

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA A PARTIR DOS ANOS 90 E A PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS INTERNACIONAIS DA RODADA DOHA

BRAZILIAN FOREIGN POLICY FROM NINETY YEARS AND THE PARTICIPATION OF MINISTRY OF AGRICULTURAL DEVELOPMENT IN INTERNATIONAL AGRICULTURAL NEGOTIATIONS THE DOHA ROUND

Tamara Silvana Menuzzi Diverio

Doutora em Desenvolvimento Rural/UNICRUZ

tamara.diverio@domalberto.edu.br

Resumo

Neste artigo será feita uma retomada histórica dos fatos referentes à política externa brasileira, os quais ocorreram durante a gestão Collor até a gestão Lula. Busca-se, com isso, mostrar a posição assumida por esses governos com relação à política externa. Além disso, procura compreender como se deu a participação do ministério do desenvolvimento agrário na formulação da posição brasileira nas negociações agrícolas, da Rodada de Doha. Os resultados evidenciaram que houve um aumento crescente da participação de atores em assuntos de política externa e este fato vem induzindo a uma alteração no modelo decisório desse campo no Brasil, principalmente nas negociações agrícola, antes marcado como isolado e muito limitado ao Itamaraty. Constatou-se ainda que o Ministério do Desenvolvimento Agrário buscou influenciar a posição brasileira nas negociações comerciais em defesa da agricultura familiar e da segurança alimentar.

Palavras-chave: Negociação. Agricultura. Ministério Desenvolvimento Agrário. Política Externa. Rodada de Doha.

Abstract

In this article a historic facts concerning the resumption of Brazilian foreign policy, which occurred during the Collor administration to the Lula administration will be made. The aim is, therefore, show the position taken by those governments with respect to foreign policy. It also seeks to understand how was the participation of the Ministry of Agrarian Development in formulating the Brazilian position in the agricultural negotiations of the Doha Round. The results evidenced that there was an increasing participation of actors in foreign policy matters and this fact is inducing a change in the decision model in this field in Brazil, especially in the agricultural negotiations before marked as isolated and very limited to the Itamaraty. It was further observed that the Ministry of Agrarian Development tried influence Brazil's position in trade negotiations in defense of family agriculture and food security.

Keywords: Negotiation. Agriculture. Agrarian Development Ministry. Foreign Policy. Doha Round.

Introdução

O panorama do Brasil, até a década de 1990, era de um país que possuía uma atitude mais conservadora nas transações e negociações comerciais, aproximando-se dos países protecionistas, ou seja, mantinha a economia fechada para o mundo (MACHADO, 2009). Com relação a esse tema, Oliveira e Mancuso (2006) acrescentam que, nos anos 90, ocorreu uma mudança brusca na maneira como o empresariado operava no Brasil. Os referidos autores afirmam que a causa fundamental dessa alteração foi a inflexão liberal na política de estabilização econômica do país, cuja implementação remonta ao início do Governo Collor.

Com a abertura comercial, a atitude brasileira foi mais agressiva, principalmente em agricultura, pois os empresários passaram a ter uma maior noção dos custos e danos com a não participação nos processos de negociações internacionais. Isso induziu alguns empresários a se organizar e se preparar de forma efetiva para tentar influenciar as negociações das quais o Brasil participava. Assim, começou a haver um movimento por parte de organizações representativas, tanto do agronegócio, como da agricultura familiar, com vista a buscar influenciar a posição negociadora do Brasil.

No que se refere especificamente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) cabe ressaltar que este tem como área de competência os assuntos relacionados com a reforma agrária e busca a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural. Segmento este constituído pelos agricultores familiares, pescadores e extrativistas artesanais, comunidades indígenas e quilombolas, bem como pelas famílias assentadas pela reforma agrária ou grupos de trabalhadores rurais que demandam acesso à terra.

O MDA foi criado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em meio a tumultos entre grupos constituídos por trabalhadores rurais e os proprietários rurais. A intenção era ter a disposição um canal ágil, eficaz e objetivo, com força política capaz de conter os ânimos dos movimentos sociais organizados.

A formulação das políticas favoráveis à agricultura familiar e à Reforma Agrária vem ao encontro das demandas e das reivindicações - pressões dos movimentos sociais organizados e das organizações de trabalhadores rurais. Com a criação do MDA e a materialização de políticas públicas como o Programa Nacional de Fortalecimento da

Agricultura Familiar (PRONAF), observou-se um crescente interesse pela agricultura familiar no Brasil.

O MDA configura-se assim em um diferenciado modelo de estrutura organizacional, tornando-se referência tanto pelo seu desempenho, quanto pela habilidade de buscar e conseguir resultados que permitam ao meio rural reduzir as persistentes desigualdades econômicas e sociais do Brasil.

Quanto à atuação específica do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) nas discussões agrícolas internacionais, cabe ressaltar que, em 2001, começou a ocorrer um conjunto de forças, onde organizações uniram-se a ONGs e institutos de pesquisa para iniciar o acompanhamento das negociações agrícolas. Isso ocorreu principalmente em virtude das discussões de implementação da ALCA.

Assim sendo, buscando compreender a formação da posição brasileira na Rodada de Doha, no que se refere à agricultura, este estudo tem como foco o seguinte questionamento: Qual a posição do MDA e como este ministério vem se articulando para participar da formulação da posição brasileira nas negociações agrícolas internacionais?

Tendo por base a questão de pesquisa apresentada anteriormente, o estudo busca atingir o seguinte objetivo geral: Compreender a posição do MDA, bem como a maneira como se articula em torno das discussões sobre a agricultura na Rodada de Doha. O estudo buscou ainda compreender como se deu a condução da política externa brasileira a partir dos anos 90.

A relevância da pesquisa reside no avanço das discussões sobre atores domésticos nas negociações agrícolas internacionais, principalmente a defesa da agricultura familiar nesta área. Cabe lembrar que esse tema envolve a própria sobrevivência econômica e o desenvolvimento de cada país, refletindo-se diretamente na geração de emprego e renda de grande parte dos agricultores.

Para a elaboração desta pesquisa, optou-se pelos métodos empregados nos estudos de caso de natureza qualitativa, que permitem uma abordagem exploratória e descritiva, através de procedimentos bibliográficos e documentais. Sendo assim, do ponto de vista da abordagem do problema, este estudo pode ser classificado como de natureza qualitativa. A pesquisa exploratória foi desenvolvida com o objetivo de proporcionar uma visão geral, buscando maior aproximação com as discussões agrícolas envolvidas nas rodadas de negociações internacionais.

Já no que se refere à pesquisa documental, esta foi restrita a documentos, constituindo o que se denomina de fontes primárias (LAKATOS; MARCONI, 2006). As principais fontes de documentos utilizados foram: documentos oficiais do MDA, Documentos do Ministério das Relações Exteriores; documentos sobre as negociações agrícolas, tais como a Carta de Genebra. Além de documentos oficiais, foram obtidas informações através de pesquisa de campo, por meio de entrevistas não estruturadas ou também chamadas de despadronizadas (LAKATOS; MARCONI, 2006). Optou-se por utilizar esse tipo de entrevista em razão da possibilidade de a pesquisadora ter liberdade para explorar mais amplamente as questões que buscava entender. As perguntas levantadas aos entrevistados foram do tipo abertas e puderam ser respondidas dentro de uma conversa informal. No entanto, a investigação foi focalizada (Lakatos; Marconi, 2006) através de um roteiro contendo tópicos relativos aos problemas da pesquisa. Para a realização das entrevistas, foram realizadas duas viagens à cidade de Brasília no ano de 2011 e o número de informantes foi quatorze pessoas. Para os dados secundários, foram utilizadas fontes bibliográficas como pesquisas em livros, dissertações, teses, revistas especializadas e artigos atualizados.

