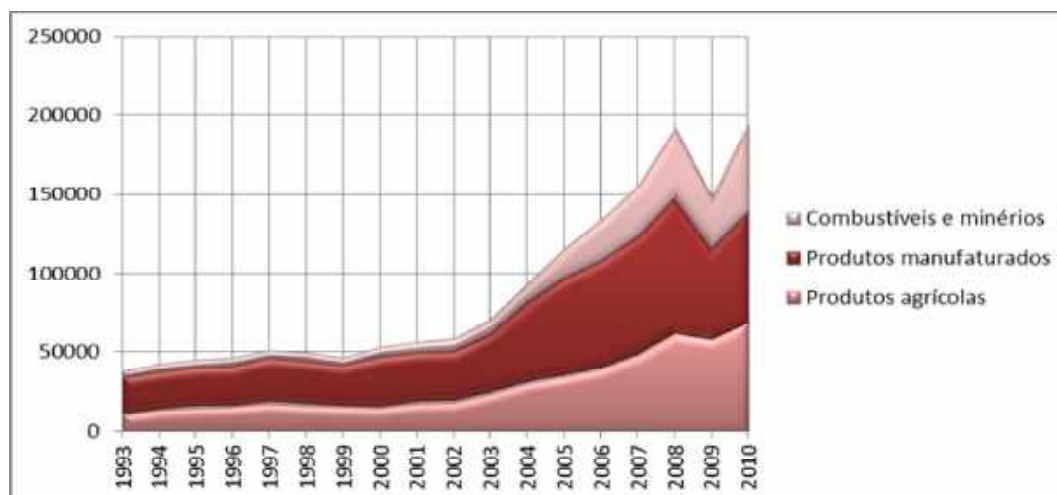
Uma das demandas de maior destaque, na qual o Brasil passou a pleitear em conjunto com outros países em desenvolvimento na década de 1990, foi a maior liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas, relegados a segundo plano durante as negociações da década de 1980:

O Brasil participou das negociações da Rodada Uruguai (1986-1994) em condições econômicas muito diferentes das apresentadas na Rodada Doha. Além de altas taxas inflacionárias, que alcançaram quatro dígitos no fim da década de 1980, o país enfrentou uma grave crise na capacidade de honrar com compromissos assumidos internacionalmente, o que levou o governo Sarney a decretar a moratória parcial de dívida externa em fevereiro de 1987 e suspender o pagamento dos juros de médio e longo prazos aos bancos comerciais. A crise fiscal e a conseqüente redução da capacidade de investir do Estado conduziu à revisão do modelo desenvolvimentista adotado desde os anos 1950. (...)

A questão da liberalização agrícola, portanto, não se mostrou, para os representantes brasileiros, relevante no início da Rodada Uruguai (1986-1989) (...). O que se destacou como atuação importante foi o movimento de impedir a inclusão dos novos temas (serviços, investimento e propriedade intelectual) junto com outros países em desenvolvimento na agenda da rodada; e, caso isso não fosse possível, minimizar os efeitos de sua inserção para os interesses do país, ainda percebidos dentro de uma ótica de uma economia protegida (...). Apenas a partir de 1990, e, portanto, após o início das reformas pró-mercado do fim dos anos 1980 e início dos anos 1990, a postura brasileira se modificou, e o Brasil passou a atuar como *demandeur* em agricultura (CARVALHO, 2010, p. 417).

A importância dos produtos agrícolas para a balança comercial brasileira em volume de exportações se traduz nos dados providos pela Organização Mundial do Comércio, no Gráfico 4, abaixo:

**Gráfico 4: Exportações brasileiras por categoria de produto, 1993-2010**



**Fonte:** Elaboração dos Autores, com dados extraídos da World Trade Organization, 2013. Disponível na Internet em: <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBViewData.aspx?Language=E>

O grupo de produtos manufaturados exibe o maior volume de exportações de 1993 a 2009, quando sofre súbita queda no ano em que as consequências da crise econômica se fazem mais duras, equiparando-se ao volume de exportações de produtos agrícolas. No ano seguinte, os números voltam a subir, mas dessa vez em paridade evidente com os produtos agrícolas.

### **3.1. Os governos FHC (1995-2002)**

A mudança de postura do Brasil no regime internacional de comércio acontece, sobretudo a partir de 1995. No primeiro ano do governo de FHC o comércio exterior brasileiro começou a dar sinais de recuperação em virtude da estabilização monetária e da recuperação do crédito no mercado internacional. Pautando-se por uma lógica de busca da autonomia pela participação, a política externa de Cardoso empenhou-se em influenciar os mecanismos internacionais. O impasse gerado pela Rodada Uruguai, na qual ficou patente o dilema representado pelo protecionismo agrícola dos países desenvolvidos, e a subsequente criação da OMC forneceu um novo locus de interação estratégica para os interesses brasileiros. O Brasil se afastava da tentativa de promover amplas reformas nas intuições internacionais, ação presente em considerável parte de sua história diplomática, substituindo-a por um modelo mais pragmático de inserção internacional, pautado no multilateralismo como uma importante via para obtenção das metas do país no cenário internacional.

Neste mesmo período, a exportação de produtos agrícolas atribuiu um papel significativo à diplomacia econômica desenvolvida pelo Brasil durante este período. No plano internacional era preciso fazer com que essa importante fonte de divisas não fosse severamente obstaculizada pelo protecionismo de países e blocos. Os formuladores de política brasileiros enxergaram no desenho institucional formal da OMC um ambiente no qual disporiam de maiores chances de promover seu pleito.

A diplomacia dos ministros Felipe Lampreia (1995-2000) e Celso Lafer (2001-2002) se empenhou em negociar regras para o comércio internacional, que nesse período se deparava com grandes dificuldades de adequação, face à crescente demanda dos países industrializados por abertura dos mercados emergentes para produtos de alto valor agregado e serviços especializados. Entretanto, os países do primeiro mundo não se mostravam dispostos a promover uma liberalização de seus próprios mercados para

produtos agrícolas, ou mesmo para os produtos industriais competitivos provenientes do mundo em desenvolvimento.

