1765
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

POLÍTICA COMERCIAL E POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ESTRATÉGIA DE NEGOCIAÇÃO COMERCIAL BRASILEIRA (1995-2010)

Ivan Tiago Machado Oliveira

ipea
Por um Brasil desenvolvido

1765

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, agosto de 2012

POLÍTICA COMERCIAL E POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ESTRATÉGIA DE NEGOCIAÇÃO COMERCIAL BRASILEIRA (1995-2010)

Ivan Tiago Machado Oliveira*

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta Interina
Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Luciana Acioly da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto
Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação, Substituto
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: F50; F13; F10

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 A ESCOLHA DO FÓRUM NEGOCIADOR: O MULTILATERALISMO
E O REGIONALISMO NA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA BRASILEIRA 10

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS 29

REFERÊNCIAS 30

SINOPSE

Este trabalho tem por objetivo compreender e examinar um dos determinantes domésticos da estratégia de negociação comercial do Brasil entre 1995 e 2010, com enfoque sobre a articulação de sua política comercial com sua política externa. Assim, o papel do multilateralismo e do regionalismo na política externa brasileira é analisado a fim de explicar a escolha dos fóruns de negociação comercial pela política comercial externa brasileira, bem como a prioridade dada a cada um, no período em análise. Com este trabalho, busca-se lançar luz sobre o debate acerca dos determinantes domésticos da política comercial externa do Brasil nas últimas décadas, explicando-se a adoção de estratégia de negociações em três trilhos, que combina prioridade multilateral com regionalismo em dois tempos.

Palavras-chaves: política comercial externa; Brasil; multilateralismo; regionalismo.

ABSTRACT[i]

This paper aims to understand and examine one of the domestic determinants of Brazilian foreign trade policy strategies from 1995 to 2010, focusing on the articulation of its trade policy with its foreign policy at large. Thus, the role of multilateralism and regionalism in Brazilian foreign policy is analyzed in order to identify and understand Brazil's trade negotiation strategies in the period under review. With this work, I try to shed light on the debate about domestic determinants of foreign trade policy in Brazil in recent decades, explaining the adoption of a three-tracks negotiating strategy, which combines the multilateral approach with a two-speed regionalism.

Keywords: foreign trade policy; Brazil; multilateralism; regionalism.

i. As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as mudanças na estrutura econômica ocorridas com a abertura dos anos 1990 engendram mudanças na produtividade e, por conseguinte, na capacidade e no interesse exportador de alguns setores. A política comercial externa do Brasil passa a estruturar-se, desde então, levando em consideração as novas possibilidades de ação internacional na busca por mercados e os impactos competitivos de importações nos mais diversos setores. Nas estratégias brasileiras, identifica-se a confluência de vetores de negociações com foco tanto multilateral quanto em acordos regionais de comércio, observando-se tempos distintos entre a integração no continente sul-americano e a formação de acordos com países de fora da região.

Membro fundador do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), em 1947, o Brasil tem sido, desde então, negociador usual no regime multilateral de comércio. Fez uso de cláusulas de escape presentes nas regras do regime para participar do GATT com custos reduzidos ao longo das décadas, em que implementou modelo de desenvolvimento com substituição de importações. Ao final da Rodada Uruguai, quando foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC), incorporou rapidamente ao seu ordenamento jurídico os acordos resultantes da rodada e utilizou-os como parte de um processo de reformas econômicas e ajustes estruturais nos anos 1990. O país participou ativamente das negociações para o lançamento da Rodada do Milênio, em Seattle, e colaborou na conformação da Agenda do Desenvolvimento com foco em agricultura na Rodada Doha. Nesta última, passou a ter *status* diferenciado enquanto negociador de relevo no campo da agricultura. O multilateralismo esteve presente nas estratégias de negociação da política comercial brasileira, entre 1995 e 2010, de forma cabal.

Ademais, vale lembrar que a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991, foi um marco político e econômico no processo de integração do Brasil com seus vizinhos do Cone Sul. Significou a confirmação e a definição em termos econômico-comerciais da importância da integração regional para a estratégia de política comercial externa do Brasil. Em 1996, tanto Bolívia quanto Chile fazem acordo de livre-comércio com os países do Mercosul, ampliando as bases da integração comercial, tendência que marcou as últimas décadas. A ampliação das agendas comercial e política para a América do Sul demarcou a prioridade dada pela política comercial externa do Brasil nas últimas décadas à formação de uma área comercial e produtiva integrada na região.

O Mercosul tem acordos de complementação econômica ou de livre-comércio com todos os países da América do Sul firmados ao longo dos últimos quinze anos.

Em 1994, com o lançamento das negociações hemisféricas para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) – iniciativa dos Estados Unidos que colocou o Brasil em posição defensiva na arena comercial –, a agenda de acordos regionais para além do Mercosul começou a expandir-se, modificando a estratégia de negociação comercial do país. Logo em seguida, em 1995, foram lançadas as negociações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia (UE), tanto por interesse dos países membros do Mercosul quanto da própria UE, que temia perda de competitividade e margem de preferência caso a Alca fosse efetivamente constituída. A dinâmica de negociação da Alca e do acordo entre o Mercosul e a UE funcionou em paralelo às tentativas de lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais na OMC. Depois que a Rodada Doha entrou na agenda negociadora, em 2001, houve triangulação de temas e interesses entre a pauta dos acordos Alca e Mercosul-UE e aquela da OMC, o que tornou imbricado e ainda mais complexo o fechamento de acordo entre as partes.

Com as negociações, as principais potências comerciais (Estados Unidos e UE) estavam em compasso de espera, e o Brasil iniciou aproximação com alguns países em desenvolvimento a fim de realizar acordos comerciais, inseridos em lógica de reaproximação com grandes países do Sul global – particularmente, desde 2003. Como apresentado no quadro 1, o Brasil assinou sete acordos de comércio com países de fora da América do Sul, com extensão e profundidade muito reduzidas, estando em vigor quatro destes. Destacam-se um acordo com a Índia, que envolve somente 452 linhas tarifárias, e outro com Israel, abrangendo acerca de nove mil códigos tarifários. Os acordos com o Egito, assinado em 2010, e com a *Southern African Customs Union* (Sacu), assinado em 2008, ainda têm ratificação pendente. Em julho de 2006, o Mercosul assinou acordo de preferências comerciais com Cuba, envolvendo cerca de mil códigos tarifários. Há, ainda, um acordo de complementação econômica envolvendo diretamente o Brasil e o México, que abrange oitocentos códigos aduaneiros e está em vigor desde 2002, e um segundo, entre o Mercosul e o México, também assinado em 2002, que regula o comércio relacionado ao setor automobilístico. Em dezembro de 2011, este bloco econômico assinou novo acordo comercial, com a Palestina, acordo este que ainda não se encontra em vigor. Vale lembrar que o Mercosul possui acordos de preferência comercial ou de livre-comércio com todos os países da América do Sul.

QUADRO 1
Acordos preferenciais de comércio dos quais o Brasil participa com países de fora da América do Sul

Acordo	Assinado em	Em vigor desde
Mercosul-Egito	Agosto de 2010	-
Mercosul-Sacu	Dezembro de 2008	-
Mercosul-Israel	Dezembro de 2007	Abril de 2010
Mercosul-Cuba	Julho de 2006	Julho de 2007
Mercosul-Índia	Março de 2005	Junho de 2009
Brasil-México	Agosto de 2002	Setembro de 2002
Mercosul-México (auto)	Setembro de 2002	Novembro de 2002

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).
Elaboração do autor.