As entrevistas tiveram o objetivo de conhecer certos detalhes que não se revelam nos documentos. Cabe ressaltar que as influências de um grupo de interesse num determinado assunto não estão todas propagadas nas declarações e posições oficiais, sendo que é sabido que mecanismos alternativos de pressão, tais como *lobby* e reuniões informais também fazem parte da ação dos grupos de pressão. Mas, mesmo com a limitação de não poder abarcar todas as variáveis disponíveis, foi possível atingir conclusões relevantes.

A política externa brasileira a partir dos anos 90

No plano mundial, o fim da Guerra Fria, simbolizado pela queda do Muro de Berlim e o término do mundo bipolar, implicou em profundas transformações na ordem internacional e trouxe como consequências alterações significativas no padrão de atuação dos Estados. Fatos como esses marcaram mudanças importantes na maneira de se ver e conduzir a política internacional neste fim de século. Sato (2000) afirma que esses eventos não devem ser interpretados como um episódio e sim como parte de um amplo processo

de mudança, como um referencial importante que deixa claro o fato de que o mundo passava a viver uma nova época. Para o referido autor, o fim da Guerra Fria trouxe a tarefa de buscar novas explicações para as forças que moveriam a política internacional. Isso porque esse período histórico de conflitos foi produto de uma época e também justificativa para a ação política.

Como atributo marcante do período de Pós-Guerra Fria pode-se citar a aceleração da globalização, sendo que esse processo provém da natureza científico-cultural, como a revolução tecnológica das telecomunicações, da informática e da própria economia, como é o caso da internacionalização da produção pelas empresas transnacionais. Cabe ressaltar que esse novo cenário não teria se efetivado se ainda existisse um ambiente político fragmentado por divisões ideológicas, uma vez que a essência da globalização é a união dos mercados em escala mundial (RICUPERO, 2003).

Guimarães (2005) afirma que sobre esse novo cenário, cabe recordar as tendências fundamentais do quadro econômico internacional, as quais se inter-relacionam. Entre estas estão: a aceleração do processo de inovação tecnológica e a luta acirrada pela distribuição de renda em nível mundial; o desemprego estrutural de natureza tecnológica, em especial na Europa; o processo de incorporação ao mercado global das economias antes relativamente isoladas (ex-soviéticas e subdesenvolvidas); a integração dos mercados, em especial financeiros; e a volatilidade de enormes massas de capital. O referido autor cita ainda o processo de normatização coercitiva das atividades econômicas não apenas em nível internacional, mas também doméstico, por meio da Organização Mundial do Comércio (OMC) e dos organismos financeiros internacionais.

Cumprir destacar que a interdependência das transações internacionais se traduziu nas dificuldades nas negociações ao longo da Rodada do Uruguai e no seu desfecho, o que fez com que se tomasse a decisão de implementar a OMC, com normas mais definidas e com instrumentos institucionais mais efetivos para assegurar o cumprimento das regras estabelecidas no âmbito multilateral (SATO, 1998).

Durante as décadas de 1970 e 1980, as condições econômicas e políticas mundiais mudaram drasticamente. O ambiente econômico internacional passou por modificações intensas. Isso aconteceu, principalmente, devido às crises do petróleo e ao aumento das taxas de juros nos EUA, o que teve como consequência o aumento dos pagamentos internacionais em moeda forte e levou países latino-americanos a entrarem em recessão

(CASTRO; CARVALHO, 2002). No início dos anos 80, o cenário era de crise, e todos os esforços eram voltados para as exportações, visando pagar os bancos credores. No entanto, as extensões da crise levaram vários países a declarar moratória (SENNES, 2004).

Castro e Carvalho (2002) lembram que esses fatos ocorreram ao mesmo tempo em que a política externa brasileira ganhava consistência e ímpeto suficientes para complementar a política interna de crescimento industrial nacional. Nesse período, como explicam os autores citados, o Governo brasileiro mostrou-se incapaz de administrar conflitos internos através de artifícios políticos competitivos e conectá-los a uma política macroeconômica que tivesse tido sucesso no controle inflacionário.

Vizentini (2003) lembra que no período da posse do general Figueiredo, em 1979, o quadro era de grandes manifestações da oposição, de intensa mobilização social, da reação da direita quanto ao agravamento da crise econômica e da situação internacional. Mas o principal objetivo do novo governo era a continuidade e a conclusão do processo de redemocratização, terminando, assim, o ciclo militar.

Para Sennes (2004), a entrada do Brasil na década de 80 é marcada pelo comportamento de uma política externa cujas bases haviam sido colocadas e firmadas ao longo da década de 70, no governo de Geisel, e no início do governo de Figueiredo. O restante do governo Figueiredo (1981-1984) e a parte inicial do governo de Sarney (1985-1986) caracterizaram-se pelo esforço de conservar inalteradas, em um ambiente internacional cada vez mais hostil e adverso, as estratégias e políticas externas do período anterior.

No fim dos anos 80 e início da década de 90, o Brasil buscava novos parâmetros para a política externa, pois havia avançado na industrialização, mas passou a enfrentar problemas não apenas nas suas contas externas, mas também no que se referia à impossibilidade de sustentar seus mercados internos, resguardado da concorrência internacional (SATO, 1998).

Sendo assim, no caminho para os anos 1990, a política externa brasileira sofreu alterações com uma revisão do paradigma que a guiava anteriormente. A diplomacia brasileira procurou redefinições, adicionando novas categorias de interpretação da realidade na conservação de outros conceitos mais tradicionais. (SARAIVA, 2007).

Em 1990, Fernando Collor de Mello (Collor) toma posse como presidente da República. Esse governo foi defensor de uma política econômica liberal e de uma menor

presença do Estado na economia, levando, no nível interno, a um debate sobre o papel exercido pelo Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Esse novo quadro ensaiava maior autonomia na direção da política externa do Brasil. (SOUTO MAIOR, 2003).

A política externa do Governo Collor foi assinalada por um processo de liberalização da economia brasileira, de retomada das relações com os Estados Unidos e de abertura ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Enquanto o Primeiro Mundo procurava proteger-se dos concorrentes, mesmo que de forma indireta, o Brasil e o Terceiro Mundo, em geral, foram coagidos a abrir seus mercados. Neste sentido, a abertura comercial se deu de forma unilateral e sem a menor reciprocidade de parceiros e concorrentes externos. (VIZENTINI, 2003).

Na gestão de Fernando Collor de Mello (1990-1992), o Brasil aderiu aos postulados consolidados no *Consenso de Washington*, promovendo, com a liberalização das importações, entre outras medidas, a abertura quase que unilateral do mercado brasileiro. Com essas medidas, o Governo do Brasil reforçou o seu interesse de inserção internacional, com adequações no modelo político-econômico interno e de acordo com as diretrizes definidas na *Iniciativa para as Américas* (MATHIAS, 2002, p. 31). Reis et al. (1990) explicam que esse programa foi lançado em 1990, pelo presidente Bush, com o qual propôs uma política voltada para as Américas, com critérios, como a existência de uma economia de mercado e de liberdade política, cujos instrumentos são a liberalização do comércio no continente americano, o estímulo ao investimento e a redução da dívida externa latino-americana. Essas propostas inserem-se na tendência à formação de blocos econômicos observados para os anos 90.

Bernal-Meza (2002) ressalta que, a partir dos anos 90, houve predominância do liberalismo econômico na condução da política exterior do Brasil e que essa visão orientou a construção de parcerias. Com isso, deixou-se de lado a matriz desenvolvimentista, introduzida em 1930, sem que qualquer política mais sólida fosse adotada em seu lugar. Sendo assim, as noções de projeto, de interesse ou de soberania nacional foram abandonadas em nome da abertura à nova ordem neoliberal e globalizante do Pós-Guerra Fria (VIZENTINI, 2003).