No que tange à questão da liberalização dos produtos agrícolas, a transformação do Brasil em um *demandeur* de abertura de mercados para produtos desse tipo é fruto de uma dinâmica na qual atuam as forças políticas domésticas e condições sistêmicas da economia globalizada. No âmbito internacional ocorreu um expressivo aumento na procura de commodities que beneficiou os países emergentes e em desenvolvimento. Dispondo de uma significativa capacidade na produção de grãos e de outros produtos agrícolas, o Brasil foi adotando um comportamento defensivo para sua indústria, que perdeu os subsídios estatais e se deparou com um cenário internacional muito desfavorável, mais agressivo para o agronegócio favorecido pela demanda do mercado externo. A partir da adoção do modelo neoliberal na segunda metade dos anos 1990, a geração de divisas brasileira via balança comercial passou a ser proporcionada, sobretudo, pela exportação de commodities (BRESSER-PEREIRA, 2008). A venda de produtos agrícolas para o mercado estrangeiro aparece como um acentuado componente desse volume.

O bom desempenho geral da economia brasileira não foi, contudo, capaz de suavizar as inquietações associadas às projeções de médio e longo prazo. Isso é particularmente verdadeiro no que tange à capacidade de preservação de uma estrutura produtiva diversificada e competitiva em determinados campos estabelecida sob a égide do Estado através do subsídio à produção e de programas de substituição de importações (BRESSER-PEREIRA, 2010, FISHLOW; BACHA, 2010). A partir desse período os setores baseados na exploração de recursos naturais passaram por um acentuado crescimento, atingindo elevada competitividade no mercado externo. Por outro lado, a indústria apresentou uma queda na produção acompanhada por uma queda ainda maior no emprego, resultando, com isto, num paradoxal aumento da produtividade propiciado pela flexibilização, inovações tecnológicas e terceirização. Esse novo perfil que toma a economia brasileira a partir da segunda metade da década de 1990 deu margem à intensificação da pauta primária exportadora que adentrou pela década seguinte (TRINDADE; SEISDEDOS; OLIVEIRA, 2011)

Desde o ano de 1995 a participação de produtos básicos vem crescendo comparando-se a participação de produtos industrializados, conforme visto no Gráfico 4, página 21. A partir de meados da década de 1990, o superávit da balança comercial de produtos agrícolas brasileiros aumentou progressiva e consideravelmente, o que

aumentou ainda mais o poder de barganha político detido tradicionalmente pelo agronegócio no cenário político nacional. Domesticamente o agronegócio iniciou o processo que lhe permitiria ganhar poder ao ponto de pressionar o governo para que este adotasse uma conduta que lhe fosse também favorável nas negociações internacionais (CARVALHO, 2010). A adoção de reformas pró mercado nos anos 1990, nos governos Collor (1990-1992), Itamar (1992-1994) e FHC (1995-1998 e 1999-2002) e o crescimento do setor agrícola na economia nacional impulsionaram a aglutinação dos interesses dos grandes produtores rurais que passaram atuar como grupo de interesse organizado distinto, apresentando pautas muito específicas que divergiam daquelas expostas por outros *lobbies* empresariais brasileiros, através da formação de entidades como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG).<sup>14</sup> Assim, os produtores agrícolas começaram a se organizar sistematicamente para pressionar o executivo nacional, se fazendo presentes nas decisões da presidência da república e dos ministérios da agricultura e relações exteriores. Esses dois movimentos iniciados durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso formaram a plataforma básica de liberalização do comércio agrícola que o Brasil passou a levar para as negociações internacionais.

A decisão final de adesão à Organização Mundial do Comércio e ao Tratado de Marrakesh no primeiro ano do mandato de FHC teve como parâmetro a busca de "relações externas universais, sem alinhamentos ou opções excludentes, com vistas a preservar a autonomia [pela integração] do país na sua atuação internacional" (MELLO, 2000, p. 92). A perspectiva que Fernando Henrique defendia ainda durante o período em que foi ministro das relações exteriores era de que o Brasil precisava se consolidar como um *global trader*, pois disso dependia a inserção competitiva do país no mundo globalizado. Nesse sentido a criação de um ambiente institucional que permitisse a redução das incertezas e fornecesse canais para a negociação dos impasses entre países centrais e em desenvolvimento era visto pela sua política externa como um dos principais elementos que poderia dar ao Brasil condições para concretizar suas metas de política exterior comercial. Assim, a diplomacia brasileira se empenhou em promover a institucionalização do comércio internacional via OMC, dando início à estratégia que culminaria posteriormente na promoção de liberalização do mercado agrícola e em enfrentamentos no OSC.

---

<sup>14</sup> Ambas as organizações foram criadas em 1999.



Atuar dentro do sistema multilateral para a solução de controvérsias foi uma das linhas diretivas do governo FHC (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005). A participação em organizações internacionais era vista como um mecanismo que poderia dar ao país meios para aumentar seu poder de barganha no cenário internacional, ajudando-o a moldar as estruturas de governança e normas internacionais de acordo com os seus interesses. Do ponto de vista do comércio agrícola global, o governo Fernando Henrique Cardoso cerrou posição com o Grupo de Cairns<sup>15</sup> (GC) nas negociações agrícolas realizadas no âmbito da OMC.

O GC pleiteava, desde a Rodada Uruguai do antigo GATT (1986 – 1994), a liberalização do comércio agrícola e condições de acesso facilitado aos grandes mercados dos países desenvolvidos, em especial dos Estados Unidos, da União Européia, e do Japão. O Grupo tinha sido bem sucedido na inclusão da questão agrícola nas discussões internacionais. Nas negociações para a criação da OMC, os países do Cairns declararam que se recusariam a firmar qualquer acordo caso o tema da agricultura não fosse incluído na pauta. Uma vez que o tema foi contemplado, os países acordaram na criação da organização. O resultado concreto foi a assinatura do *Agreement on Agriculture*, tratado que entrou em vigor em janeiro de 1995 com o estabelecimento da própria OMC. Tomando como base os três pilares do acordo agrícola que estabeleciam regulamentação para o setor com distintas classificações e subsídios permitidos e práticas proibidas para os Estados membros, a diplomacia brasileira buscou pressionar os países desenvolvidos para que suas exportações entrassem livremente em seus mercados.