O interesse nas negociações multilaterais, seja na implementação dos acordos resultantes da Rodada Uruguai, seja nas tratativas para o lançamento da Rodada Doha, esteve presente ao longo das últimas décadas de forma clara na agenda da política comercial externa brasileira, constituindo o primeiro vetor de sua estratégia comercial. A integração regional na América do Sul a partir do Mercosul estruturou-se enquanto segundo vetor no quadro da estratégia de negociação comercial do Brasil desde a década de 1990. Por sua vez a realização de acordos regionais de comércio que envolvem países de fora da América do Sul conforma um terceiro vetor da estratégia de negociação comercial do Brasil, tendo foco, no primeiro momento, nas negociações da Alca – com os Estados Unidos, fundamentalmente – e entre o Mercosul e a UE, bem como, em seguida, em acordos comerciais com países em desenvolvimento, como Índia, México, Israel, Egito, Cuba e África do Sul, por meio da Sacu.

Assim, pode-se afirmar que a política comercial externa do Brasil fez uso de uma *estratégia de negociação em três trilhos*, com prioridade ao multilateral, combinada com regionalismo em dois tempos. As estratégias de negociação da política comercial externa brasileira, entre 1995 e 2010, estruturaram-se de forma a priorizar a atuação no regime multilateral de comércio, em paralelo à ampliação de aprofundamento da integração regional na América do Sul, mas com variação de posições quanto à negociação de acordos regionais fora da região ao longo do período analisado, saindo de um enfoque nas relações com países desenvolvidos para um pertinente às relações com os países em desenvolvimento.

Tendo como base a premissa apresentada no parágrafo anterior, este trabalho tem como norte questionar em que medida princípios e tradições da política externa brasileira definiram as bases da estratégia de negociação comercial do país no período em

análise. Neste estudo, tem-se, pois, por objetivo compreender e examinar os determinantes domésticos das estratégias de política comercial externa do Brasil, relacionadas à escolha dos fóruns de negociação, de 1995 a 2010, com enfoque sobre a articulação da política comercial com a política externa mais geral.

A fim de alcançar o objetivo expresso e responder às perguntas que embasam o argumento deste trabalho, estruturam-se três seções, incluindo-se esta breve introdução. Na seção 2, o papel do multilateralismo e o do regionalismo na política externa brasileira são analisados a fim de identificar e compreender o padrão de mudança da política comercial externa nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Princípios e tradições que fundamentam a atuação externa brasileira serão analisados, considerando-se sua importância na configuração do *mindset* burocrático no Itamaraty sobre temas econômico-comerciais. Por fim, na seção 3, são realizadas as considerações finais.

2 A ESCOLHA DO FÓRUM NEGOCIADOR: O MULTILATERALISMO E O REGIONALISMO NA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA BRASILEIRA

Um dos determinantes domésticos de relevo para a compreensão e a explicação das estratégias de negociação comercial do Brasil, entre 1995 e 2010, está relacionado à estruturação mais geral da política externa do país, considerando-se tanto princípios que norteiam sua atuação nas relações internacionais quanto tradições que delineiam os caminhos percorridos e seus efeitos na inércia institucional. É igualmente importante analisar as disputas políticas no Itamaraty enquanto vetor da formulação da política comercial externa[1] do Brasil. Pois, como analisou Allison (1971) – em particular, quando se refere ao modelo conceitual político-burocrático –, a burocracia deve ser integrada à política, ampliando-se os limites da análise da ação dos atores, os burocratas, enquanto políticos. As relações burocráticas não são examinadas neste sentido como meramente técnicas, mas banhadas em redes de poder que atuam na definição de diretrizes de política externa – especialmente de política comercial externa.

1. *Política externa* é, neste trabalho, entendida como a definição, pelo Estado, de ações políticas por meio das quais o *interesse nacional* – estruturado não de forma monolítica, mas pluralista, a partir da mediação dos conflitos de interesse na arena política doméstica – é promovido perante outros Estados a fim de compatibilizar necessidades internas, em sua dimensão ativa, com possibilidades internacionais, em sua dimensão reativa (Lafer, 1987; Lima, 2000). A *política comercial externa* é compreendida como o campo da política externa voltado para temas da agenda comercial, com foco particular nas negociações comerciais de um país com os outros, seja no âmbito bilateral e regional, seja no multilateral, mas que também abrange aspectos relativos à promoção comercial.

Nos princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988 (CF/88) (Brasil, 1988) da República Federativa do Brasil, especificamente em seu Artigo 4º, encontram-se dispostos aqueles que deverão fundamentar as relações internacionais do país; entre estes, destacam-se: o da não intervenção; o da igualdade entre os Estados; o da defesa da paz; o de solução pacífica dos conflitos e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e o da busca pelas integrações econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina.

A defesa do multilateralismo constituiu-se enquanto tradição na política externa brasileira, coadunando-se com os princípios constitucionais fundamentais que regem suas relações internacionais, como aqueles da independência nacional, da igualdade entre os Estados e da solução pacífica dos conflitos. O multilateralismo em sentido amplo, abrangendo tanto aspectos políticos quanto econômicos, é identificado pela política externa brasileira como espaço prioritário de atuação nas relações internacionais. No que concerne à análise da política comercial externa, cabe lembrar que o Brasil é membro fundador do regime multilateral de comércio. Assinou o GATT de 1947 e, desde então – embora tenha mantido participação ativa, mas secundária, fundamentalmente até a Rodada Uruguai –, tem crescido em importância no que concerne à capacidade de influenciar as negociações comerciais em curso no regime multilateral e de usar eficientemente seus mecanismos de solução de disputas comerciais. O trilho multilateral das estratégias comerciais do Brasil é, pois, longo e encontra fundamentos que o projetam e o reforçam enquanto caminho importante para a política comercial externa brasileira, como será examinado a seguir.

Para Celso Lafer, ator importante enquanto analista de política externa e também ex-ministro das Relações Exteriores no governo Fernando Henrique Cardoso (2001-2002), o Brasil tem interesses gerais, fundamentados em visão de mundo que resguarda seus objetivos específicos:

> O *locusstandi* para esta afirmação vem residindo na competência diplomática com a qual o Brasil, com visão e estilos grocianos, tem operado de maneira contínua a sua presença na vida internacional como potência média de escala continental e relevância regional (Lafer, 2004, p. 74).

Goffredo Jr. (2005), ao buscar analisar a gênese e a consolidação dos elementos que formam a tradição grotiana na atuação diplomática do Brasil, afirma que o Brasil

estaria em posição privilegiada para destacar-se na defesa do multilateralismo e da prevalência de regimes e organismos internacionais.

Não se pode deixar de destacar que a integração regional da América Latina, para além da agenda econômico-comercial, também encontra guarida nos princípios constitucionais fundamentais da atuação internacional brasileira. Ao depositar confiança no estabelecimento de uma zona de livre-comércio na América Latina com a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), na década de 1960, Dantas afirma que:

> A integração econômica dos países deste hemisfério é indispensável para criar, em benefício de suas indústrias, uma estrutura mais forte de mercado e para permitir que melhorem, em benefício de suas populações, as condições gerais de produtividade (Dantas, 1962, p. 22).

O conceito de América Latina será substituído no quadro da política externa brasileira dos anos 1990 pelo de América do Sul, considerando-se os condicionantes geográficos da integração e a capacidade de atuação do Brasil na construção da integração regional. Observa-se, assim, que o segundo trilho das estratégias de negociação comercial do Brasil, o vetor Mercosul de integração regional, tem bases fincadas em princípios e histórico de tradições que moldam a própria política externa do país.