No plano econômico interno, o Governo Collor articulou uma política econômica que buscava frear a inflação e ainda melhorar a imagem do Brasil e de seu governo perante

os credores internacionais. No entanto, essa também foi uma tentativa frustrada, pois seu plano foi malvisto pela sociedade financeira internacional. Como consequências, esse governo acabou eliminando muitas taxas de comércio externo, sem buscar compensações dos parceiros comerciais e nem salvaguardar os produtos brasileiros da concorrência externa. (VIZENTINI, 2003).

No plano externo, o Governo Collor teve a intenção de alterar radicalmente os fundamentos da política externa do país, buscou retomar a aliança especial com os Estados Unidos. No entanto, essa experiência não teve os resultados esperados, por um lado, em virtude da oposição da diplomacia e parte da sociedade brasileira, por outro lado, em virtude do caráter fugaz de seu governo, que foi interrompido por seu *impeachment* (ALTEMANI, 2005).

Em outubro de 1992, após a renúncia de Fernando Collor de Mello, assume a presidência do Brasil seu vice, Itamar Franco. Enfraquecido pela marginalização do Governo Collor, Itamar teve diversos problemas para assumir, inclusive, para tomar posse, contou com ajuda de segmentos das Forças Armadas que estavam descontentes com a alienação do patrimônio e da soberania nacional.

O Governo Itamar acabou mantendo os compromissos assumidos pelo Governo Collor, na intenção de resgatar a confiança da comunidade internacional. Entretanto, buscou conservar uma baixa ligação com os norte-americanos. Além disso, o governo de Itamar Franco ampliou o processo de cooperação com os demais países da região do MERCOSUL, em concordância com a percepção da necessidade de a América do Sul se apresentar em conjunto nas rodadas de negociações internacionais, nas quais fossem defendidos interesses comuns regionais (ALTEMANI, 2005). Junto a isso, foi adicionada uma dimensão nova na política exterior: a imagem do Brasil como país continental e *global trader*. Política essa que aproximou Brasília das seguintes “potências médias”: China, Índia e Rússia (BERNAL-MEZA, 2002).

Neste sentido, o Governo Itamar Franco, através de fóruns multilaterais e da integração regional, buscou aumentar a presença do Brasil no cenário internacional que, com Collor, havia sofrido redução. Entre as prioridades brasileiras desse Governo estava a defesa do sistema multilateral nos planos econômico e político, a consolidação de sua atuação em órgãos internacionais, como a ONU, a OMC e blocos regionais, e a afirmação do sistema multilateral de comércio e da integração regional (VIZENTINI, 2003).

Em 1993, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu o Ministério da economia. Entre as ações de FHC estava à elaboração de uma reforma tributária e um plano para controlar despesas governamentais, o chamado déficit público. Em junho de 1994, com a implantação do Plano Real, foi possível, por meio das altas taxas de juros pagas no país, atrair investidores estrangeiros e controlar a inflação e a estabilidade da moeda. Esses fatores ajudaram a eleição de FHC à presidência da República em 1995. A esse respeito, Vieira (2001, p. 280) afirma que “a gestão de FHC pode ser considerada o marco zero dentro dessa nova forma de fazer política externa no Brasil”.

Nas Gestões de FHC (1995-2002), abandonou-se o populismo macroeconômico, o qual caracterizou a formulação e a implementação de políticas no passado, e desenvolveu-se o pragmatismo macroeconômico, no qual a ênfase da política econômica recaí sobre o controle de tendências inflacionárias e sobre a atenção aos constrangimentos externos, em detrimento de preocupações com a redistribuição da renda, o emprego e o estímulo ao crescimento acelerado (CASTRO; CARVALHO, 2002). Nesse governo, considerou-se que a atuação do Brasil no mundo deveria pautar-se por uma nova agenda internacional proativa, determinada pela lógica da “autonomia pela integração, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional” (LAMPREIA, 1999 apud VIGEVANI; OLIVEIRA, CINTRA, 2003, p. 32). Com relação a isso, pode-se dizer que houve uma virada na interpretação do legado histórico-diplomático do Brasil (OLIVEIRA, 2007).

Entre as ideias mais marcantes da política externa de FHC está a percepção da existência de um concerto internacional; de um novo conceito de soberania compartilhada (entende-se por soberania compartilhada a sujeição às normas dos regimes internacionais), agora em um mundo de valores universais; e a ideia de autonomia pela integração, sendo que a adesão aos regimes internacionais foi visto como elemento de grande importância para o desenvolvimento do Brasil (SARAIVA, 2007).

No Governo FHC, buscou-se intensificar o processo de privatizações das grandes e eficientes empresas públicas, como a Companhia Vale do Rio Doce, Telebrás, Eletropaulo e Embraer. O Governo procurou não se referir ao Brasil como país subdesenvolvido, sem considerar, por vezes, que a estabilidade da moeda foi adquirida à custa do endividamento interno e que o Plano Real havia acabado com o histórico superávit comercial nacional (VIZENTINI, 2003).

Para Cervo (2003), o Presidente Fernando Henrique Cardoso dirigiu seus esforços em quatro rumos: multilateralismo, regionalismo, relações com os EUA e relações com a União Europeia (UE). Com relação ao primeiro rumo, o multilateralismo, como fazia em décadas passadas, a diplomacia brasileira continuou mantendo presença marcante nos órgãos multilaterais, mas, a partir de 1990, buscou-se influenciar na definição de seus parâmetros. Para Cervo (2002, p. 10), “o multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar sua vontade”.

Com o regionalismo, o Governo FHC ambicionava realizar compensações econômicas e reforçar o poder político. Além disso, buscou elevar o MERCOSUL à condição de sujeito de direito internacional, tendo como resultado a ampliação do comércio intrabloco e a melhoria da imagem do país no exterior, o que possibilitou reforçar seu projeto de unidade econômica, política e de segurança para a América do Sul.

Referente à relação com os Estados Unidos – parceiro histórico do Brasil há mais de um século –, durante a gestão de FHC, esta foi fragilizada, pois esse governo não soube lidar com o parceiro, uma vez que, na esfera econômica, submetia-se a ele de forma subserviente, entretanto, pelo discurso político, o confrontava. Essa postura assumida pela gestão de FHC deixou para o governo seguinte um grande problema: o que fazer com os EUA? (CERVO, 2003).

Por fim, a respeito da relação com a União Europeia, pode-se dizer que esta foi uma saída encontrada para resolver o dilema das relações com os Estados Unidos. Com a força do MERCOSUL por trás, o Governo FHC negociou, ao mesmo tempo, a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e de uma zona de livre comércio com a Europa, na esperança de atingir efeitos de equilíbrio, mas sem chegar a nenhum ganho concreto.

Cabe destacar que os quatro eixos da política exterior de Fernando Henrique Cardoso orientaram claramente os esforços externos para o denominado Primeiro Mundo. Com isso, o Brasil acabou se afastando da África e do Oriente Médio, desprezou parcerias firmadas anteriormente, como a da China, e não percebeu as oportunidades na Rússia e nos países do leste europeu (CERVO, 2003).

Neste sentido, para Cervo (2002), levando em consideração a efetivação de interesses nacionais, as relações internacionais do Brasil, no período da gestão de FHC, foram insignificantes e desastrosas. Para o autor, FHC fracassou em três questões: expôs as finanças à especulação, transformou a política de comércio exterior em variável do

equilíbrio de preços e realizou operações de privatização com transferência de ativos ao exterior.