O posicionamento defendido pelo grupo serviu de base para a futura articulação de outras coalizões e países em desenvolvimento. Entretanto, com o passar do tempo, o Grupo de Cairns foi perdendo força nas negociações com os países ricos. A coligação passou a ser criticada pelos seus próprios membros devido à sua postura tímida na contestação do protecionismo dos grandes parceiros comerciais. A conservadora liderança australiana do Grupo de Cairns é apontada como uma das principais causas desse enfraquecimento. Diante desse obstáculo, a política externa do governo FHC no segundo mandato investiu no tradicional dossiê diplomático brasileiro

---

<sup>15</sup> Criado em 1986 na Austrália na cidade que lhe empresta o nome, o Grupo de Cairns é composto por países desenvolvidos e em desenvolvimento que respondem por significativa parcela da produção agrícola mundial. Atualmente a coligação é composta por 19 países: Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Fiji, Filipinas, Colômbia, Guatemala, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia e Uruguai.

da diversificação de parcerias comerciais e deu início à estratégia de aproximação com outros países em desenvolvimento. Essa linha de atuação teve como objetivo somar esforços contra as práticas protecionistas dos dois principais atores agrícolas mundiais, os EUA e a União Europeia<sup>16</sup> (VISENTINI, 2009).

O governo de Fernando Henrique procurou estabelecer relações políticas e comerciais com países vistos pelo Itamaraty como estratégicos para o Brasil naquele momento. Notabilizam-se dentro desse quadro a intensificação dos contatos com os grandes emergentes China e Rússia e a aproximação com a Índia, Portugal e México. Do ponto de vista da política de exportação de *commodities* e de defesa da liberalização agrícola, as relações com a China merecem um capítulo à parte. As exportações do Brasil para o gigante asiático duplicaram durante os mandatos de FHC (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Diante da balança favorável garantida pelos produtos básicos, o Brasil acabou por se apresentar como um dos principais Estados a defender abertamente a entrada da China na OMC.<sup>17</sup>

Às portas do encerramento do segundo mandato e com o novo parceiro oficialmente integrado ao regime internacional de comércio, o Governo FHC imprimiu alguns dos traços marcantes da condução da política externa brasileira nos anos seguintes. Sua gestão, contudo, não contava com uma situação favorável para uma mudança que fosse além de uma postura reivindicatória na OMC. Ao longo dos oito anos dos Governos FHC não existiam boas condições para a atração de investidores estrangeiros. A equipe econômica, portanto, enfrentava dois importantes desafios: controlar a inflação e promover reformas capazes de transformar o painel geral da economia brasileira.

Do ponto de vista da política de exportações agrícolas, o Brasil se deparava com um cenário mais incentivador. As limitações, todavia, existiam: malgrado tenha ocorrido um aumento na demanda externa durante o período FHC, o preço dos produtos agrícolas se manteve em níveis considerados baixos até o início dos anos 2000. Soma-

---

<sup>16</sup> O Grupo Cairns apresentou também demandas contra as altas tarifas e a política de subsídios agrícolas do Japão, país considerado pela coalizão como o terceiro grande transgressor das regulamentações do acordo agrícola da OMC.

<sup>17</sup> A China foi parte contratante do GATT em 1947, na fundação do regime. Porém, retirou-se anos depois devido à guerra civil vencida pelas forças comunistas. O reingresso no organismo foi solicitado em 1986, depois da abertura econômica do governo de Deng Xiaoping, sendo o país finalmente admitido na OMC em dezembro de 2001.

se a isso o fato de FHC ter enfrentado crises econômicas globais<sup>18</sup> durante seus governos, minando a capacidade de exportação do país. Internamente passou por uma nova crise em 1999 devido à desvalorização do real, depois que o Banco Central adotou o regime de câmbio flutuante.

Outras alterações significativas ocorreram em período imediatamente posterior: a efetiva emergência econômica dos grandes e populosos países asiáticos, notadamente a já aludida China, bem como a intensificação dos fluxos financeiros internacionais conduziram a uma intensa valorização das *commodities* agrícolas, minerais e combustíveis na década seguinte. Esse novo quadro interrompeu o longo período de baixa nos preços dos produtos básicos que teve lugar nos anos 1980 e 1990. Como um dos maiores produtores do planeta, a valorização internacional dos produtos agrícolas provocou consideráveis implicações para o comércio exterior e a política externa brasileira. Essa mudança de conjuntura teve grandes desdobramentos nos Governos Lula, analisados no próximo subtópico.

### **3.2. Os Governos Lula (2002-2010)**

As tendências construídas durante os governos do presidente anterior se intensificaram na gestão iniciada em 2003. Nos seus aspectos mais fundamentais, a nova administração, partindo do legado do governo anterior, avançou ainda mais na promoção da liberalização agrícola e na inserção internacional através da política de comércio exterior. A recuperação da economia mediante o aumento da produção nacional e do crescimento nas taxas de emprego durante o período dos governos Lula contrasta com o déficit progressivo no comércio internacional de produtos industrializados (IEDI, 2011; MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2011). Segundo dados do Ministério da Fazenda (2011), em meados de 2010, 64,6% das mercadorias exportadas pelo Brasil poderiam ser classificadas como *commodities*. Em 1994, último ano do governo de Itamar Franco, esta proporção era de cerca de 50% (APEX, 2011).

Não obstante as rupturas do Governo Lula em relação ao Governo FHC, no campo da política externa verificam-se muitos elementos de continuidade em suas macro linhas de atuação. Tendo como Ministro das Relações Exteriores o diplomata de carreira Celso Amorim, o governo Lula se lança ao aprofundamento e complexificação

---

<sup>18</sup> Crise do México em 1995, a crise asiática- de Hong Kong- em 1997-98, a crise russa em 1998-99 e, em 2001, a crise argentina, os efeitos econômicos negativos provocados pelos atentados de 11 de setembro e o escândalo do balanço fraudulento da Enron nos EUA.

de agendas de política exterior iniciadas no período anterior. A esse respeito, Visentini (2009, p. 5) afirma que:

(...) as linhas mestras definidas pelo novo Chanceler apontavam para um aprofundamento de iniciativas já esboçadas pelo segundo governo Fernando Henrique Cardoso, desde o agravamento da crise internacional. Nos dois últimos anos do governo FHC, a diplomacia desenvolveu significativa agenda para a América do Sul, como forma de contornar a crise do Mercosul e manter o processo de integração, mesmo diante de circunstâncias adversas. Da mesma forma, muito discretamente, procurou recuperar certa margem de autonomia frente aos EUA desde o início da administração Bush. A nova diplomacia procurou negociar e barganhar com mais força a agenda internacional do país frente aos grandes poderes mundiais.

É precisamente o que se processa na seara das negociações agrícolas internacionais. Nos contenciosos envolvendo o Brasil na OMC é nítida a influência do segmento agroexportador do qual cada vez mais dependem as metas de superávit da economia brasileira, como se pode ver no Gráfico 4, página 21 deste trabalho.