Em busca das "forças profundas" que estruturam a política externa brasileira, Lafer (2004) afirma que a ação diplomática brasileira tem duas linhas mestras desde os anos 1930 até a atualidade, tal como apresentado a seguir.

1) A primeira é a de *cultivar o espaço de autonomia* – isto é, manter a liberdade de compreender e interpretar problemas nacionais com soluções brasileiras.
2) A segunda linha é a de *identificar recursos externos a serem mobilizados a fim de atender aos imperativos do desenvolvimento nacional*. Para Lima (1990), os conceitos de autonomia e dependência são marcadamente presentes na formulação da política externa de potências médias como o Brasil. Desenvolver é emancipar-se da dependência dos centros de poder externos e transformar as estruturas econômicas e sociais internas (Dantas, 1962). Assim, os conceitos de *autonomia* e *desenvolvimento* estão vinculados, de forma única, à lógica de formulação e implementação da política externa brasileira, demarcando as "forças profundas" que a embasam e, portanto, os limites da continuidade na mudança.

Não obstante as linhas de continuidades observadas na política externa brasileira, fundadas no binômio autonomia-desenvolvimento, não se pode mais analisar o Itamaraty enquanto órgão técnico e unitário de formulação e execução desta política. Saraiva (2010) identifica e analisa duas correntes de pensamento no interior da diplomacia brasileira nas últimas décadas: os *institucionalistas pragmáticos*, mais fortes durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que defendem maior inserção e apoio dos regimes internacionais como política para conseguir os recursos externos ao desenvolvimento do Brasil; e os *autonomistas*, mais presentes no governo Lula (2003-2010), que ampliam as demandas por autonomia e independência na atuação externa no quadro de uma estratégia para o Brasil conseguir atingir *status* internacional de potência. Segundo a autora, embora com bases conceituais, princípios e tradições comuns, os dois grupos político-ideológicos apresentam visões de mundo e estratégias de atuação internacional distintas, o que demarca lógica de disputa por influência e poder na formulação da política externa que deixa de lado qualquer referência racionalista sobre o corpo diplomático brasileiro.

Com vistas a manter sua autonomia e a compatibilizar possibilidades externas com os imperativos do desenvolvimento nacional, a política externa brasileira das últimas décadas apresenta traços de inovação que se conectam ao emaranhado da tradição, reconfigurando, assim, os nexos entre o passado e o futuro em contexto no qual os *interesses nacionais* são redefinidos segundo as necessidades presentes de multiplicidade e pluralidade de atores e agendas. A análise de continuidades e mudanças na política comercial externa deve, portanto, ter como base estes elementos estruturadores da política externa mais geral e a própria lógica da política no seio do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

2.1 O Brasil como *global trader* (1995-2002)

A marca da política externa no modelo nacional-desenvolvimentista brasileiro foi a estruturação do binômio autonomia-desenvolvimento, a partir de uma lógica de distanciamento relativo dos polos de poder em contexto de *nacionalismo de fins* (Lafer, 2004; Fonseca Jr., 1998). Jaguaribe (1958 apud Lafer, 2004) entende *nacionalismo de fins* como a expressão de características e peculiaridades nacionais visando atingir um fim, que seria o desenvolvimento nacional. A tônica da proteção marcou o contexto da política externa que buscava a *autonomia pela distância*. O modelo econômico substituía importações e projetava os interesses nacionais nos regimes internacionais, com ações políticas que tinham por objetivo o uso de exceções às regras, estruturando um

caminho às margens das normas que garantisse ao país autonomia na definição dos rumos de seu desenvolvimento protegido e conservador. O engajamento do Brasil no G77, na criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), na luta por uma nova ordem econômica mundial, na inserção da Parte IV do GATT e na criação da Cláusula de Habilitação resultou deste vetor de política externa que preponderou até os anos 1980.

Esse período é marcado pela aproximação entre Brasil e Argentina, países em processo de redemocratização, o que irá lançar as sementes de importante trilho da política comercial externa brasileira desde então: o Mercosul e a integração da América do Sul. Também é na década de 1980 que se iniciam as negociações comerciais no âmbito da Rodada Uruguai do GATT, nas quais os países em desenvolvimento serão instados a sair de posição secundária e de *freer ider* e terão de começar a pagar parte da conta da liberalização comercial multilateral, com agenda de comércio alargada horizontal e verticalmente, que engloba temas de serviços, propriedade intelectual, investimento, compras governamentais etc. O *single undertaking* da Rodada Uruguai funcionou no sentido de aumentar os custos de retiradas do regime multilateral de comércio e impulsionou a nova agendado comércio, fechada em pacote único em Marrakesh, em 1994. O Brasil retificou e internalizou rapidamente os resultados da Rodada Uruguai; já em 1995, era membro da recém-criada OMC e iniciava sua adaptação às novas regras acordadas multilateralmente.

O binômio autonomia-desenvolvimento, que funda as bases da inserção internacional brasileira, passa a ganhar novos contornos com o impulso renovado de integração da economia brasileira à mundial. A mudança do modelo de desenvolvimento, com menor proteção econômico-comercial, reestruturou as necessidades internas em contexto de possibilidades externas também cambiantes. A autonomia é, então, buscada pela via da integração, da participação. Fonseca Jr. (1998) destaca que a autonomia não passa mais pelo distanciamento de temas polêmicos e polos de poder a fim de resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Pelo contrário, a autonomia traduz-se pela participação ativa a fim de influenciar a agenda internacional com valores que remetem aos princípios e às tradições da política externa brasileira.

Os anos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso sintetizaram a lógica da "autonomia pela participação" – ou "autonomia pela integração" –, que

permitiria ao país ampliar o controle sobre seu destino em contexto de integração à "globalização assimétrica" (Lafer, 2004; Cardoso, 2006). Para o ex-ministro das Relações Exteriores (1995-2001) Luiz Felipe Lampreia, havia convergência entre as mudanças internas para aquelas em âmbito internacional, o que facilitava a lógica de ação na busca pela autonomia e pelo desenvolvimento na integração:

> (...) as transformações ocorridas no Brasil nos aproximaram (...) desse curso central da história mundial, em uma era na qual a democracia política e a liberdade econômica são as referências fundamentais (Lampreia 2001, p. 2).

Como analisam Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), ao enfatizar o conceito de *global trader* na formulação da política comercial, o governo Fernando Henrique Cardoso sinalizou que o Brasil tinha interesses globais que justificavam o posicionamento em agendas diversificadas na busca por mercados e relações não vinculadas a apenas um parceiro. Assim, a inserção externa do Brasil não seria excludente, ampliando-se a ideia da possibilidade de integração com outros países e regiões. No contexto da "autonomia pela integração", pensar na inserção comercial externa do Brasil sem alinhamentos e exclusividades permitiu à política externa defender os *interesses nacionais*, que se reestruturavam, no campo da regulação política do comércio internacional.

Seguindo na tradição multilateral da política externa brasileira, a estratégia de atuação no regime multilateral de comércio foi uma das prioridades da política comercial externa na gestão Fernando Henrique Cardoso. A institucionalização do regime trouxe consigo importantes estímulos à participação de países em desenvolvimento em suas negociações e seus mecanismos de solução de controvérsias. Tais estímulos encontraram ambiente doméstico em transformação e política externa interessada em ampliar a participação e a integração do Brasil ao multilateralismo comercial.