Cabe destacar que, de todos os fóruns de negociações comerciais em que o Brasil tem participação, a OMC foi a que recebeu maior atenção da administração FHC, principalmente por se acreditar que nessa instituição a assimetria de poder era reduzida pelo respeito às regras internacionais acordadas pelos Estados participantes (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Cabe lembrar que, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a posição adotada pelo Brasil – no que se refere às negociações agrícolas internacionais – foi de alinhamento com o grupo de *Cairns*, que é defensor da liberalização do comércio agrícola e do acesso mais facilitado aos mercados nacionais dos países desenvolvidos, como a União Europeia, os Estados Unidos e o Japão. Essa postura manteve o Brasil afastado de países semiperiféricos, como a Índia, que defendiam uma posição de redução do apoio doméstico dos Estados Unidos e da União Europeia. Além disso, os países periféricos apoiavam a defesa da criação de flexibilidades para a implementação de políticas de desenvolvimento e de combate à pobreza rural e de segurança alimentar, contempladas na cláusula do tratamento especial e diferenciadas do Acordo sobre a Agricultura na Organização Mundial do Comércio (LEITE et al., 2007).

Pelo princípio do tratamento especial e diferenciado, os países em desenvolvimento terão vantagens tarifárias, além de medidas mais favoráveis que deverão ser realizadas pelos países desenvolvidos. Esse tratamento tem a finalidade de incentivar os países menos desenvolvidos em seus processos de industrialização e de desenvolvimento econômico, levando em consideração sua incapacidade material de concorrer com os países desenvolvidos em igualdade de condições.

No governo FHC, ocorreu a participação plena do Brasil nos assuntos externos, mas com ativismo moderado, além de interdependência econômica e abertura ao investimento direto estrangeiro. Nesse período, houve diálogo, porém sem real coordenação com os países do Sul, caracterizando, assim, esse governo como conservador e seguidor de políticas neoliberais.

Nas eleições de 2002, pela primeira vez, mais da metade dos eleitores brasileiros conduziram ao poder um presidente de esquerda, cuja política externa expressava

divergência da linha dos EUA, embora com a intenção declarada de manter boas relações com os americanos e a superficial convicção de que o alcançaria (SOUTO MAIOR, 2003).

Luís Inácio Lula da Silva (Lula) assumiu seu primeiro mandato, como presidente do Brasil, com a promessa de diminuir o déficit social, proporcionando à sociedade o consumo e o bem-estar, além de suavizar a vulnerabilidade externa do país. Cabe recordar que os mercados mundiais, em um primeiro momento, receberam as intenções do Governo Lula, devido ao país apresentar fragilidade das contas externas e pelo fato do candidato eleito defender em seus discursos a moratória da dívida externa. Logo no início, o governo teve o desafio de elevar os juros submetendo-se à forte pressão dos indicadores macroeconômicos (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009).

Na gestão de Lula, a diplomacia brasileira reforçou a correção de rumos iniciada em fins do segundo mandato de FHC. Prontamente, após suas posses, Lula e Celso Amorim afirmaram ser imprescindível reinterpretar as premissas clássicas da política externa brasileira, dando a elas um novo significado. A finalidade seria garantir a manutenção de uma estratégia de inserção internacional do país, distinta daquela presente na maior parte do Governo FHC e que fosse mais apropriada às demandas das novas elites econômicas, das coalizões sociais e políticas no poder, da percepção do papel a ser ocupado pelo Estado brasileiro no mundo e dos constrangimentos internacionais à inserção periférica dos países em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005b).

Para o referido autor, a diplomacia da gestão Lula passou a considerar o multilateralismo como um movimento vasto de desconcentração e de novas regulamentações do poder no sistema internacional, de modo que fossem mais favoráveis aos países em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005b).

Em relação à política externa, o mandato de Lula também escolheu aprofundar a integração regional, além de fortalecer as negociações comerciais multilaterais na Organização Mundial do Comércio (OMC), através do G-20, grupo composto pelas 20 maiores economias do planeta. Até então, os países ditos “emergentes” apenas assistiam às negociações e cumpriam as regras. Porém, desde a Conferência Ministerial de Cancun, em 2003, a diplomacia brasileira passou a defender a ideia de que os emergentes deveriam participar da confecção das regras, tornando-as justas e legítimas.

A partir de 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), ocorre uma mudança bastante perceptível no posicionamento externo brasileiro no que se refere às

discussões e negociações sobre comércio alimentar na OMC. Isso se deu em função da inclusão, pela primeira vez, de novos atores sociais representando os interesses do segmento de agricultores familiares presentes no sistema agroalimentar brasileiro (LEITE, 2007). Uma primeira aproximação neste sentido concretizou-se quando ocorreu, no governo Lula, uma maior articulação com países como a China, a Índia, a Rússia e a África do Sul e com a criação do G-20.

Cumprir ressaltar que, com a criação do G-20, o Brasil tornou-se seu porta-voz e isso significou a ascensão do país ao grupo dos principais negociadores agrícolas da OMC. A capacidade política do Brasil de coordenar e liderar o G-20, bem como sua capacidade técnica nas negociações, foi reconhecida por muitos países (SOARES; DELGADO, 2004).

No governo Lula, a América do Sul torna-se prioridade para o Brasil, resgatando, com isso, o relacionamento com a Argentina, como membro importante na consolidação do MERCOSUL. A política externa teve uma mudança de rumos a partir de 2003, pois, na tentativa de evitar que a política externa do Brasil ficasse restrita a uma única região, o governo reforçou parcerias com outros países e organizações.

Sendo assim, no início do Governo Lula, a diplomacia passou a dar mais atenção às questões político-estratégicas que conduziram a um movimento mais proativo no campo comercial e no campo político, ampliando o papel do país na política internacional. Nesse cenário, destacam-se dois elementos importantes: a visão do Brasil como *global trader* e a busca da diplomacia brasileira de colocar o país como *global player*. Esses elementos traduziram-se em um comportamento decisivo na busca de mercados e investimentos e na candidatura do país a ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (SARAIVA, 2007).

Oliveira, Onuki, Veiga (2006) defendem que a política externa foi o campo mais ousado do Governo Lula. Os autores destacam como inovações do Governo Lula uma maior relevância à política externa independente das grandes potências; o repulso das negociações comerciais do MERCOSUL com os Estados Unidos e a União Europeia; ampliação de contatos e parcerias com os países do Sul, através de coalizões ou acordos bilaterais; a instrumentação da diplomacia presidencial e a imagem positiva de uma liderança de esquerda. Além disso, no Governo Lula, aprofundaram-se as alianças com países como Argentina e Venezuela, bem como se defendeu a expansão de uma agenda

normativa multilateral com propostas de taxaço transnacionais para a criaço de fundos de desenvolvimento, erradicaço da pobreza e da fome, entre outras açoes.

Para Cervo (2003), são quatro as linhas de força da política exterior do Governo Lula. A primeira refere-se à recuperação do universalismo e do bilateralismo. O universalismo comportou açoes concretas, como a exigência de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, e a reocupaço de espaços, como a África e o mundo muçulmano. Esse governo buscou também a recuperação do bilateralismo e o reforço do regionalismo com parcerias estratégicas com China, Japão e África. A visão de mundo do Governo Lula projetou como ideal a reorganizaço planetária em um mundo multipolar. Essa ideia do mundo multipolar foi compreendida como favorável para todos os povos e, em particular, aos interesses brasileiros.

A segunda linha de força da política exterior do Governo Lula diz respeito à América do Sul, que correspondeu ao espaço de afirmaço dos interesses brasileiros. Nesse subcontinente, esperava-se compor uma plataforma econômica e política, na qual a Argentina exerceria papel estratégico como sócio privilegiado, e o MERCOSUL seria o motor. Os objetivos traçados foram o reforço das economias nacionais pela via de sua regionalizaço, a autonomia decisória na esfera política e a eliminaço de intromissões externas para soluço de dificuldade de segurança regional.