A crescente importância das exportações agrícolas para o saldo comercial brasileiro em meio à alta generalizada da demanda externa (IEDI, 2010) conduziu a uma postura bastante proativa do país nas negociações internacionais. Essa situação foi somada ao implemento gradativo da atividade dos *lobbies* do agronegócio. As associações ruralistas passaram a pressionar ainda mais o governo para que sua mercadoria encontrasse menos barreiras no acesso a importantes mercados desenvolvidos e emergentes. Durante os Governos Lula a estratégia brasileira lançou mão dos canais institucionais providos pela OMC a fim de aumentar a legitimidade de suas demandas. Para fazer frente às medidas protecionistas levadas a termo pelos países desenvolvidos, a representação brasileira passou a recorrer com mais frequência ao Órgão de Solução de Controvérsias em casos envolvendo produtos específicos. Três grandes contenciosos do Brasil com países centrais ocorridos durante os governos Lula são representativos dessa nova postura no regime de comércio global: o contencioso do algodão, o contencioso do açúcar e o contencioso do suco de laranja.

No contencioso do algodão, prejudicado pelo *Farm Bill*<sup>19</sup> dos EUA o Brasil decidiu judicializar sua disputa com a potência no seio da OMC através do OSC, no Caso DS 267. Depois de três anos, em 2005 a organização entendeu que os programas federais do governo americano subsidiavam os exportadores de modo não permitido nos acordos multilaterais de comércio, gerando prejuízos para os países em

---

<sup>19</sup> Regulamentação federal da agricultura nos EUA. A legislação muda a cada cinco anos. No seu quadro estão previstos subsídios à produção, exportação e barreiras técnicas não tarifárias.

desenvolvimento. Depois da primeira derrota na OMC, o governo americano agiu de modo a adequar os programas de créditos à exportação por meio do seu órgão responsável pela agricultura, o *United States Department of Agriculture* (USDA). Entretanto, essa iniciativa sofreu restrições por conta de questões de política doméstica. Intimidado pela pressão dos grandes interesses organizados dos produtores de algodão, o congresso americano se absteve de encerrar o programa.

Em 2009, o Brasil obteve vitória na OMC, recebendo autorização formal da OMC para retaliar produtos americanos de forma direta e cruzada. A retaliação direta seria feita por aumento de tarifa de importação de bens. A retaliação cruzada seria promovida mediante a quebra de patentes do setor farmacêutico americano pelos laboratórios públicos brasileiros (WTO, 2009). A posição americana de não negociar o contencioso do algodão com o Brasil inviabilizava avanços maiores na rodada Doha para redução tarifária no comércio internacional e multilateral.

Diante da possibilidade de retaliação por parte do governo brasileiro, os Estados Unidos decidiram firmar um acordo compensatório. Assim, em 2010 os dois países negociaram a proposta de transferência de cerca de US\$ 150 milhões anuais, capital esse a ser destinado ao Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), órgão criado para gerir os recursos originários desse acordo. Desde então, esse capital tem sido direcionado à promoção da cotonicultura brasileira. Apesar da vitória do Brasil no OSC, o acordo deverá persistir enquanto os subsídios na economia norte-americana forem mantidos.<sup>20</sup>

O contencioso do açúcar teve início em 2003, tendo como protagonistas, além do Brasil, a Tailândia, a Austrália e a União Europeia. O Brasil e a Tailândia apoiaram a Austrália em sua queixa contra a União Europeia no OSC por violações advindas da sua Política Agrícola Comum (PAC). A União Europeia foi formalmente acusada de prover subsídios aos produtores de açúcar. O problema mais grave apontado pelos três países queixosos era que UE não teria respeitado os compromissos de redução de subsídios à exportação assumidos perante a OMC em 2001, esquivando-se assim de limitar as exportações de açúcar subsidiado dos países membros do bloco. Os países demandantes alegaram que, na verdade, a UE concedia subsídios à exportação acima dos limites das convenções estabelecidas ao empregar o artifício de não contabilizar o

---

<sup>20</sup> Em pronunciamento oficial do Ministério das Relações Exteriores feito em 2012, o então embaixador da missão permanente do Brasil na OMC Roberto Azevedo, anunciou que as tratativas para o equacionamento do contencioso estavam em curso mediante reuniões periódicas entre autoridades diplomáticas dos dois países que contavam com a participação de membros do setor privado.

açúcar bruto importado dos países da África, Caribe e Pacífico (ACP),<sup>21</sup> reexportando o produto refinado com subsídios europeus.

Em outubro de 2004 foi circulado o Relatório do Painel que concluiu que o açúcar bruto importado dos países da ACP pela UE e reexportado refinado violava as obrigações da UE em relação ao Acordo Agrícola da OMC. Essa decisão poderia fazer com que a UE fosse obrigada a modificar o perfil do seu mercado de açúcar, perdendo o benefício da parceria com a ACP, a fim de se enquadrar nas regulamentações previstas. Do mesmo modo, caso insistisse em levar a termo a concessão de subsídios, a organização poderia autorizar retaliações contra o açúcar europeu para compensar os prejuízos causados pelas políticas de *dumping* praticadas pelo bloco.

Todavia, a União Europeia apelou da decisão em 2005, mesmo sabendo que as recomendações seriam mantidas. Assim, o bloco pôde ganhar tempo enquanto começava a reestruturar o seu modelo e exportação de açúcar. Em junho de 2006, com a confirmação da adoção de reformas no regime do açúcar dentro da PAC da UE, os três países demandantes comunicaram ao OSC que eles haviam finalmente chegado a um acordo com a UE sobre o prazo para a implementação das recomendações, uma vez que a adoção do novo regime já havia iniciado e o mercado internacional de açúcar já começava a reagir ao novo panorama. Domesticamente, o setor sucroalcooleiro brasileiro pressionou o governo para ter garantias de que Bruxelas não repetirá a prática.

Finalmente, no contencioso do suco de laranja, iniciado em 2009, o Brasil acionou o OSC da OMC contra os Estados Unidos mais uma vez por conta da política de subsídios agrícolas para a produção de suco de laranja e de barreiras tarifárias erigidas contra o mesmo produto proveniente do Brasil, no Caso DS 382. Nessa disputa, o Brasil questionou a utilização da metodologia conhecida como zeramento,<sup>22</sup> aplicada pelo Departamento de Comércio dos Estados Unidos (USDOC) em medidas *antidumping* relacionadas ao suco de laranja produzido pelo Brasil. Mais especificamente, o Brasil questionou a sua utilização em revisões administrativas, bem como o uso contínuo dessa metodologia em procedimentos *antidumping* sucessivos.