Para Lafer, os foros multilaterais

> são, para o Brasil, pelo jogo das alianças de geometria variável, possibilidades por um mundo de polaridades indefinidas, o melhor tabuleiro para o país exercitar a sua competência na defesa dos interesses nacionais. É neste tipo de tabuleiro que podemos desenvolver o melhor do nosso potencial para atuar na elaboração das normas e pautas de conduta da gestão do espaço da globalização em todos os campos de interesse para o Brasil (Lafer, 2004, p. 118).

Talvez em nenhuma outra área da política externa a interface interno-externo foi tão claramente fundida quanto na agenda econômico-comercial. A ampliação da regulação do comércio para novas áreas no regime multilateral de comércio expôs ao Brasil a necessidade de repensar seu posicionamento e sua preparação para lidar com as novas agendas do comércio internacional, que apresentam potencial de influência nas políticas domésticas e no dia a dia do cidadão como nenhuma outra.

Ao considerar a importância da preparação do país para enfrentar os desafios da integração à economia internacional e, particularmente, às novas regras do regime multilateral institucionalizado, o governo Fernando Henrique Cardoso reestrutura o Departamento Econômico do Itamaraty, criando novas divisões e coordenações, como a Coordenação-Geral de Contenciosos, em 2001, que profissionalizou a atuação do Brasil nas disputas comerciais levadas a cabo no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, até então funcionando sem estrutura burocrática e com o envolvimento de número exíguo de diplomatas. Segundo diplomatas entrevistados nesta pesquisa, o contencioso iniciado pelo Canadá contra o Brasil contestando sua política de subsídios à indústria aeronáutica – instituída por meio de auxílio do governo brasileiro à Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) –, que teve consultas iniciadas em 1996 e relatório do painel que condenava o Brasil em 1999, foi o momento catalisador de mudanças no quadro interno do MRE, uma vez que mostrou todo o despreparo do país no que concernia à defesa de suas políticas e seus interesses nos mecanismos de solução de disputas em âmbito multilateral.

O Brasil participou de forma ativa na busca por coordenar posições entre países em desenvolvimento quando da tentativa de lançamento da Rodada do Milênio em Seattle, em 1999. Como salienta Carvalho (2003), ao analisar a interação entre grupos de interesse e as estruturas domésticas de formulação da posição brasileira em Seattle, a politização do processo decisório interno no Brasil coadunou-se com a política de aproximação com países em desenvolvimento a fim de impedir que a agenda de uma nova rodada de negociações multilaterais não contemplasse promessas não cumpridas em áreas de interesse precípuo de países em desenvolvimento, como a agricultura.

Quando da Conferência Ministerial da OMC em Doha, em 2001, o Brasil teve papel de destaque no debate sobre o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS – em inglês, *Trade-Related Aspects of*

Intellectual Property Rights) e a regulamentação de produção e comercialização de medicamentos genéricos para o tratamento da Aids. Ademais, a Agenda do Desenvolvimento, motor inicial da Rodada Doha, continha em seu centro o tema agrícola, de grande interesse para o Brasil. Nos últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso, observou-se empenho nas negociações da nova rodada, com destaque para a redução de subsídios agrícolas em países desenvolvidos. O aumento substancial, ao longo da década anterior, na produtividade do setor agrícola brasileiro e suas consequências sobre a competitividade internacional do país neste setor estruturaram as bases sobre as quais o Brasil passou, paulatinamente, a ganhar maior peso e importância nas negociações agrícolas multilaterais.

O regionalismo estrutura-se na agenda de política externa no governo Fernando Henrique Cardoso mantendo dois tempos distintos: um de reforço da integração na América do Sul, por meio do Mercosul e de acordos regionais com países da região; e outro com negociações com países de fora da região – particularmente, os países desenvolvidos –, por meio da Alca e das negociações Mercosul-UE. Ao analisar as mudanças internas e na política externa no governo FHC, Almeida

> The FHC years brought a complex process of regulatory and institutional changes that exerted their most significant impacts on the Brazilian domestic macroeconomic reality, but also with some relevant elements in the realm of foreign policy, most of them in the regional integration schemes, with Mercosur and the negotiations under the United States' proposal to create a "Free Trade Area of the Americas" (FTAA) (Almeida, 2009, p. 168).

Para Lafer (2004), o componente sul-americano da identidade internacional do Brasil deve ser analisado como "força profunda" de natureza positiva de sua política externa.

> Na década de 1990, havia a percepção de que o Mercosul podia ser um fator que acrescentaria muito, em termos de poder, de atratividade e de representatividade, a cada um de seus quatro membros individualmente (Lampreia, 2010, p. 310).

O Mercosul – e a integração da América do Sul, em geral – é constantemente observado pelos formuladores de política externa enquanto mecanismo de barganha e coordenação de interesses regionais frente a outros países e regiões. Ao mesmo tempo, funcionou enquanto espaço para adaptação e mudança nas economias dos países envolvidos visando à inserção ampliada nos processos de globalização.

Como apresenta Baumann (2011), foi na segunda metade da década de 1990 que o comércio intrabloco atingiu seu auge de importância relativa no quadro do comércio exterior dos países que o integram. Com isso, houve ganho em termos de importância relativa do mercado regional para cada um dos membros no período em questão. Contudo, dificuldades e turbulências macroeconômicas pelas quais quase todos os países da região – Brasil e Argentina, em particular – passaram ao final da década de 1990 resultaram em impactos negativos no processo integrador. A forma como se deu a desvalorização do Real, em 1999, atestou a falta de coordenação em políticas macroeconômicas e teve efeitos importantes sobre o comércio entre os parceiros do bloco, engendrando conflitos políticos que colocavam em xeque interesses comuns. A grave crise da economia argentina, entre 2001 e 2002, reforçou o quadro negativo com incentivos perversos sobre a integração regional – particularmente, no Mercosul.

Não obstante os problemas e as crises econômicas na consolidação do Mercosul, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se a ampliação da lógica de integração para além do Cone Sul. No trilho da integração da América do Sul, iniciativas para a realização de acordos comerciais com países da região são iniciadas já em 1996, quando Chile e Bolívia fecham acordo de livre-comércio com o bloco. Tratativas para formação de área de livre-comércio com os países da Comunidade Andina também foram iniciadas, bem como com Guiana e Suriname. A estratégia de negociação comercial ampliada na América do Sul deve ser compreendida em contexto em que a política comercial do Brasil reage ao impulso integrador que veio do norte, com o lançamento da Iniciativa das Américas pelos Estados Unidos, que resultou na estruturação de negociações para a formação da Alca, em 1994.

O posicionamento brasileiro quanto à Alca foi, no primeiro momento, de desconfiança e relativo distanciamento. Em seminário sobre a Alca na Câmara Americana de Comércio, em 10 de abril de 2001, o então ministro de Estado das Relações Exteriores, Celso Lafer, sintetizou esta ideia: "(...) a Alca não é um destino para o Brasil, mas sim uma opção" (Brasil, 2001, p. 95).

O discurso do ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas, em Québec, Canadá, em 20 de abril de 2001, reforçou a importância do trilho da integração regional por meio do Mercosul enquanto prioridade da agenda de política comercial externa do país. Segundo o ex-presidente,

> a construção do Mercosul, que para o Brasil é uma prioridade absoluta, uma conquista que veio para ficar, e que não deixará de existir pela participação em esquemas de integração de maior abrangência geográfica (*op. cit.*, p. 118).

A articulação da agenda da Alca de forma construtiva e positiva com as necessidades internas e as promessas não cumpridas em âmbito multilateral são igualmente reiteradas no discurso do ex-presidente em Québec, em 2001.