A terceira linha refere-se a sanar dependências estruturais e promover a inserço do Brasil de forma interdependente. Neste sentido, Lula buscou atenuar a vulnerabilidade externa através do reforço da economia nacional para recuperar o crescimento econômico, além disso, procurou reverter a política de comércio exterior em instrumento estratégico de desenvolvimento; gerar superávits para aumentar a disponibilidade interna de divisas; reverter a curva de dependência financeira em que mergulhou o processo de desenvolvimento desde 1980; e transitar da nacionalizaço da economia internacional à internacionalizaço da economia nacional.

A quarta linha de força da política exterior do Governo Lula diz respeito a conservar o acumulado histórico da diplomacia brasileira, ou seja, preservar o padrão histórico de conduta externa do Brasil. Com isso, o Governo Lula pretendia lutar pela autodeterminaço e não intervenço, promover o nacionalismo cooperativo e não confrontacionista, além de valorizar o pacifismo da política internacional.

No que se refere à política externa do Governo Lula, esta apresentou, em comparação com a de FHC, a ideia de “mudança dentro da continuidade” (LAFER, 2001 apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), ou seja, de ajustes e mudança de programa, pois o Governo Lula não se afastou do princípio histórico de que a política externa é um instrumento para o desenvolvimento econômico e para a consequente preservação e aumento da autonomia do país. Neste sentido, o Governo Lula desenvolveu uma intensa agenda internacional, mas como porta-voz de um projeto que transcende objetivos de projeção pessoal e adesão subordinada à globalização (CERVO, 2003).

Cabe recordar que, a enrolada agenda internacional não se diferenciava daquela que imperava na última década da Guerra Fria, em termos de seu arranjo, pois a maioria das questões consideradas de relevância no Governo Lula já fazia parte dessa agenda em governos anteriores. O que diferenciava a agenda internacional desse governo era a forma como essas questões foram compreendidas e conduzidas. Por exemplo, na atualidade, conferem-se um papel importante aos atores, principalmente atores não estatais, envolvidos nas relações internacionais. A ampliação do fluxo comercial internacional, imputado ao movimento de abertura de mercados, projeta a concorrência comercial definitivamente para a escala internacional, e uma série de agentes privados aparece como atores das relações internacionais (MORAES, 2002). Além dessa mudança, há a necessidade de que sejam criadas novas instâncias transnacionais, em função do fato de que o mundo está entrando em uma fase em que a própria noção de “relações internacionais” deveria ser substituída pela ideia de “governabilidade global” (SATO, 2000).

Um fato importante da atualidade é o aumento da influência mútua entre o contexto internacional e as políticas domésticas. Os assuntos internacionais têm causado, crescentemente, perdas e ganhos assimétricos para as sociedades, o que tem acarretado, em alguns momentos, a mobilização dos atores domésticos, especialmente daqueles afetados de maneira negativa na defesa dos seus interesses, no momento das negociações de acordos comerciais (OLIVEIRA, 2007). O Ministério das Relações Exteriores (MRE), responsável pela formulação de política externa e pelas negociações internacionais do país, historicamente manteve-se distante da sociedade, concentrando as decisões que representariam o interesse nacional dentro de seu corpo burocrático. A esse respeito, Oliveira (2007) explica que houve certa mudança:

Recentemente, na segunda metade da década de 1990, o MRE passou a intensificar suas relações com a sociedade, promovendo consultas e seminários com empresários, intelectuais, associações de classe e demais grupos de interesse nas questões internacionais do país. Contudo, esses grupos participam apenas de forma opinativa, não regular e sem participação direta no processo de formulação da política exterior a ser adotada nos foros de negociações. Assim, as pressões para o posicionamento do MRE no cenário internacional ocorrem de modo informal e não institucionalizado. Podem-se privilegiar alguns grupos e mesmo vetar certos interesses por motivos ideológicos que, não necessariamente, representariam a sociedade brasileira. (OLIVEIRA, 2007, p. 7).

Sobre essa questão da formação do posicionamento do MRE, Barros (1998) afirma que o Itamaraty buscou, no primeiro mandato de FHC, entre os anos de 1995 e 1998, uma maior e mais crescente aproximação da instituição com a sociedade. Cabe ressaltar que o MRE, desde 1985 – no processo de redemocratização do País –, já vinha se abrindo progressivamente ao diálogo com os mais diversos grupos e entidades sociais. Sendo que, nesse período, houve um aprofundamento da interação com parlamentares, governos estaduais e municipais, empresários, sindicalistas, ONGs e imprensa. O próprio processo democrático deu origem a essa nova dimensão do diálogo com a sociedade e à transparência. O referido autor diz que “partiu-se do pressuposto de que a política externa seria tanto mais instrumental ao desenvolvimento do País quanto mais aberta estivesse à discussão e ao acompanhamento da sociedade” (BARROS, 1998, p. 27).

Com relação a esse tema, Figueira (2010) ressalta que o aumento crescente da participação de outros atores em assuntos de política externa vem induzindo a uma alteração no modelo decisório desse campo no Brasil, antes marcado como isolado e muito limitado ao Itamaraty. No entanto, de acordo com a referida autora, embora esses espaços de diálogo venham sendo mais acessíveis em relação a outros atores estatais e mesmo atores não-estatais, a estrutura interna do MRE ainda mantém o mesmo *status quo* organizacional, ou seja, “preservando-se a estrutura decisória altamente centralizada e hierarquizada na cúpula”.

Para a referida autora, há a presença, nesse Ministério que é responsável pela condução da política externa do país, de duas lógicas administrativas diferentes: a primeira, a ampliação da porosidade implica redução do insulamento burocrático com a inclusão de preceitos gerenciais que tendem a acolher os interesses dos cidadãos; por sua vez, a segunda lógica, referente à hierarquização e a rigidez funcional, implica

centralização administrativa, princípio este largamente recriminado pela proposta de gestão pública. Assim sendo, verifica-se uma ação de mudança ainda principiante, onde há sobreposições de lógicas administrativas diferentes: uma em direção à mudança, outra em direção à resistência e à conservação do *status quo* (FIGUEIRA, 2010).

O desafio para a política externa é conseguir reger a fronteira entre o doméstico e o internacional. A política externa é confrontada com alternativas para atender a ideias e interesses de atores sociais, movidos pela ética dos valores e dos direitos globais ou à necessidade de responder a ameaças vitais com diferentes graus de inconveniência. (ALBUQUERQUE, 2006).

Cada vez mais, múltiplos setores da sociedade e da classe política nacional tomam consciência de que qualquer projeto nacional é afetado pelas condições internacionais e pelas escolhas políticas que são feitas (FONSECA JÚNIOR, 1998). Tendo em vista isso, a política externa passa a ser assunto de todos e para todos, aumentando o espaço de discussão e “oxigenando a lógica rarefeita tradicional do Itamaraty de releitura constante dos quadros conceituais estáticos da diplomacia do país” (VIEIRA, 2001, p. 279).

Com a solidificação da globalização, o âmbito doméstico e o internacional estão cada vez mais interligados e é preciso que as estruturas governamentais sejam capazes de lidar com essa relação. Com isso, surge a necessidade de uma interligação virtuosa entre os *policy-makers*, o Poder Legislativo e os atores da sociedade civil, em busca de oportunidades para atender as necessidades do país (OLIVEIRA, 2007).