---

<sup>21</sup> A ACP é uma associação integrada por 79 países da África, Caribe e Pacífico. A organização foi criada pelo Acordo de Georgetown em 1975. Todos os Estados membros, exceto Cuba, são signatários do Acordo de Cotonou, também conhecido como o Acordo de Parceria ACP-CE, ligando os países do grupo à União Europeia. Atualmente a ACP é composta por 48 países da África Subsaariana, 16 países caribenhos e 15 do Pacífico.

<sup>22</sup> A metodologia consiste em desconsiderar as operações nas quais o preço praticado na exportação do produto é superior ao valor normal no mercado interno. Esta prática permitia aos EUA argumentar que o Brasil implementava políticas de *dumping*, justificando o uso de medidas *antidumping* contra o Brasil no comércio do suco de laranja.

Após dois anos, o mecanismo analisou a licitude das medidas *antidumping* levadas a termo pelos EUA sobre as importações de suco de laranja brasileiro e se posicionou a favor das teses apresentadas pela defesa brasileira, dando ganho de causa ao país sul americano (LOHBAUER, 2011). Iniciou-se, então, um difícil processo de negociações bilaterais para encontrar uma solução mutuamente favorável. Após cinco anos de contencioso na Organização Mundial do Comércio, Brasil e Estados Unidos encerraram a disputa no início de 2013 com a extinção da prática do zeramento pelos EUA.

Possivelmente mais significativo do que a judicialização das demandas brasileiras com o uso frequente do OSC, foi a redefinição da geografia comercial brasileira iniciada na era FHC e ampliada ao longo da era Lula. Neste aspecto, cumpre destacar o papel das estratégias de *soft balancing* na ascensão do Brasil para o patamar dos *global players*, permitindo-lhe redesenhar a sua agenda comercial pautada na consolidação do seu *status* enquanto potência regional e na diversificação de parcerias comerciais, sobretudo com outras potências regionais.

#### **4. A NOVA GEOGRAFIA COMERCIAL BRASILEIRA**

As alianças entre potências regionais que podem assumir o formato de estratégias de *soft balancing* são vistas pela literatura (WOLFORTH, 2005; HURRELL, 2005, 2006; FLEMES, 2010; SCHRIM, 2010; PAUL, 2012) como um dos grandes instrumentos de política externa empregados por poderes regionais para aumentar o seu poder de influência e barganha no plano internacional frente à hegemonia norte-americana. Em período mais recente, o conceito de *soft balancing* tem gerado um considerável debate acadêmico, sendo empregado para designar as modalidades não militares de estabelecimento do equilíbrio na arena internacional durante a Guerra Fria, e especialmente após o fim do conflito bipolar.

Visando se tornar capaz de fazer frente a um contexto internacional restritivo às demandas de maior liberalização do comércio agrícola, o Brasil promoveu a articulação de coalizões para pressionar os países desenvolvidos na OMC, ocasionando a formação do G-20. O grupo é uma iniciativa de *soft balancing* que congrega países em desenvolvimento com vistas a promover a liberalização do comércio agrícola. Durante a conferência ministerial de Cancún (2003), a PEB buscou articular uma estratégia de coalizão nas negociações comerciais. O maior objetivo da diplomacia do governo Lula era transformar o Brasil e outros emergentes em *rulemakers*, permitindo-

lhes tomar parte na elaboração de normas internacionais de comércio, de modo a reduzir as assimetrias. Empregando o modelo intergovernamental de reuniões ministeriais regulares, o G20 passou a articular na OMC uma postura de combate às políticas agrícolas dos países ricos, como os subsídios à exportação e à produção combinadas com barreiras às importações provenientes dos países em desenvolvimento, a exemplo do que foi exposto acerca dos contenciosos do algodão, do açúcar e do suco de laranja.

A ideia de “nova geografia comercial” foi uma das maiores inovações conceituais da diplomacia brasileira durante a gestão do ministro Amorim (2003-2010). Essa linha de atuação em política externa caracterizou-se por intensificar as tendências históricas universalistas das relações exteriores brasileiras, mediante a diversificação de parcerias comerciais. Isso foi feito, contudo, dando ênfase à cooperação econômica Sul-Sul, com a defesa pelo Itamaraty de uma relação mais intensa e duradoura com os países do hemisfério sul. Institucionalizou-se, nesta direção, a parceria entre Brasil, Índia e África do Sul através do G3-IBAS, a qual contemplava uma série ampla agenda de cooperação.

A iniciativa estabelecida por Brasil, Índia e África do Sul em junho de 2003 representa uma das mais ressaltadas articulações de *soft balancing* estabelecidas por potências regionais no período pós Guerra Fria. Esses países possuem muitas especificidades e características distintas no que diz respeito ao processo de formação de suas preferências e condução de suas respectivas política exteriores. O maior pleito do G3 é a defesa de uma ordem internacional onde o multilateralismo seja mais equânime. Seus maiores instrumentos são: a) o estabelecimento de uma agenda de cooperação trilateral em vários setores – saúde, energia, educação, transporte e combate à pobreza; b) a busca da realização dos seus objetivos específicos pela via comum do fortalecimento econômico; c) o emprego das instituições de governança internacional para perseguir objetivos comuns aos três Estados.

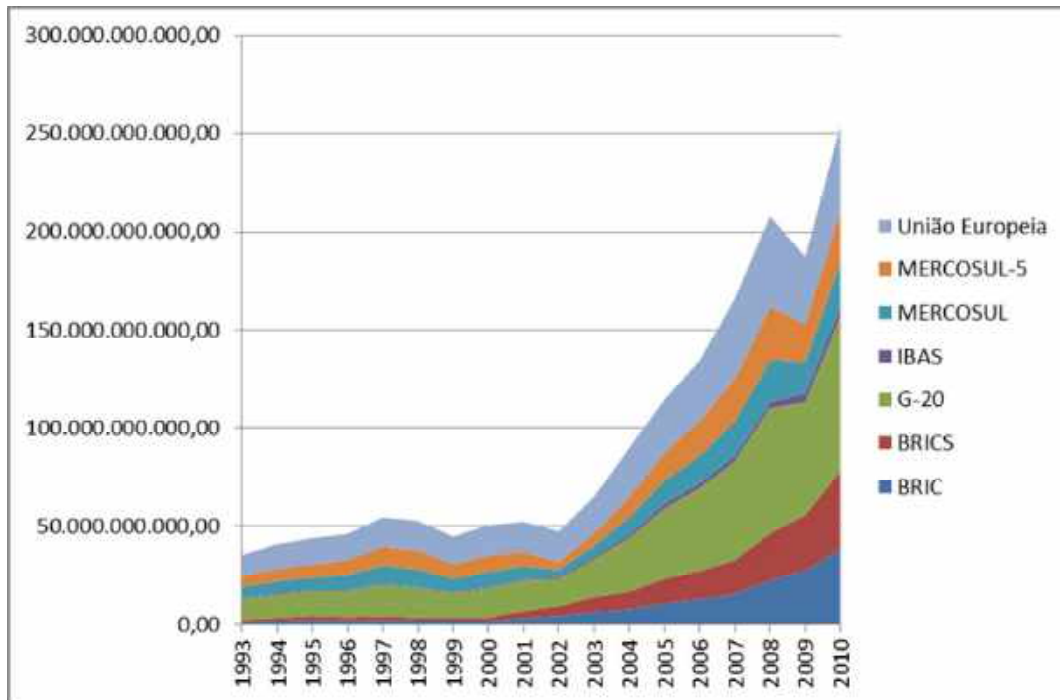
Malgrado a criação desses mecanismos e a sua grande importância política para a PEB, a realidade do comércio exterior brasileira mostra três grandes questões: primeiramente, o destino das exportações brasileiras, encabeçadas por produtos básicos, continuou sendo prioritariamente os países ricos – Estados Unidos, Japão e União Europeia, como demonstra o gráfico 3, na página 20. Em segundo lugar, apesar dos esforços para promover a intensificação de trocas com países da África e o do Oriente Médio, a única mudança de geografia comercial de vulto foi provocada pela demanda chinesa por *commodities*, como também mostra o Gráfico 3. Por fim tem-se que o



regionalismo sul-americano ocupa uma posição *sui generis* na política comercial brasileira, sendo o único ambiente claramente favorável para a exportação de bens industrializados brasileiros.

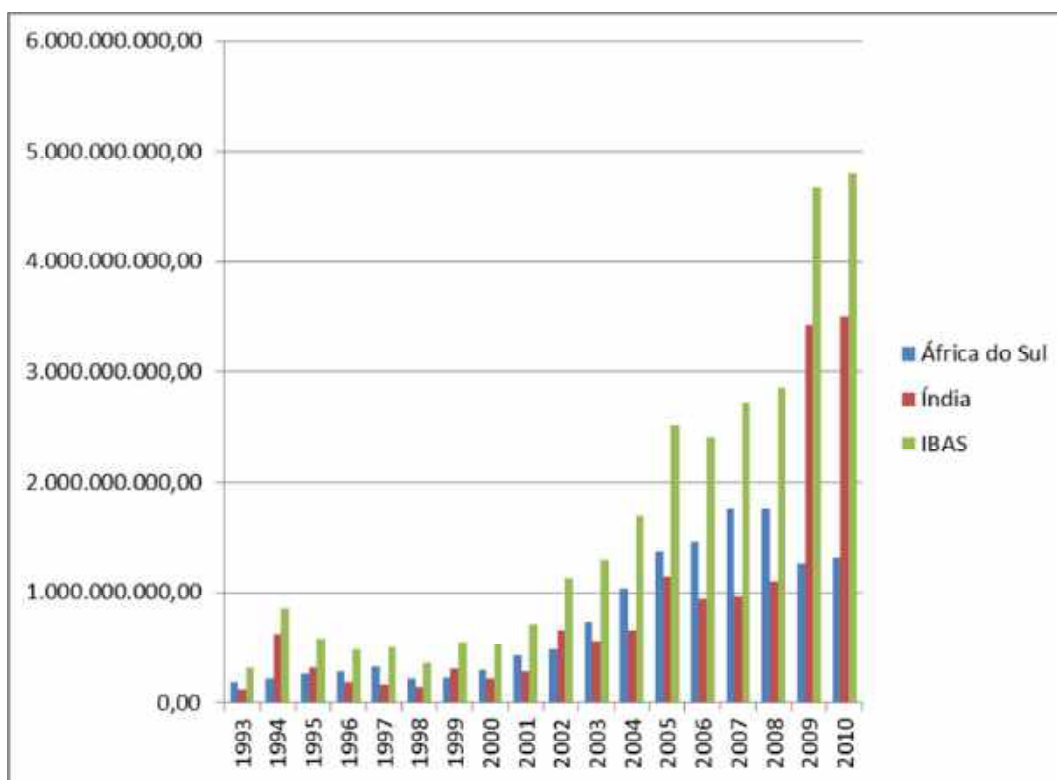
Os dados revelam que, apesar de sua relevância estratégica para aumentar o poder de barganha frente aos países centrais, iniciativas como o G-20, IBAS (G3) e BRICS têm pouco peso relativo quando comparados com membros individuais destes blocos. É relevante observar que a China, no G-20 e no BRICS, ocupa papel de destaque e o mesmo acontece com a Argentina e o Mercosul. Embora a intensificação das relações sul-sul no domínio comercial seja visível a partir do início do primeiro Governo Lula, a importância comercial destas relações é carregada pelas relações entre o Brasil e atores chave nestes grupamentos econômicos, como se pode ver nos Gráficos 5, 6 e 7, abaixo.

**Gráfico 5: Volume de exportações brasileiras para blocos econômicos, 1993-2010**



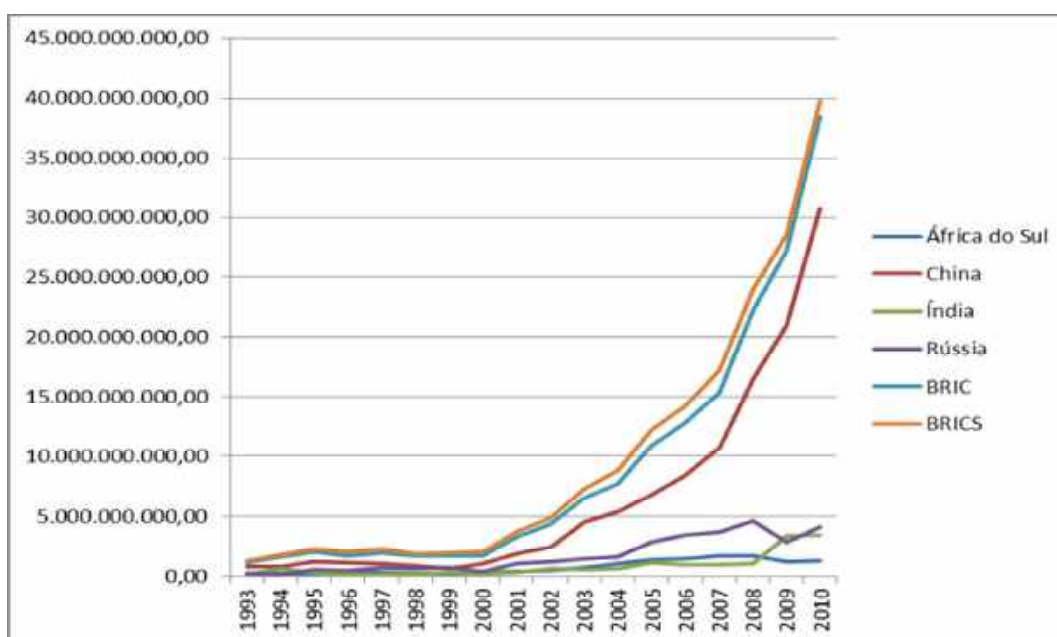
**Fonte:** Elaboração dos Autores, com dados extraídos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2013. Disponível na Internet em: <http://www.desenvolvimento.gov.br//sitiointerna/interna.php?area=5&menu=576&refr=576>.

**Gráfico 6: Volume comparado de exportações, países do IBAS, 1993-2010**



**Fonte:** Elaboração dos Autores, com dados extraídos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2013. Disponível na Internet em: <http://www.desenvolvimento.gov.br//sitiointerna/interna.php?area=5&menu=576&refr=576>.

**Gráfico 7: Volume comparado de exportações, países do BRIC/BRICS, 1993-2010**



**Fonte:** Elaboração dos Autores, com dados extraídos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2013. Disponível na Internet em: <http://www.desenvolvimento.gov.br//sitiointerna/interna.php?area=5&menu=576&refr=576>.

Existem grandes problemas de falta de complementariedade econômica, pois esses países são dependentes de capital e de tecnologia originários do primeiro mundo. Da mesma forma, os parceiros em desenvolvimento têm sua produção centrada em bens de baixo valor agregado destinados aos mercados dos países ricos, o que sugere que estes países, mais do que parceiros comerciais, são também concorrentes do Brasil no cenário comercial internacional.

Com exceção da China, nenhum desses parceiros representa um mercado expressivo para os principais itens da pauta de exportação brasileira onde preponderam as *commodities* agrícolas. Isso ocorre tanto com países *low profile* quanto com os chamados grandes emergentes – Rússia, Índia e África do Sul – com os quais o comércio brasileiro, apesar da retórica diplomática, ainda é muito incipiente se comparado aos fluxos comerciais com as nações mais desenvolvidas.

O Mercosul precisa ser compreendido como um elemento à parte nas relações econômicas brasileiras. O Governo Lula relançou o bloco em 2003 e se manteve e sempre ocupado com seu efetivo funcionamento durante os dois mandatos. Isso se processa por conta do objetivo dos formuladores de política externa brasileiros de preservar a posição de liderança do país na região enquanto projeta ambições brasileiras na política mundial. O Mercosul permite que o Brasil exerça simultaneamente a sua supremacia econômica regional pela exportação de manufaturados, adquirindo meios para a projeção de poder e aquisição de capacidades. A integração regional econômica é vista nesse caso como se tratando do principal mecanismo de hegemonia cooperativa brasileiro. Através dele o Brasil conserva e amplia a sua preponderância econômica na América do Sul ao passo que promove a intensificação das trocas comerciais entre os países da região, promovendo um tipo assimétrico de crescimento econômico que beneficia os integrantes desse processo de maneira desigual.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O multilateralismo é uma das principais linhas diretivas da política externa brasileira há décadas. A atuação dentro das organizações internacionais ocupa lugar de destaque na agenda brasileira no exterior desde o período pós II Guerra. Durante considerável intervalo histórico a diplomacia brasileira enxergou no multilateralismo um instrumento para viabilizar uma ampla reforma da ordem internacional. Em período mais recente, sobretudo depois do fim do sistema bipolar e de transformações políticas e

econômicas domésticas, o Itamaraty adotou uma linha de atuação mais pragmática, agindo de modo a aumentar o seu poder de barganha dentro das organizações multilaterais. No regime internacional de comércio, a postura brasileira se reestruturou como consequência da adoção de políticas liberais e da crescente importância dos produtos básicos para a balança comercial do país. Essas tendências se refletiram na conduta estratégica adotada nos últimos anos no âmbito da OMC. Evidencia-se que o pleito pela liberalização do mercado internacional de produtos agrícolas adotado pelo país em período recente está intimamente ligado ao perfil da economia e comércio exterior brasileiro estabelecido durante os dezesseis anos do período FHC-Lula aqui analisado.

O comportamento da política externa brasileira passou por readequações no multilateralismo comercial contemporâneo. Nas negociações do comércio global o Brasil buscou reunir meios para permitir que ocorresse mais reciprocidade nas trocas internacionais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, seguindo o legado histórico da PEB. Todavia, a partir da segunda metade da década de 1990, a busca por uma inserção competitiva na economia globalizada passou ser a grande linha de atuação do país nas instituições internacionais. No concernente à criação de meios, os governos FHC e Lula representam um importante período de redefinição da diplomacia comercial brasileira. Se no Governo FHC é possível observar um período de transição com o estabelecimento de novas práticas baseadas em um modelo diferenciado de inserção internacional, o Governo Lula consolida a política comercial brasileira para o novo milênio, transformando o Brasil efetivamente em *global player* através da expansão do seu comércio exterior.

No período analisado o Brasil atuou no sentido de estabelecer uma ampla rede de contatos políticos e comerciais enquanto encampava uma estratégia mais eficiente para a atuação individual e coletiva nas negociações no âmbito da OMC. Esse processo segue em curso e seus resultados políticos concretos ainda não são totalmente conhecidos pelos estudiosos do campo. O presente trabalho, como parte de uma pesquisa maior sobre a política externa brasileira e os regimes internacionais, buscou fornecer a sua parcela de contribuição para o entendimento do fenômeno.

## **REFERÊNCIAS**

ABREU, Marcelo de Paiva. **Comércio exterior: interesses do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações internacionais e política externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

AMORIM, Celso. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

\_\_\_\_\_. **Breves narrativas diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.

APEX. “As exportações Brasileiras e os Círculos de Commodities: tendências recentes e perspectivas”. **Análise APEX Brasil Conjuntura e Estratégia**, Brasília, julho de 2011. Disponível na Internet em: [http://www2.apexbrasil.com.br/media/estudo/1BCCCOMM\\_ODITIES\\_20130524125455.pdf](http://www2.apexbrasil.com.br/media/estudo/1BCCCOMM_ODITIES_20130524125455.pdf).

BERNAL-MEZA, Raúl. "A política exterior do Brasil: 1990-2002". **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 45, nº 1, p. 36-71, 2002.

BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira. **Acordos comerciais internacionais: o Brasil nas negociações do setor de serviços financeiros**. São Paulo: Unesp, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach” . **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 28, nº 1, p. 47-71, 2008.

\_\_\_\_\_. (org.). **Doença holandesa e indústria**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. “Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha”. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 53, nº 2, p. 405-445, 2010.

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

\_\_\_\_\_; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 3ª Ed. Brasília: editora da Universidade de Brasília, 2010.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Rio de Janeiro: Xamã, 1996.

FISHLOW, Albert; BACHA, Edmar. “Recent commodity price boom and Latin American growth: more than new bottles for an old wine?” In: OCAMPO, J.A.; ROS, J. (eds.). **Handbook of Latin American Economics**. New York: Oxford University Press, 2010. Disponível em: [http://iepecdg.com.br/uploads/artigos/0529TPD16\\_Bacha\\_Fishlow.pdf](http://iepecdg.com.br/uploads/artigos/0529TPD16_Bacha_Fishlow.pdf)

FLEMES, Daniel. “Brazil in the BRIC initiative: soft balancing in the shifting world order?”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 53, nº 1, p. 141-156, 2010.

FINLAYSON, Jock A.; ZACHER, Mark W. “The GATT and the regulation of trade barriers: regime dynamics and functions”. In: KRASNER, Stephen D. (ed.). **International regimes**. Ithaca, London: Cornell University Press, 1983.

- FIORI, José Luis et al. **Globalização: o fato e o mito**. Rio de Janeiro: UERJ, 1998.
- \_\_\_\_\_. et al. **Estados e moedas no Desenvolvimento das Nações**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- HURRELL, Andrew. “The regional dimension in International Relations theory”. In: FARRELL, M.; HETTNE, Björn; VAN LANGENHOVE, L. (eds.). **Global politics of regionalism: theory and practice**. London: Pluto Press, 2005.
- IEDI. “A indústria de transformação por intensidade tecnológica: o desafio de crescer sem deteriorar ainda mais o saldo comercial”. **Carta IEDI**. São Paulo: IEDI, nº 454, 11 de fevereiro de 2011.
- \_\_\_\_\_. Economia Global - Pressão das commodities, Análise IEDI, 24/11/2010. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Disponível em: <http://www.iedi.org>.
- KEOHANE, Robert O. **International institutions and state power**. Boulder: Westview Press, 1989.
- \_\_\_\_\_. “Reciprocity in international relations”. **International Organization**, vol. 40, nº 1, p 1-27, 1986.
- LIPSON, Charles. “The transformation of trade: the sources and effects of regime change”. In: KRASNER, Stephen D. (ed.). **International regimes**. Ithaca, London: Cornell University Press, 1983.
- LOHBAUER, Christian. “O Contencioso do Suco de Laranja entre Brasil e Estados Unidos na OMC”. **Política Externa**. Vol. 20, nº 2, p. 113-123, 2011.
- MENDOZA, Ronald U. “The multilateral trade regime: a global public good for all?”. In: KAUL, I., et al. (eds.). **Providing global public goods: managing globalization**. New York, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MELLO, Flavia de Campos. Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo: O Autor, 2000.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. **A Economia Brasileira em Perspectiva, ano de 2010** (edição especial). Brasília: Ministério da Fazenda, 2011. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/link.htm>
- MOTTA VEIGA, Pedro da (ed.). **Comércio e política comercial no Brasil: desempenho, interesse e estratégias**. São Paulo: Singular, 2007.
- PAPE, Robert. “Soft Balancing Against The United States”, **International Security**, vol. 30, nº 1, p. 7–45, 2005.
- PAUL, T.V. “Soft Balancing in the Age of US Primacy”. **International Security**, vol. 30, nº 1, p. 46-71, 2005.

\_\_\_\_\_. “Regional Transformation in International Relations”. In: PAUL, T.V. (ed.). **International relations theory and regional transformations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

RUGGIE, John Gerard (ed). **Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form**. Nova York: Columbia University Press, 1993.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. 5ª ed., rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SCHIRM, Stefan A. “Leadership in regional and global politics: why do emerging powers (sometimes) fail to reach their goals?”. Paper prepared for the workshop “**The Rise of (New) Regional Powers in Regional and Global Politics**”, German Institute for Global and Area Studies GIGA, Hamburg, December. 11-12, 2006.

THORSTENSEN, Vera. "A OMC - Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência". **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 41, nº 1, p. 57-89, 1998.

\_\_\_\_\_. **OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

TRINDADE, José Raimundo Barreto; SEISDEDOS, Paul Cooney; OLIVEIRA, Wesley Pereira de. “O Aumento da Participação das Commodities Brasileiras no Mercado Mundial: um novo processo de especialização primária?”. Artigo apresentado no **V Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos**. Buenos Aires, 15-17 de Setembro de 2011. Disponível na Internet em [http://esepuba.files.wordpress.com/2011/10/v-encuentro\\_pc-versic3b3n-final.doc](http://esepuba.files.wordpress.com/2011/10/v-encuentro_pc-versic3b3n-final.doc).

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca pela autonomia de Sarney a Lula**. São Paulo: Unesp, 2011.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. “Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração”. **Interthesis**, v. 3, nº 10, p. 1-44, 2005.

VISENTINI, Paulo Fagundes. “O G3 e o G20: o Brasil e as novas coalizões internacionais”. In: LESSA, A.C.; OLIVEIRA, H.A. (orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2009.

WOHLFORTH, William C. “Hard Times for Soft Balancing”. **International Security**, Vol. 30, Nº. 1, p 72-108, 2005.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Dispute Settlement: Dispute DS267. United States: Geneva. 2009. Disponível na Internet em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_E/dispu\\_e/cases\\_e/ds267\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_E/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm)

ZARTMAN, Ira William (ed.). **International multilateral negotiations: approaches to the management of complexity**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.