Como reação à proposta dos Estados Unidos de formação da Alca, são iniciadas, em 1995, negociações entre o Mercosul e a União Europeia com vista a realização de acordo de livre-comércio. A dinâmica das negociações da Alca influenciavam aquela entre a UE e o Mercosul, e vice-versa. As expectativas de ganhos de mercado em uma ou em outra negociação alimentavam as consultas e os avanços negociadores. Com ganhos concentrados em acesso ao mercado agrícola europeu para o Brasil e com objetivos protecionistas brasileiros em setores de interesse europeu, a negociação entre o Mercosul e a UE apresentou-se mais complexa politicamente e, assim como a Alca, não era prioridade na agenda de política comercial externa do Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso. Depois do lançamento da Rodada Doha, houve interação entre os três processos de negociação comercial (Alca, Mercosul-UE e OMC), tendo os países usado cada um destes como meio de deslocar temas controversos de um fórum para outro.

Vale salientar que – ainda durante o governo Fernando Henrique Cardoso, particularmente em seus últimos anos – se observou crescente aproximação com países em desenvolvimento. Falou-se, inclusive, em iniciativas que poderiam se transformar em processos negociadores de acordo comerciais com alguns destes, especialmente com a Índia e a África do Sul, por meio da Sacu. Contudo, não se avançou nestas negociações, e a estratégia de negociações comerciais com países de fora da América do Sul foi concentrada em ações reativas de negociação com os Estados Unidos, por meio da Alca, e a UE. O quadro 2 sintetiza as principais iniciativas vinculadas à estratégia negociadora da política comercial no período analisado.

QUADRO 2
A estratégia de negociação comercial em três trilhos no governo FHC

Estratégia de negociação comercial em três trilhos	Governo FHC
OMC	Primeiros contenciosos; emenda ao TRIPS; Agenda do Desenvolvimento – Rodada Doha
América do Sul (Mercosul)	Implementação do Protocolo de Ouro Preto; acordos comerciais entre o Mercosul e o Chile e a Bolívia; comércio e integração de infraestrutura
Acordos com países de fora da América do Sul	Negociações da Alca e do acordo Mercosul-UE

Fonte: MDIC e Ministério das Relações Exteriores (MRE).
Elaboração do autor.

A prioridade à participação nas negociações no regime multilateral de comércio em detrimento da realização de acordos regionais de comércio, particularmente fora da América do Sul, está presente na análise dos principais atores da política comercial externa no governo Fernando Henrique Cardoso. Assim, além da própria tradição da política externa, cabe destacar certa visão de mundo que estrutura a condução desta política no período e dialoga com a dinâmica da economia política doméstica.

Ao se ter em perspectiva as escolhas da política comercial externa no governo Fernando Henrique Cardoso, observam-se claramente vínculos à tradição da política externa brasileira em geral, particularmente na articulação do binômio autonomia-desenvolvimento por meio da inserção em foros multilaterais e na defesa da integração regional, aspecto singular na formação da identidade internacional do país. Não obstante tal eixo de continuidade na política externa e sua interface com a política comercial, especificamente, não se pode deixar de analisar que a lógica da política interna do MRE transpõe mudanças de ênfase e estilo na condução da política que se estruturam a partir de distintas visões de mundo.

O grupo identificado por Saraiva (2010) enquanto *institucionalistas pragmáticos* ganhou posição de protagonista durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A visão deste grupo estrutura-se, segundo a autora, na defesa de inserção internacional ampliada, com o apoio aos regimes internacionais como política para conseguir os recursos externos ao desenvolvimento do Brasil. A forma da participação e a defesa do país no quadro do regime multilateral institucionalizado no pós-Rodada Uruguai são clara demonstração desta visão de mundo que embasou a política externa do Brasil – e sua política comercial externa, em particular – durante o governo FHC.

A essa visão de mundo do grupo à frente do MRE no governo Fernando Henrique Cardoso, Lima (2005) relaciona determinada perspectiva da ordem mundial na qual a preponderância dos Estados Unidos, enquanto polo de poder, não é analisada como danosa, tendo no *hegemon* benigno as bases para a formação dos regimes internacionais, essenciais para a gestão da ordem na atualidade. A adesão do Brasil aos regimes internacionais articula-se com a política que visa oferecer credibilidade e aumentar a confiança internacional no país.

A política comercial externa do Brasil, entre 1995 e 2002, articulou os três trilhos da estratégia de negociação (OMC, acordos regionais na América do Sul e acordos comerciais com países de fora da região), de forma a articular o binômio autonomia-desenvolvimento em novo contexto internacional e segundo as necessidades internas, determinadas pela própria mudança na economia política doméstica ao longo dos anos 1990.

2.2 O Brasil como potência emergente (2003-2010)

Como analisado na subseção anterior, a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso pautada na "autonomia pela participação" manteve o apelo à tradição multilateralista da inserção internacional do Brasil, bem como reforçou o processo de integração regional na América do Sul com realização e negociação de acordos comerciais com diversos países da região. O enfoque estruturado na visão do Brasil como *global trader* posicionou a estratégia de negociação comercial vinculada a objetivos de ampliação de exportações por meio de reduções de proteção em parceiros comerciais tradicionais. A integração à globalização em seus múltiplos processos deu a tônica da política comercial brasileira no período e foi determinante para integrar, no longo prazo, os vetores negociadores que nortearam a estratégia em três trilhos durante o governo FHC.

Com a alternância de poder promovida pela eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, novos elementos foram incorporados à política externa, com mudanças de ênfases e discursos que tinham base no próprio pensamento do Partido dos Trabalhadores (PT) sobre a agenda internacional e a inserção externa do Brasil, que apresentava uma visão de mundo distinta daquela encampada no governo anterior (Almeida, 2004).

O apelo autonomista e a busca por distinção frente às ações de política externa do governo Fernando Henrique Cardoso marcam a política externa do governo Lula. Não obstante tais elementos, marcas da tradição e de continuidade são claramente

observadas em algumas dimensões de sua política externa, em geral, e da política comercial externa, em particular. A manutenção de estratégia de negociações em três trilhos com prioridade conferida à participação no regime multilateral de comércio e à integração regional na América do Sul destaca-se no quadro mais geral da tradição e da continuidade.

Na análise de Vigevani e Cepaluni,

> a política externa do presidente Lula da Silva, mantendo a postura multilateralista, defende a soberania nacional com maior ênfase do que a administração anterior. Esta característica, condizente com a ideia de "autonomia pela diversificação", ganhou relevância e pareceu traduzir-se em alguns momentos em um sentimento de liderança, ao menos regional. (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 301).

Na política externa do governo Lula, a diversificação de parcerias econômicas e políticas e o papel de liderança regional foram classificados como objetivos que, para serem alcançados, exigiriam ação diplomática "ativa, altiva e criativa" com dinamismo e flexibilidade negociadora. Como destacou, em 2005, o ex-ministro das Relações Exteriores Celso Amorim,

> a diplomacia brasileira [viveu] momento de grande dinamismo, conforme as prioridades do Governo do Presidente Lula: ampliar a geografia das relações externas do Brasil, atualizando o conteúdo de nossa vocação universalista; e adotar uma postura firme e ativa nas negociações multilaterais, inclusive regionais, com vistas a assegurar um espaço regulatório internacional justo e equilibrado (Brasil, 2007, p. 22).

Para Lima (2010), a formação de arranjos cooperativos e coalizões negociadoras entre o Brasil e outros países emergentes é marca da política externa brasileira, reforçada durante o governo Lula. Na avaliação do ex-ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, o ativismo criativo definiu as linhas da inovação e da tradição da política externa entre 2003 e 2010, desenhando novas estratégias para a formação de arranjos cooperativos e coalizões negociadoras. O reforço criativo e inovador não deixou de lado agendas e posicionamentos tradicionais na atuação internacional do Brasil.