Para Oliveira (2007), a OMC foi avaliada como a melhor alternativa para os interesses brasileiros nas questões econômicas, já que ofereceria possibilidade de o país se resguardar contra excessos, além de lhe oferecer recursos apropriados para a resolução razoavelmente justa de conflitos que, de outra maneira, seriam decididos pela regra do mais forte. O autor ressalta ainda que a credibilidade e a legitimidade da estratégia brasileira só foram possíveis pela influência mútua, mais democrática, entre *policy-makers* e sociedade civil nacional e internacional em vários fóruns, principalmente na OMC. (OLIVEIRA, 2007).

Enfim, cabe ressaltar que, na década de 90, ocorreu uma redefinição dos quadros conceituais da diplomacia brasileira, tendo como consequência um ensaio de transformação da política externa brasileira (ARBILA, 1997 apud PINHEIRO, 2000). Pinheiro (2000) explica que o projeto de ajuste da economia esteve associado à proposta neoliberal que se

traduziria nos objetivos do país de negociar sua adesão aos regimes internacionais, com vistas a aumentar sua capacidade de acesso a recursos financeiros e tecnológicos em direção a um maior desenvolvimento. Além disso, a tendência de liberalização comercial que o Brasil passou a seguir ajudou a consolidar a estabilidade de preços internos, embora tenha submetido a indústria brasileira, por exemplo, a uma pressão à qual não estava habituada. Entre os aspectos positivos desse processo de internacionalização estão o aumento da eficiência e competitividade; e entre os principais aspectos negativos destaca-se o impacto das crises financeiras originados em realidades bem diferentes da brasileira, além do crime organizado e do tráfico de drogas (LAMPREIA, 1998).

De acordo com Cervo (2002), a diplomacia brasileira manteve forte presença nos órgãos multilaterais desde 1990. No passado, explica o autor, “essa presença tinha a finalidade de suprir a ordem, mas desde 1990 buscou-se influir sobre a definição de seus parâmetros”. O autor esclarece que o multilateralismo foi selecionado como elemento de ação do Brasil por ser carente de poder e, assim, conseguir consolidar suas pretensões. Desse modo, a diplomacia brasileira voltou-se para os novos temas que compunham a agenda da globalização que, como destaca Cervo (2002), não eram novos, mas renascidos das deformidades que lhes causavam a ordem bipolar. Cabe ressaltar que o Brasil viveu o período dos anos 90 sob o que Ricúpero (1996) denominaria de “crise de paradigmas”. Essa conjuntura aliada a um contexto de problemas econômicos e financeiros internos deveria projetar a resolução de um novo consenso em matéria de política exterior. Neste sentido, deu-se a adoção de um perfil predominantemente econômico na definição da agenda, fato que caracterizou preferencialmente a política exterior da década, além de justificar-se pela importância e permanência do tema do desenvolvimento na agenda internacional (BERNAL-MEZA, 2002).

De acordo com Lampreia (1998), a internacionalização instituiu desafios, alguns deles saudáveis, como a eficiência e a competitividade, mas o âmbito externo é de ação contra o protecionismo e contra as assimetrias de poder na definição e aplicação das regras internacionais de comércio. Como explica o autor, para um país como o Brasil, possuidor de uma participação no comércio mundial de pouco mais de 1%, interessa a solidificação das regras multilaterais e uma ordem internacional que seja mais previsível e oposta à ‘lei do mais forte’. Lampreia (1998) destaca ainda que o Brasil não pode

alcançar uma maior autonomia, nem o aumento de sua capacidade de influência por meio do isolamento ou da pretensa autossuficiência.

A Rodada de Doha da OMC

Em novembro de 2001, foi realizada em Doha, no Catar a quarta conferência ministerial. Nesta foi feito o lançamento da rodada de negociações multilaterais, a Rodada Doha para o desenvolvimento, representando um marco na história da OMC. Na Conferência Ministerial que aconteceu em Doha, em novembro de 2001, deu-se início a uma nova Rodada de Negociações chamada “Agenda para o desenvolvimento” e foram incluídos temas importantes e de grande interesse para os países em desenvolvimento, tais como agricultura, serviços, Acesso a Mercados, novas regras *antidumping*, subsídios e propriedade intelectual. Esta nova rodada de negociações incluiu, ainda, novos temas, como investimentos, concorrência, compras governamentais e meio ambiente. Nessa rodada, permaneceram as divergências entre os dois grupos de interesses – os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

Magalhães (2009) lembra que a quarta Conferência Ministerial de Doha, realizada em 2001, como a anteriormente realizada em Seattle, em 1999, instalou-se nesse clima de conflitos causados pelos anseios dos países em desenvolvimento que eram opostos aos interesses dos países desenvolvidos. Estes últimos tinham a intenção de manter políticas de resguardo de seus mercados e produtores nacionais. O referido autor ressalta ainda que foram relevantes nas negociações a pressão da opinião pública mundial e das ONGs que já haviam se manifestado na conferência de Seattle, através de protestos públicos contra o processo de globalização da economia.

Ao final dessa reunião de Doha, foi aprovada a inauguração da nova rodada de negociações (a Rodada de Doha para o desenvolvimento). Esta previa a rediscussão da problemática dos medicamentos e patentes, subsídios à agricultura, medidas *antidumping* empregadas por certos Estados, sobretudo, os Estados Unidos, como forma de defesa de mercados nacionais e questões relativas ao meio ambiente. Com essa proposta, buscava-se abrigar anseios dos países em desenvolvimento – dentre estes o Brasil – de conter na pauta de negociações temas que o grupo dos países desenvolvidos preferia manter sem alteração (MAGALHÃES, 2009).

A Rodada de Doha foi a nona de uma série de ciclos de negociação iniciados em 1947, com a criação do GATT. Thorstensen (2006) diz que essa nova rodada de negociações já estava planejada para iniciar em Seattle, em 1999, mas só foi iniciada em 2001, na reunião de Doha. Isso se deu devido ao receio de uma etapa recessiva da economia mundial e, especialmente, em decorrência dos ataques terroristas aos EUA, em setembro de 2001. Para estimular uma maior participação dos países em desenvolvimento, os países desenvolvidos acordaram dar ênfase especial aos temas ligados ao desenvolvimento, razão pela qual o ciclo foi denominado de “agenda de desenvolvimento de Doha”.

Na Rodada de Doha, estavam em discussão temas de grande interesse para o Brasil, como agricultura, serviços, acesso a mercados com nova etapa de redução tarifária para produtos industriais, aprofundamento de regras sobre *antidumping*, subsídios, acordos regionais e propriedade intelectual, além de novos temas, como investimentos, concorrência, transparência em compras governamentais, facilitação de comércio e comércio eletrônico e meio ambiente (CARTA DE GENEVRA, 2002).

A Rodada de Doha deu continuidade e tentou aprofundar o processo de reformulação do setor agrícola, iniciado na Rodada do Uruguai, com vistas à plena integração do setor nas disciplinas multilaterais de comércio. Conforme já ressaltado, foi na Rodada do Uruguai, com a assinatura do Acordo Agrícola, que se deram os primeiros passos de liberalização do setor, através de um tripé de negociações: aumentar o acesso a mercados, diminuir os níveis de apoio doméstico e disciplinar as formas de competição nas exportações. De acordo com a Carta de Genebra, o próprio Acordo apresentava em seu bojo, no artigo 20, mecanismo que presumia a continuidade das negociações no intuito de aprofundar o processo de reforma da agricultura, mas, em Doha, o Acordo Agrícola acabou adquirindo maior consistência e ambição em seu mandato (CARTA DE GENEVRA, 2002).

A Declaração Ministerial de Doha propunha uma agenda bastante abrangente, pois indicava que esta seria uma Agenda para o Desenvolvimento, e os interesses dos países mais pobres seriam levados em consideração. No entanto, muitas dessas boas intenções arrefeceram nos anos seguintes, no momento de discutir os textos a serem negociados. O programa de trabalho iniciado em Doha dá prosseguimento e aprofunda o processo de reforma do setor agrícola, iniciado desde a Rodada do Uruguai, com vistas à plena integração do setor.

Atuação do MDA e a defesa da agricultura familiar

Com relação a alguns dos posicionamentos do MDA, destaca-se que, no que se refere a acesso a mercados, este ministério defende o tratamento especial e diferenciado para alguns produtos considerados importantes, assim como para a agricultura familiar e para a segurança alimentar e nutricional. Isso porque reconhece que os países que estão negociando não possuem o mesmo nível de desenvolvimento e, portanto, não estão em igualdade de condições para concorrer nas relações comerciais (LUZZI, 2005).

Em relação aos documentos que orientam as negociações no âmbito da OMC, esses fazem referência explícita à segurança alimentar e ao desenvolvimento rural, sendo que o parágrafo 13 da Declaração de Doha estabelece que:

[...] o tratamento especial e diferenciado será parte integrante de todos os elementos das negociações e será incorporado às listas de concessões e compromissos e, conforme seja o caso, às normas e disciplinas que se irão negociar, de modo que seja operacionalmente efetivo e permita aos países em desenvolvimento terem em conta suas necessidades em matéria de desenvolvimento, incluindo a segurança alimentar e o desenvolvimento rural (DECLARAÇÃO DE DOHA, 2001).

O MDA defende que as políticas internas brasileiras podem ser flexíveis e que deve haver a proteção de alguns produtos que são importantes para a segurança alimentar, não apenas do ponto de vista de seu consumo, mas visando também a segurança dos agricultores. Conforme destacado em documento do CONSEA:

[...] a posição brasileira nas negociações internacionais deve tomar em conta, de forma mais favorável, as chamadas considerações não comerciais sobre a agricultura e avançar no tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento em todas as mesas de negociações, buscando, inclusive, coerência com o que foi acordado por todos os países na Declaração de Doha (CONSEA, 2005, p.3).

Outro ponto defendido pelo MDA é o estabelecimento de salvaguardas especiais, que são medidas de proteção estabelecidas para produtos agrícolas, em caso de haver uma diminuição brusca de preços ou aumento repentino de importações. Para o MDA, pode haver redução de tarifas em produtos, mas precisa ter a salvaguarda para voltar à tarifa original quando houver possibilidade de ocorrer algum prejuízo à produção brasileira. No entanto, nas negociações tarifárias, quando se chega a um acordo, a nova tarifa passa a

ser consolidada, o que significa que nenhum país pode voltar a usar a tarifa anterior. Se algum país descumprir o acordo, ele pode sofrer retaliação dos demais (LUZZI, 2005).

Observa-se que, na área de acesso a mercado, as divergências são mais intensas, pois o MDA sugere que, nas negociações internacionais do Brasil na OMC, ocorra proteção para produtos da agricultura familiar – os chamados “produtos especiais”. Estes produtos não estão sujeitos à quota e não têm compromisso de redução tarifária.

Segundo o MDA, a abertura comercial pode elevar as importações e deprimir os preços dos produtos que são de grande importância para a renda dos pequenos agricultores, tais como leite e derivados, feijão, arroz ou milho, por exemplo. Conforme o MDA, no rascunho do acordo agrícola da OMC (conhecido como "*framework*"), os países em desenvolvimento poderão determinar que alguns produtos sejam "especiais", o que significa menor redução de tarifas ou o direito de aplicar salvaguardas. O MDA solicita que o Brasil utilize esses mecanismos para proteção da agricultura familiar (LANDIM, 2005).

Na visão do MDA, o uso do princípio do tratamento especial e diferenciado é importante, pois reconhece que os países que estão negociando não possuem o mesmo nível de desenvolvimento e, portanto, não estão em igualdade de condições para concorrer nas relações comerciais. O MDA adota uma posição mais defensiva em relação aos processos de abertura comercial, pois esse processo poderá, na visão do MDA, prejudicar os interesses da agricultura familiar.

Durante as negociações da Rodada de Doha, houve muita discussão sobre segurança alimentar e soberania alimentar em parceria com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Nessas discussões, houve uma exposição de motivos do CONSEA, que se manifestou com relação à importância de se discutir, em nível internacional e nas negociações internacionais, a segurança e a soberania alimentar do país.

A soberania refere-se ao fato de cada país poder definir a gestão da sua produção de alimentos, e a discussão da segurança alimentar é a forma de aquisição desses alimentos, uma vez que é um bem de necessidade básica. No caso da segurança alimentar, há certas divergências. Alguns grupos dizem que se pode fazer segurança alimentar via mercado, ou seja, abrir o mercado para se abastecer com o que tem lá fora. Outros grupos dizem que precisa, pelo menos, de um nível de produção mínima e garantir essa produção

para, principalmente, países importadores não ficarem vulneráveis e evitar flutuações do mercado.

Em entrevista, a representante do MDA explicou que se torna de grande relevância a discussão mais aprofundada sobre produtos vinculados à cesta básica, pelo papel que essa produção exerce na geração de emprego e renda no Brasil, mas também pela garantia de que o país não ficará vulnerável aos preços do mercado internacional.

A Entrevistada do MDA lembra que a história econômica do Brasil, desde o processo de colonização, foi marcada pela produção para o mercado externo, e as barganhas e negociações sempre fizeram parte desse processo. Além disso, segundo ela, se o saldo da balança comercial é positivo no agronegócio, isso se deve ao fato de que o Brasil importa pouco, em função de ter uma produção familiar bastante expressiva, sendo que o saldo da balança comercial poderia ser nulo ou até negativo.

Cabe ressaltar que no início, o MDA acompanhava as discussões de uma forma mais informal – não oficial – e, depois, houve a oficialização, com a entrada na Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). Atualmente, quando são criados grupos de trabalho dentro da CAMEX, o MDA tem um assento e pode acompanhar as discussões. Essa oficialização tornou-se um ganho bastante expressivo, visto que o MDA passou a ter o direito à participação e acompanhamento nas discussões, permitindo inclusive a inserção nas discussões de temas, como agricultura familiar, antes excluída das discussões, conforme lembra a Entrevistada do MDA.

Dos ministérios que compõe a CAMEX, o MDA é que tem características mais marcantes de ministério socioeconômico, pois este valoriza de forma clara os aspectos sociais, deixando isso muito claro. A Entrevistada do MDA comenta, algumas vezes, que o MDA acaba defendendo programas e sendo porta-voz de outros ministérios, como o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) ou o MMA (Ministério do Meio Ambiente), chamando a atenção para o impacto que as negociações internacionais poderiam causar nessas áreas.

Atualmente, de acordo com a Entrevistada do MDA, no discurso dos negociadores está incorporado o tema da agricultura familiar, bem como a garantia do espaço para esse segmento. Além disso, segundo ela, a agricultura familiar ter o direito de existir – ser um elemento de discussão na negociação – é algo importante.

De acordo com a Entrevistada do MDA, esse ministério ganhou maior abertura no Itamaraty, para discussão de temas de seu interesse, participando, inclusive, da formação de opinião da posição brasileira. Parece claro que o Itamaraty tem uma diretriz de política de tentar encaminhar o acordo sem o menor atrito dentro do governo, tornando-se um mediador de posições. No entanto, em determinados acordos, poderá acontecer do Itamaraty tomar determinadas decisões em função de um interesse maior do País, excluindo os interesses da agricultura familiar. A Entrevistada explica que isso faz parte da “regra do jogo” em negociação internacional. O MDA tem carência de estrutura para pesquisas que apoiem suas posições, os estudos são feitos pela própria equipe da secretaria de relações internacionais. A Entrevistada explica que a equipe tem dificuldades de expor suas posições por não conseguir trabalhar de forma adequada, por falta de estrutura.