A articulação do binômio autonomia-desenvolvimento ganhou reforço na política externa implementada entre 2003 e 2010, por meio da identificação da necessidade de ampliação e diversificação de parcerias econômicas e políticas no contexto de adequação

de novas possibilidades externas em sua vinculação com o desenvolvimento nacional. A "autonomia pela diversificação", identificada por Vigevani e Cepaluni (2007), se analisada no âmbito da política comercial externa, ganha tons definidos pela estruturação de novos acordos regionais, embora de escopo reduzido, e reforço negociador multilateral.

No que concerne à atuação do Brasil no regime multilateral de comércio, a continuidade demarca a política comercial externa com diferenciações pouco contrastantes de forma e ênfase nas negociações. A tradição de reforço do multilateralismo na ordem internacional e a importância da OMC para a regulação política do comércio internacional são reiteradas por pelo ex-ministro Celso Amorim: "A OMC é fundamental para nosso projeto, para nosso desejo, para nossa constante busca do reforço do multilateralismo." E continua:

> Nós somos defensores da multipolaridade. O multilateralismo é a expressão normativa da multipolaridade. O mundo multipolar, ou multicêntrico – as duas expressões são um contra-senso, do ponto de vista da metáfora geométrica – encontra sua expressão normativa no reforço do sistema multilateral e das instituições multilaterais. Dentro das instituições multilaterais, eu diria que a OMC é provavelmente uma das mais eficientes, se não a mais eficiente que existe (Brasil, 2010, p.170).

A relação entre expansão comercial e desenvolvimento é apropriada pela diplomacia brasileira para colocar em xeque práticas protecionistas particularmente comuns em países desenvolvidos que têm como foco o comércio agrícola, o que gera efeitos negativos importantes para muitos países em desenvolvimento dependentes de exportações deste tipo de produtos. Embora a Agenda do Desenvolvimento da Rodada Doha deixasse clara a centralidade do tema agrícola para as negociações, os avanços até a Conferência Ministerial de Cancun haviam sido reduzidos e concentrados politicamente nas mãos dos países desenvolvidos – essencialmente, os Estados Unidos e a UE.

Em Cancun, o papel do Brasil como articulador de consensos, como ponte intermediária entre os fracos e fortes no sistema internacional, foi confirmado com a formação do G20, com atuação focada na redução de subsídios agrícolas internos e na exportação de produtos agrícolas em países desenvolvidos (Damico, 2007). Para Lima e Hirst (2006), a coalizão forjada com o G20 na OMC reavivou interesses comuns entre países em desenvolvimento e deu destaque o Brasil enquanto ator de relevo nas negociações agrícolas da Rodada Doha.

O G20 refletiu nas negociações da OMC elementos de mudança econômica e política observada no mundo nas últimas décadas. Com esta coalizão de países em desenvolvimento, os consensos negociadores passaram a ter maior legitimidade e representatividade, uma vez que alçou tanto Brasil quanto Índia ao pequeno comitê em que a essência dos acordos é estruturada. No plano interno, a necessidade de definição de posicionamento do Brasil frente aos parceiros do G20 impulsionou a criação de novos mecanismos de consulta ao setor empresarial e à sociedade civil e até mesmo de articulação interburocrática, como o Grupo Técnico Informal, que subsidiou a atuação do Brasil no G20.[2] Ademais, a articulação para a formação do grupo pode ser compreendida como momento-síntese do vetor de formação de arranjos cooperativos e coalizões negociadoras da política externa brasileira, que ganhou força no governo Lula com enfoque na relação com países do Sul global.

A temática desenvolvimentista com enfoque agrícola pautou as negociações ao longo da Rodada Doha e, particularmente, a atuação do Brasil nestas. A diplomacia brasileira teve importante participação na formatação dos pacotes de julho de 2004 e julho de 2008, duas das principais tentativas realizadas com vista à conclusão da rodada. Além da ativa participação nas negociações da Rodada Doha para a formatação de novos acordos comerciais no âmbito do regime multilateral de comércio, cabe destacar a atuação do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Como um de seus mais ativos usuários entre os países em desenvolvimento, o Brasil tem apreendido a usar os mecanismos do regime comercial em seu pilar jurídico-diplomático a fim de salvaguardar e defender seus interesses. O uso da solução de controvérsias na OMC deve ser compreendido como dimensão atrelada à lógica da pressão política e de legitimação de direitos acordados no regime multilateral. Ao analisarem a importância dos mecanismos multilaterais de solução de controvérsias, Azevedo e Ribeiro (2009, p. 8) afirmam que "acionar o mecanismo de solução de controvérsias não é apenas um exercício de obter – ou perder – vantagens econômicas. Trata-se igualmente de mecanismo de pressão política e de legitimação de direitos".

A importância do trilho multilateral na estratégia de negociação comercial do Brasil deve igualmente ser compreendida na dinâmica de interação entre interesses

2. O Grupo Técnico Informal foi formado pelos seguintes órgãos: MRE; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); MDIC; Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA); Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI); e Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icone).

privados e públicos que reestruturam a economia política da política comercial do país. Os interesses de proteção e os de abertura, que pautam a atuação dos atores econômicos na busca por influenciar a formulação da política comercial externa, sinalizavam para o reforço da participação do Brasil nas negociações multilaterais. Observa-se, pois, integração de visões entre a elite burocrática e a econômica quanto a prioridades de negociação no período em questão.

O trilho regional da estratégia de política comercial externa do Brasil foi igualmente reforçado no governo Lula. A integração da América do Sul e a expansão da agenda do Mercosul foram prioridade da política externa entre 2003 e 2010. O entorno sul-americano continuou a ser observado como essencial para os interesses do Brasil na ordem internacional. Uma série de acordos comerciais foi assinada com países da região (Venezuela, Peru, Colômbia e Equador), estruturando preferências tarifárias com todos os países da América do Sul, o que significa o primeiro passo rumo a uma possível área de livre-comércio sul-americana.

O processo de integração por meio do Mercosul ganhou novas institucionalidades, embora a utilidade e a oportunidade de algumas destas sejam discutíveis. Cabe destacar a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), com poder e legitimidade reduzidos, e do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), que vem financiando projetos diversos que visam melhorar a infraestrutura e a competitividade – particularmente, nos países menos desenvolvidos do bloco. No plano comercial *stricto sensu*, não se observou avanços importantes no governo Lula nos principais temas pendentes: dupla tributação da tarifa externa comum e criação de regulamentação aduaneira comum. O deslocamento da integração para novos temas – sociais e institucionais, por exemplo – foi estratégia do governo Lula de levar uma nova agenda à integração, deixando de lado aspectos vinculados essencialmente à economia e ao comércio. De toda forma, a importância política do Mercosul enquanto bloco comercial continua a ser destacada pelo governo e utilizada para ampliar o poder de barganha do Brasil em negociações comerciais com outros países ou blocos. A visão predominante na política comercial externa entre 2003 e 2010 quanto à integração regional é bem sintetizada por Visentini e Silva:

> Regional integration could ensure governability and development across South America. Moreover, a reinforced South-American integration is an essential instrument of negotiation when facing the Free Trade Area of the Americas (FTAA). As a result, Brazilian diplomacy sought to guarantee the country's autonomy, multiple international insertion and a more consistent and less rhetorical action than the one led by Fernando Henrique Cardoso (Visentini e Silva, 2010, p. 56).

Durante o governo Lula, a ênfase na autonomia enquanto conceito norteador da ação internacional do Brasil retomou aspectos do nacional-desenvolvimentismo no quadro das negociações comerciais, agregando condicionantes políticos à lógica econômica da política comercial externa, os quais ganham importância no período. Ao analisar a política comercial do governo Lula, Veiga (2005) destaca esta volta da lógica de negociações comerciais encontrada na tradição nacional-desenvolvimentista da política externa brasileira, que teria perdido certo prestígio nos anos 1990. De acordo com Veiga:

> In summary, the changes introduced by the Lula government put the trade-negotiations strategy back on the rails of the "national-developmentist" tradition of Brazilian foreign policy; this was accomplished in two steps.The first step was made in the field of foreign policy, which rehabilitated two key concepts of the "national-developmentist" tradition that had lost some of its prestige during the 90s. *The North-South divide*is the first of these concepts. (…) The second concept attributes to foreign policy the key function of *"insulating" the design and implementation of industrial policies from the restrictions and threats represented by external agreements, external commitments and the interests of the developed countries*. The second step directly subordinated the strategy of trade negotiations to the foreign policy reconciled with the "national-developmentist" tradition (*op. cit.*, p. 9, grifo nosso).

E continua:

> *This two-step movement helps in understanding both the removal of priority status from preferential negotiations with the developed countries and the preference in these negotiations for agendas concentrating on market-access themes*. As for South-South trade agreements, which have a very limited scope in economic terms, these are seen as instruments to build coalitions that only take on full significance – within the government's strategy – in the context of the North-South divide. (*op. cit.*, p. 10, grifo nosso).

A importância dada às relações com países em desenvolvimento, do Sul global, foi característica importante no processo de universalização da agenda externa do Brasil durante o governo Lula. Tal ênfase, como destacado por Veiga (2005), leva à mudança de prioridades de negociação com países desenvolvidos, como observado no governo Fernando Henrique Cardoso, para países em desenvolvimento, articulando a política comercial externa a novos enfoques expostos na política externa em geral. No início do governo Lula, a posição do Brasil quanto às negociações para a formação da Alca foi reforçada, ponderando-se que o país só continuaria nas negociações caso suas demandas

principais fossem atendidas. Falou-se de agenda minimalista para as negociações da Alca, que não ganha apoio e interesse dos países presentes na negociação. Em 2005, as negociações da Alca são encerradas sem acordo com certa celebração por parte do governo brasileiro. Destino semelhante ganharam as negociações entre o Mercosul e a UE para a formação de uma área de livre-comércio, paralisadas também de 2005 até 2010 e retomadas desde então, mas igualmente sem sucesso.

Com o congelamento ou o encerramento das negociações com os principais países desenvolvidos, o terceiro trilho da estratégia de negociação comercial no governo Lula estruturou-se a partir das tentativas de realização de acordos comerciais com países em desenvolvimento com escopo e agenda estreitos, atendendo à dinâmica mais geral da política externa. A lógica da universalização de parcerias da política externa voltada à "autonomia pela diversificação" embasa a realização de acordos regionais com países do Sul global, dando suporte à dinâmica das relações políticas entre os Estados em foros distintos e transcendendo os interesses essencialmente econômico-comerciais.

O primeiro acordo preferencial de comércio assinado entre o Mercosul e um país ou bloco não pertencente à América do Sul foi o acordo Mercosul-Índia, firmado em março de 2005 e em vigor desde junho de 2009. Trata-se de acordo de abrangência muito pequena, apenas 452 linhas tarifárias, e, consequentemente, com efeitos sobre o comércio entre os participantes muito limitados. Em 2007, foi assinado o acordo Mercosul-Israel, com maior abrangência de produtos; em 2008, o acordo Mercosul-Sacu. Já em 2010, o Egito e o Mercosul assinaram acordo comercial para a liberalização seletiva e parcial das trocas entre suas economias. Negociações com a Jordânia e com o Conselho do Golfo foram iniciadas, mas ainda não resultaram em acordo.

O quadro 3 traz uma síntese das principais ações realizadas pelo governo Lula em sua estratégia de negociação comercial em três trilhos.

QUADRO 3
A estratégia de negociação comercial em três trilhos no governo Lula

Estratégia de negociação comercial em três trilhos	Governo Lula
OMC	Negociações da Rodada Doha; G20 agrícola; contenciosos
América do Sul (Mercosul)	Acordos comerciais com Equador, Peru, Venezuela e Colômbia; Ingresso da Venezuela à união aduaneira; Mercosul social, político e institucional; Parlasul; Focem; União de Nações Sul-Americanas (Unasul)
Acordos com países de fora da América do Sul	Mercosul-Israel; Mercosul-Índia; Mercosul-Sacu; Mercosul-Egito

Fonte: MDIC e MRE.
Elaboração do autor.

Ao se ter em perspectiva a estratégia negociadora da política comercial externa do Brasil durante o governo Lula, cabe destacar elementos de sintonia e alinhamento a tradições e princípios de atuação externa do país, bem como traços de mudança em enfoques e preferências quanto à escolha de foros negociadores. A prioridade ao multilateral articula-se com um eixo tradicional da política externa brasileira e existiu tanto na política externa de Fernando Henrique Cardoso quanto na de Lula. Esta preferência pela via multilateral, fundada em tradições da política externa do Brasil, encontra igualmente bases sociais ampliadas. Segundo pesquisa publicada por Souza (2009), não obstante os impasses nas negociações multilaterais de comércio, a inserção internacional brasileira pela via multilateral (OMC) é vista como a melhor opção pela *comunidade brasileira de política externa.*[3]

O enfoque dado no governo Fernando Henrique Cardoso à integração regional na América do Sul por meio do Mercosul teve foco no pilar econômico-comercial e centrou atenção em negociações comerciais com países do Norte. No governo Lula, por sua vez, reforçou-se a dimensão política da interação regional e priorizaram-se negociações com países do Sul, demonstrando-se clara identificação da política comercial externa com os vetores da política externa em geral. Destarte, seguindo a tipologia da mudança em política externa apresentada por Hermann (1990) para analisar as mudanças na política comercial externa entre os governos FHC e Lula, pode-se afirmar que ocorreram pequenos ajustes envolvendo mudanças de ênfase em pontos específicos da agenda, como na participação do Brasil no regime multilateral de comércio, bem como mudanças de programas com renovação de mecanismos de ação externa relacionados à agenda da integração regional na América do sul e, particularmente, à realização de acordos comerciais com países de fora da região.

3. Para mais informações sobre a metodologia do estudo, ver Souza (2009).

Ao buscar trazer elementos da política burocrática para a análise da política comercial externa do Brasil, cabe lembrar que o grupo identificado por Saraiva (2010) como *autonomistas* esteve presente na direção da formulação de política externa no governo Lula. Este grupo se caracteriza, segundo a autora, por manter demandas por autonomia e independência na atuação externa no quadro de uma estratégia para o Brasil conseguir atingir *status* internacional de potência emergente. A defesa de maior espaço para a política pública nacional autônoma que vise ao desenvolvimento socioeconômico do Brasil é constante que dá contornos à visão de mundo dos autonomistas no Itamaraty. Embora dividam certo apego ao regime multilateral de comércio com os institucionalistas pragmáticos, os autonomistas criticam os últimos quanto ao enfoque comercialista dado por eles ao Mercosul e à integração na América do Sul em geral e à preferência às negociações comerciais e políticas com países do Norte.