Com base no que até aqui foi exposto, observa-se que o MDA configura-se assim em um diferenciado modelo de estrutura organizacional, tornando-se referência tanto pelo seu desempenho, quanto pela habilidade de buscar e conseguir resultados que permitam ao meio rural reduzir as persistentes desigualdades econômicas e sociais do Brasil. Abaixo segue as considerações finais.

Considerações finais

Pelo exposto até aqui, pode-se entender que, a partir da década de 90, com as transformações no quadro tanto nacional quanto internacional, principalmente com o processo de internacionalização da economia brasileira, houve uma mobilização maior e novos atores foram incluídos ao cenário das negociações internacionais. Assim, os atores domésticos brasileiros envolvidos na área agrícola, como o MDA, buscaram sair em defesa de seus interesses e tentaram reduzir os impactos negativos dos acordos comerciais agrícolas internacionais.

Neste sentido, houve um aumento do interesse, sobre política externa por parte dos atores domésticos, que antes não participavam do processo de formulação da política externa brasileira, mas demonstraram interesse em influenciar a posição do país, principalmente na área agrícola. Esse aumento do interesse se concretizou através de reuniões e debates sobre temas agrícolas a serem negociados pelo Brasil na área

internacional, inclusive formulando documentos de posição.

Cabe ressaltar que, desde 2003, os temas da agricultura familiar, através do maior envolvimento do MDA nas discussões agrícolas internacionais, ganharam outra grandeza na escala de preocupações do governo federal, transcendendo os limites do debate doméstico para a esfera das relações internacionais. Com o maior envolvimento do MDA e as discussões a respeito da agricultura familiar, as negociações comerciais não deveriam mais restringir-se à busca obsessiva da liberalização comercial, mas era necessário estarem atentas às necessidades mais amplas do desenvolvimento econômico nacional (LEITE, 2007).

Desse modo, houve uma inclusão dos interesses da agricultura familiar no processo de construção da agenda brasileira de negociações comerciais, principalmente no governo Lula. Com a democratização e estímulo da constituição de 1988, houve o ressurgimento da sociedade civil brasileira, através de movimentos sociais no campo e na cidade, os quais pressionaram o Estado a formular e a implementar políticas públicas que atendessem a suas demandas. Em síntese, as organizações da agricultura familiar passaram a dedicar muito mais atenção ao tema das negociações comerciais. Através da formação de uma rede, essas organizações ampliaram sua capacidade de influência e análise, tendo contribuído para o envolvimento do MDA e incluído na agenda do MRE tópicos como a defesa da agricultura familiar e o desenvolvimento rural. Em que pese o crescente envolvimento desse setor, sua influência ainda está muito aquém da influência do agronegócio.

Referências

ALBUQUERQUE, J. G. Os desafios de uma ordem internacional em transição. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALTEMANI, H. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BARROS, S. R. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 2, jul/dez. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0034-732919980002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 nov. 2013.

BERNAL MEZA, R. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 36-71, jan/jun. 2002.

CARTA DE GENEVRA. Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha, Genebra: Missão Permanente do Brasil em Genebra, n. 3, 2002. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/carta_genebra/cartadegenebra5_0pdf>. Acesso em: 20 maio 2013.

CASTRO, M. F.; CARVALHO, M. I. V. Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 1990. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 18, jun. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782002000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 abr. 2013.

CERVO, A. L. A política exterior: de Cardoso a Lula. **Revista brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 1, p. 5-11, 2003.

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Considerações de segurança alimentar e nutricional nas negociações internacionais integradas pelo Brasil: proposta para a plenária do CONSEA. Documento CONSEA, Brasília, maio 2005.

FIGUEIRA, A. R. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 2, p. 5-22, 2010.

FONSECA JUNIOR, G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GUIMARÃES, S. P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. Técnicas de pesquisa. 6a edição. Atlas, São Paulo, 2006.

LAMPREIA, L. F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 2, p. 5-17, dez. 1998.

LANDIM, R. País pode proteger agricultura familiar. *Jornal Valor Econômico*, São Paulo, 30 maio 2005.

LEITE, S. P. et al. **Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil**: uma ênfase no papel dos policy makers (Geopolagri). Rio de Janeiro: UFRRJ, 2007. Relatório parcial.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, R. S. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula. (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>> Acesso em: 2 nov. 2013.

LUZZI, N. Agricultura familiar e negociações internacionais. *Democracia Viva*, Rio de Janeiro, n. 29, pág. 8-13, out./dez. 2005.

MACHADO, A. P. C. **A formulação da política comercial externa agrícola:** condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. 2009. 115 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MAGALHÃES, J. C. Direito econômico internacional; Juruá; Curitiba, 2009.

MATHIAS, M. Inserção internacional: três temas na agenda brasileira. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 27-35, abr./jun. 2002.

MORAES, H. C. A atuação internacional do Estado em benefício de interesses privados: uma análise jurídica da formação de “micropolítica” externa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 2, p. 114-134, dez. 2002.

OLIVEIRA, A. J. O.; ONUKI, J.; VEIGA, J. P. C. Política externa e negociações internacionais. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 87, p. 29-33, jun. 2006.

OLIVEIRA, A. J.; MANCUSO, W. P. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. *Lua Nova*, São Paulo, n. 69, p. 147-172, 2006.

OLIVEIRA, M. F. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 55-69, dez. 2005b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292005000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 30 abr. 2013.

OLIVEIRA, M. F. Multilateralismo, democracia e política externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 7-38, jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 abr. 2013.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. DECLARAÇÃO MINISTERIAL DE DOHA. Genebra: OMC, 2001. Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm#declaration>. Acesso em: 10 jan. 2013.

PINHEIRO, A. C. et. al. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M.M. **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: DEPEC/BNDES, 1999. p. 11-41.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-334, 2000.

REIS, C. N.; FISCHER, S.; CAMPOS, S. H. Programa Iniciativa para as Américas. (Plano Bush). Algumas considerações. **Indicadores Economicos FEE**, v. 18, n. 2, p. 151-156, 1990. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/issue/view/21>> . Acesso em: 15 out. 2013.

RICUPERO, R. O mundo após o 11 de setembro: a perda da inocência. **Tempo social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 9-30, nov. 2003.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 2, p. 42-59, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292007000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 22 maio 2013.

SATO, E. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, p. 8-28, 1998.

SATO, E. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 1, p. 138-169, jun. 2000.

SENNES, R. **As mudanças na política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SOARES, A. C.; DELGADO, N. G. A V Conferência Ministerial da OMC em Cancún: Conflitos e Impasses nas Negociações Comerciais sobre Agricultura. In: ACTION AID BRASIL (Org.). **Negociações comerciais internacionais na era Lula: criação do G-20 e embates entre o agronegócio e a agricultura familiar**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2004. p. 7-24.

SOUTO MAIOR, L. A. P. Desafios de uma política externa assertiva. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 1, p. 12-34, jan./jun. 2003.

THORSTENSEN, V. OMC: de Doha a Hong Kong: do lançamento da Rodada ao impasse atual nas negociações do comércio internacional. In: BRESSER, L. C. (Org.). **Economia brasileira na encruzilhada**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. pág. 163-189.

VIEIRA, M. A. M. C. Idéias e instituições: uma reflexão sobre a política externa brasileira do início da década de 90. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 23, n.

2, p. 245-293, 2001.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 maio 2013.

VIZENTINI, P. G. F. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, 2002.

Recebido em 29/05/2014. Aceito para publicação em 09/01/2015.
--