Para Lima (2005), a principal diferença entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula no que concerne à inserção internacional do Brasil é de perspectiva, da visão da ordem internacional de cada um destes. Ao contrapor a estratégia de busca por credibilidade, que marcou o governo FHC, esta autora ressalta a autonomia enquanto vetor conceitual da estratégia de política externa do governo Lula.

A articulação da política comercial externa ao desenvolvimento nacional perdurou e marcou a atuação internacional do Brasil entre 2003 e 2010. A estratégia de negociação comercial foi implementada com vista a ampliar o acesso a mercados esternos e projetar interesses econômicos de empresas brasileiras mundo afora. Ademais, a estratégia caminhou de forma articulada e sincronizada com vetores da política externa mais geral, que sinalizaram para a consolidação do papel do Brasil enquanto articulador de consensos entre fracos e fortes e pobres e ricos, destacando a aproximação com países em desenvolvimento.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, constatou-se que princípios e tradições da política externa brasileira definiram as bases da estratégia de negociação comercial do país no período em análise. A defesa do multilateralismo na tradição grotiana e principista da diplomacia brasileira reforçaram posições, tanto no governo Fernando Henrique Cardoso quanto no governo Lula, no trilho multilateral da estratégia de negociação comercial. Conclui-se também que a dimensão regional da identidade de política externa brasileira encontrou caminho na

política comercial, com ampliação da integração na América do Sul, que ganhou ênfases e programas distintos segundo a visão de mundo do grupo no poder. A disputa de poder entre "institucionalistas pragmáticos" e "autonomistas" no seio do Itamaraty permeou a definição e a implementação da política comercial externa do Brasil no período analisado.

Espaços de autonomia foram cultivados e recursos externos identificados para serem mobilizados a fim de atender aos imperativos do desenvolvimento nacional durante todo o período. Portanto, o binômio autonomia-desenvolvimento foi trabalhado na política comercial externa segundo condicionantes e lógicas de atuação políticas distintas, mas que não desarticularam a integração destes conceitos na prática diplomática brasileira. Este foi redefinido em novo contexto internacional e segundo as necessidades internas, determinadas pela própria mudança na economia política doméstica ao longo dos anos 1990 e 2000. Esta articulação se deu pela ótica da manutenção de vetores tradicionais da política externa brasileira, mas com ênfases transformadas e em novas bases.

A articulação da política comercial externa ao desenvolvimento nacional marcou a atuação internacional do Brasil no período analisado – particularmente, entre 2003 e 2010. Esta estratégia caminhou de forma articulada e sincronizada com vetores da política externa mais geral, que sinalizaram para a consolidação do papel do Brasil enquanto articulador de consensos. Seguiu-se, assim, nos três trilhos da estratégia de negociação comercial, que se encontraram vinculadas a princípios e tradições de atuação externa do país, embora com novos enfoques e programas em cada governo, seguindo diferenças ideológicas e políticas quanto à inserção internacional brasileira.

REFERÊNCIAS

ALLISON, G. T. **The essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. Glenville: Scott Foresman, 1971.

ALMEIDA, P. R. **Relações internacionais e política externa brasileira**: história e sociologia da diplomacia brasileira. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____. Lula's foreign policy: regional and global strategies. *In*: LOVE, J. L.; BAER,W. (Ed.). **Brazil under Lula**: economy, politics, and society under the worker-president. New York: Palgrave Macmillan, 2009. p. 167-183.

AZEVEDO, R. C.; RIBEIRO, H. M. O Brasil e o mecanismo de solução de controvérsias da OMC. *In*: LIMA, M. L. L. M. P.; ROSENBERG, B. (Org.). **Solução de controvérsias**: o Brasil e os contenciosos na OMC – tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1-10.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. 47 p.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de política exterior do Brasil**, Brasília, n. 88,Ano 28, set. 2001.

_____._____. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Repertório de política externa**: posições do Brasil. Brasília: FUNAG, 2007.

_____._____._____. **Repertório de política externa**: posições do Brasil (2008-2009). Brasília: FUNAG, 2010.

BAUMANN, R. **O Mercosul aos vinte anos**: uma avaliação econômica. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.627).

CARDOSO, F. H. **A arte da política**: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

DAMICO, F. O G-20 e as negociações agrícolas da OMC. **Pontes**, v. 3, n. 3, p. 1-5, jun. 2007.

DANTAS, S. T. **Política externa independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

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

GOFFREDO JÚNIOR, G. S. **Entre poder e direito**: a tradição grotiana na política externa brasileira. Brasília: FUNAG, 2005.

LAFER, C. Novas dimensões da política externa brasileira. **revista brasileira de ciências sociais**, n. 3, 1987.

_____. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAMPREIA, L. F. P. **Discurso de despedida e passagem de cargo de ministro das Relações Exteriores a Celso Lafer**. Brasília, 29 jan. 2001. Disponível em: <www.radiobras.gov.br/integras/01/integra-2901-6.htm>.

_____. **O Brasil e os ventos do mundo**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

LIMA, M. R. S. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. **Contexto Internacional**, n. 12, p. 7-27, jan./dez. 1990.

_____. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul.-dez. 2000.

_____. Aspiração internacional e política externa. **Revista brasileira de comércio exterior**, v. 19, n. 82, p. 4-19,jan.-mar. 2005.

_____. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. *In*: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs**: comércio e política. Brasília: Cepal; Ipea, p. 155-179, 2010.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

SARAIVA, M. G. **A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil**: institucionalismo pragmático x autonomistas. Madrid: Real Instituto Elcano, mar. 2010. Disponível em: <www.realinstitutoelcano.org>.

SOUZA, A. **A agenda internacional do Brasil**: a política externa de FHC e Lula. Rio de Janeiro: Elsevier/Cebri, 2009.

VEIGA, P. M. **Brazil's trade negotiation strategy under Lula**. Rio de Janeiro: Cindes, Oct. 2005. 23 p. Disponível em: <www.cindesbrasil.org>.

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, jun.-dez. 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia por integração. **Tempo social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003.

VISENTINI, P. G. F.; SILVA, A. L. R. Braziland the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 53, p. 54-72, dez. 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALBUQUERQUE, J. A. G. Os desafios de uma ordem internacional em transição. *In*: LESSA, A. C.; ALTEMANI, H. **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1. p. 35-56.

AMORIM, C. Entrevista. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, n. 61, p. 10-21, maio-jun. 2010a.

_____. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**,Brasília, v. 53, p. 214-240, dez. 2010b.

CERVO, A. L. **Inserção internacional**: formação de conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

FONSECA JR., G. **O interesse e a regra**: ensaios sobre o multilateralismo. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

LAFER, C. As eleições de novembro de 1982 e a política exterior do Brasil. *In*: LAFER, C. (Org.). **O Brasil e a crise mundial**. São Paulo: Perspectiva, 1984.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. A iniciativa Ibas e a cooperação Sul-Sul: desafios intelectuais e possibilidades políticas. *In*: _____. (Org.). **Brasil, Índia e África do Sul, desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: Paz e Terra, 2009, p.7-28.

LIMA, M. R. S.; SANTOS, F. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. **Lua Nova**, n. 52, p. 121-149, 2001.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Marco Aurélio Dias Pires

Revisão
Andressa Vieira Bueno
Clícia Silveira Rodrigues
Hebert Rocha de Jesus
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Luciana Dias
Olavo Mesquita de Carvalho
Reginaldo da Silva Domingos
Celma Tavares de Oliveira (estagiária)
Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração eletrônica
Aline Rodrigues Lima
Andrey Tomimatsu
Danilo Leite de Macedo Tavares
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa
Daniella Silva Nogueira (estagiária)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em Offset 90g/m²
Cartão Supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SAE SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA