



MARCELO FERNANDES
DE OLIVEIRA

NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS E DEMOCRACIA

o Brasil nos contenciosos
da OMC na era FHC
(1995-2002)



CULTURA
ACADÊMICA
Editora

**NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS
INTERNACIONAIS E DEMOCRACIA:
o Brasil nos contenciosos da OMC na
era FHC (1995-2002)**

MARCELO FERNANDES DE OLIVEIRA

**NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS
INTERNACIONAIS E DEMOCRACIA:
o Brasil nos contenciosos da OMC na
era FHC (1995-2002)**

Marília/Oficina Universitária
São Paulo/Cultura Acadêmica

2022



**CULTURA
ACADÊMICA** 
Editora

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS - FFC
UNESP - campus de Marília

Diretora

Dra. Claudia Regina Mosca Giroto

Vice-Diretora

Dra. Ana Cláudia Vieira Cardoso

Conselho Editorial

Mariângela Spotti Lopes Fujita (Presidente)

Adrián Oscar Dongo Montoya

Célia Maria Giacheti

Cláudia Regina Mosca Giroto

Marcelo Fernandes de Oliveira

Marcos Antonio Alves

Neusa Maria Dal Ri

Renato Geraldi (Assessor Técnico)

Rosane Michelli de Castro

Parecerista:

Prof. Dr. Thiago Lima da Silva

Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Ficha catalográfica

-
- Oliveira, Marcelo Fernandes de.
O48n Negociações comerciais internacionais e democracia: o Brasil nos contenciosos da OMC na era FHC (1995-2002) / Marcelo Fernandes de Oliveira. – Marília : Oficina Universitária ; São Paulo : Cultura Acadêmica, 2022.
204 p. : il.
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-5954-272-7 (Impresso)
ISBN 978-65-5954-273-4 (Digital)
DOI: <https://doi.org/10.36311/2022.978-65-5954-273-4>

1. Brasil Presidente (1995-1998 : Fernando Henrique Cardoso) . 2. Brasil Presidente (1999-2002 : Fernando Henrique Cardoso). 3. Organização Mundial do Comércio. 4. Comércio internacional. 5. Liberalismo. I. Título.

CDD 382.9

Andre Sávio Craveiro Bueno – Bibliotecário – CRB 8/8211

Imagem capa: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Fotos_produzidas_pelo_Senado_\(31039155571\).jpg?uselang=pt-br](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Fotos_produzidas_pelo_Senado_(31039155571).jpg?uselang=pt-br). Acesso em 31/08/2022. Autor Senado Federal.

Copyright © 2022, Faculdade de Filosofia e Ciências

Editora afiliada:



Associação Brasileira de
Editoras Universitárias

Cultura Acadêmica é selo editorial da Editora UNESP
Oficina Universitária é selo editorial da UNESP - campus de Marília

*Para Rafaela, Arthur, Manuela, Matheus e Nice:
NOSSA GRANDE FAMÍLIA!*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Caráter paradigmático da teoria liberal de Relações Internacionais

Figura 2 – Teoria do Jogo de Dois Níveis

Figura 3 – Presidencialismo de Coalizão

Figura 4 - Pharmaceuticals/Health Products Top Contributors

Figura 5 - “Caixa preta” norte-americana da formulação de respostas ao contencioso do algodão

Figura 6 – União Européia – Estrutura de Exportação de Açúcar

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Rodadas de negociações do GATT

Quadro 2 – Premissas Liberais

Quadro 3 - Simulação de um resultado eleitoral no sistema partidário-eleitoral brasileiro (1995-2002)

Quadro 4 - Campanha do setor farmacêutico para a Criação do TRIPS

Quadro 5 - Campanha para Acesso a Medicamentos liderada pelo Brasil

Quadro 6 – Preços Internacionais Seleccionados do Ciprofloxacina

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABRAPA - Associação Brasileira dos Produtores de Algodão
- ACI - Aliança Cooperativa Internacional
- ACP (África, Caribe e Pacífico)
- AIDS/HIV – Acquired immunodeficiency syndrome
- ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
- APAC - Agricultural Policy Advisory Committee
- APAC - Agricultural Policy Advisory Committee
- APEC – Asia-Pacific Economic Cooperation
- ATAC - Agricultural Technical Advisory Committee for Trade
- ATAC – Agricultural Technical Advisory Committee for Trade
- BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- CABISCO - Association of Chocolate, Biscuit and Confectionery Industries
- CAE – Comissão de Assuntos Econômicos
- CAMEX - Câmara de Comércio Exterior
- CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
- CCM – Comissão Conjunta do MERCOSUL
- CEAL - Conselho de Empresários da América Latina
- CEB - Coalizão Empresarial Brasileira
- CEBRI - Centro Brasileiro de Relações Internacionais
- CEDEC – Centro de Cultura Contemporânea

CEFS - Committee of European Sugar Manufacturers
CEPI – Conselho Empresarial Permanente do Itamaraty
CGC – Coordenação-Geral de Contenciosos
CMC – Conselho do Mercado Comum
CNA - Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária
CNI - Confederação Nacional da Indústria
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COG - Congressional Oversight Group
CPC – Comissão Parlamentar Conjunta
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CRE – Comissão de Relações Exteriores
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DPR/MRE - Departamento de Promoção Comercial e Investimentos
EUA – Estados Unidos da América
EWG - Environmental Working Group
FAIR Act de 1996 – Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996
FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
Farm Bill 2002 – The Farm Security and Rural Investment Act of 2002
FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FCES – Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul
FCES – Fórum Consultivo Econômico e Social
FDA - Food and Drug Administration
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FÓRUM - Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais
GATT – General Agreement on Tariffs and Trade
GECEX - Comitê Executivo de Gestão
GICI - Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias
GMC – Grupo Mercado Comum

GSP – Generalized System of Preferences
HR – House of Representative
IAPE – Office of Intergovernmental Affairs and Public Engagement
IATC - Institute for Agriculture and Trade Policy
IBGE - Instituto brasileiro de Geografia e Estatística
IBSA - Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
ICAC - International Cotton Advisory Committee
ICONE - Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais
IIPC - International Interfaith Peace Corps
INESC – Instituto de Estudos Sócio-Econômicos
INPI - Instituto Nacional da Propriedade Industrial
ITAC – Industry Trade Advisory Committees
ITC - International Trade Commission
JDN - Jogo de Dois Níveis
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MP's – Medidas Provisórias
MRE - Ministério das Relações Exteriores
NAFTA – North American Free Trade Agreement
NCC - National Cotton Council
OECD - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIC – Organização Internacional de Comércio
OMC - Organização Mundial do Comércio
OMPI – Organização Mundial de Propriedade Intelectual
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organizações Não-Governamentais
ONU - Organização das Nações Unidas
OSC – Órgão de Solução de Controvérsia
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PDC - Proposta de Plebiscito de participação do Brasil na ALCA
PDL – Projeto de Decreto Legislativo
PEC – Projetos de Emenda Constitucional
PFL – Partido da Frente Liberal
PGR – Procuradoria Geral da República
PhRMA - Pharmaceutical Research and Manufacturers of America
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
SAM – Secretaria Administrativa do Mercosul
SECEX - Secretaria de Comércio Exterior
SENALCA – Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA
SENEUROPA – Seção Nacional para as Negociações MERCOSUL - União Europeia
SNM – Seção Nacional do MERCOSUL
SRB - Sociedade Ruralista Brasileira
STF - Supremo Tribunal Federal
TPA - Trade Promotion Authority
TPSC – Trade Policy Staff Committee
TRIPS – Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UDOP - Usinas e Destilarias do Oeste Paulista
UE – União Européia
UNAIDS - The Joint United Nations Programme on HIV/AIDS

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development

UNICA - União da Agroindústria Canavieira de São Paulo

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USDA - Departamento de Agricultura dos Estados Unidos

USTR – United States Trade Representative

ZPE – Zonas de Processamento de Exportação

SUMÁRIO

Apresentação -----	17
--------------------	----

PARTE I

ASPECTOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS

CAPÍTULO 1

Negociações comerciais internacionais em perspectiva histórica -----	29
1.1 - O Pós-Segunda Guerra Mundial -----	29
1.2 - A crise dos anos 70 e a reordenação da sociedade internacional nos anos 80 e 90 -----	38
1.3 - O multilateralismo como opção estratégica e histórica à reinserção do Brasil no sistema internacional globalizado -----	44

CAPÍTULO 2

Negociações internacionais e política doméstica: questões teóricas. -----	49
Introdução -----	49
2.1 - Premissas liberais e Relações Internacionais -----	50
2.2 - A teoria liberal de relações internacionais tem carácter paradigmático? -	58
2.3 - O Jogo De Dois Níveis de Putnam -----	67
2.4 - Estabilidade interna e credibilidade externa: interesses, instituições e informações -----	76

PARTE II

INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS E POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

CAPÍTULO 3

Instituições políticas democráticas brasileiras: a experiência da delegação --	91
Introdução -----	91
3.1 - Os sistemas eleitoral e partidário no Brasil -----	93
3.2 - O papel da arena governamental sobre as instituições democráticas brasileiras -----	97
3.3 - A delegação na democracia brasileira -----	103

CAPÍTULO 4

A política externa brasileira no congresso: o desafio de gerar credibilidade internacional -----	115
Introdução -----	115
4.1 - Constituição, Congresso e Política Externa -----	116
4.2 – Custos da abdicação: a dificuldade em gerar credibilidade internacional -----	122
4.3 – Em busca de solução à situação -----	125
4.4 -O exemplo norte-americano como guia ao Brasil -----	133

PARTE III

NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS NA OMC

CAPÍTULO 5

O contencioso Brasil x EUA das patentes nas negociações da OMC -----	141
5.1 - Estrutura doméstica e posição negociadora dos Estados Unidos -----	142
5.2 - Estrutura doméstica e posição negociadora defensiva do Brasil -----	150
5.3 - A solução do contencioso: a retirada da queixa e a criação do mecanismo consultivo bilateral -----	154
5.4 - A Mudança do Cenário no Pós 11 de Setembro -----	156

CAPÍTULO 6

A disputa dos subsídios agrícolas: o contencioso do algodão contra os EUA e do açúcar contra a UE -----	163
6.1 - O caso do algodão contra os EUA -----	164
6.1.2 - Estratégia, estrutura doméstica e posição negociadora ofensiva do Brasil -----	165
6.1.3 - Estratégia, estrutura doméstica e posição negociadora defensiva estadunidense -----	169
6.2 - A questão do açúcar contra a UE -----	174
6.2.1 - Estrutura doméstica e demanda brasileira no contencioso do açúcar na OMC -----	176
6.2.2 - O Funcionamento do Regime Açucareiro Europeu -----	178
6.2.3 - A decisão da OMC favorável às demandas brasileira -----	182
6.3 - O Impacto da Vitória Brasileira no Comércio Agrícola -----	184
CONSIDERAÇÕES FINAIS -----	189
REFERÊNCIAS -----	195

APRESENTAÇÃO

A interdependência econômica alterou a dinâmica dos processos de tomada de decisão no tocante à política externa comercial. Os atores domésticos, antes relegados a um segundo plano, agora recebem novos incentivos e constrangimentos para se mobilizarem diante de questões comerciais internacionais. Isso vem ocorrendo porque houve um aumento sem precedentes da interação entre a política doméstica e as relações internacionais.

Crescentemente, desde os anos 1970, tem ficado mais nítido que as questões internacionais têm produzido custos e benefícios assimétricos para as sociedades. Isto tem conduzido, em muitas ocasiões, à mobilização dos atores domésticos - sobretudo daqueles negativamente afetados - para a defesa dos seus interesses durante a negociação de acordos comerciais. Desloca-se para a esfera pública a discussão da política externa que, tradicionalmente no Brasil, foi considerada prerrogativa do poder Executivo e de sua burocracia especializada.

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) é o responsável pela formulação de política externa e pelas negociações internacionais do país. Historicamente, o MRE manteve-se distante da sociedade, concentrando dentro do seu corpo burocrático as decisões que representariam o interesse nacional. O MRE relaciona-se com outros ministérios e com a Presidência da República, mas a interação com a sociedade e seus grupos de interesse

foi bastante baixa. É nesse sentido que se aponta que o MRE sofre de insulamento burocrático.

Durante longo período histórico esse padrão de relacionamento trouxe bons resultados. O papel central desempenhado pelo MRE era o de defender posições doutrinárias do país na sociedade internacional, que lhe permitissem galgar o desenvolvimento nacional por meio do modelo de substituição de importações.

O reconhecimento e o prestígio do MRE como uma burocracia especializada na condução das relações exteriores no Brasil, além do seu reconhecido *expertise*, deriva desse momento histórico no qual a defesa do interesse nacional, tal como percebido pelo governo, coincidia com os interesses privados dos grupos econômicos e sociais brasileiros. Havia “fina” sintonia entre interesse nacional e interesses particulares.

Entretanto, transformações profundas nas sociedades internacional – globalização - e doméstica – democratização – acabaram, paulatinamente, eliminando essa “fina” sintonia. Isso porque, o MRE teve que passar a defender interesses setoriais durante negociações comerciais internacionais. Ou seja, sua posição negociadora passou a gerar ganhos e/ou custos distributivos para diversos setores.

Além disso, simultaneamente, os grupos econômicos e sociais brasileiros atingidos pela liberalização econômica, em um contexto democrático, passaram a pressionar por maior participação na formulação da política de comércio internacional do Brasil como uma maneira de evitar maiores perdas.

Como resposta, mais recentemente, 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.

Dessa maneira, as pressões para influenciar o posicionamento do MRE no cenário internacional ocorriam de modo informal e não institucionalizado. Pode-se privilegiar alguns grupos e mesmo vetar certos interesses que, não necessariamente, representariam parcelas significativas da sociedade brasileira.

O fato é que, com o adensamento da globalização e da democratização, os âmbitos internacional e doméstico estão cada vez mais interdependentes e é necessário que as estruturas governamentais estejam aptas para lidar com essa dinâmica. Surge a necessidade da existência de uma interligação entre os *policymakers*, o poder Legislativo e os atores da sociedade civil, em busca da maximização de oportunidades capazes de satisfazer as necessidades do país. Ou seja, estabelecer canais de comunicação abertos e institucionalizados entre os formuladores e os atores domésticos em busca de sintonia à defesa dos interesses privados no mundo, sem prejudicar o interesse nacional.

Nesta direção, faz-se necessário criar mecanismos institucionais domésticos capazes de evitar riscos, tais como aqueles que poderiam prejudicar projetos de longo prazo do país por questões conjunturais, derivadas de interesses particulares e eleitorais.

O insulamento burocrático, considerado como fundamental para a boa condução da política externa no passado, não pode evitar a apropriação do Estado pelos grupos de interesses mais poderosos, nem evitar que a sociedade se torne refém do “ditador benevolente” que, supostamente, conhece os interesses nacionais a serem representados na sociedade internacional. Já o relacionamento mais próximo entre sociedade e *policymakers* produziria um mapeamento mais acurado dos interesses e capacidades nacionais que o MRE deveria representar na sociedade internacional. Paralelamente, a transparência do processo poderia inibir desvios egoístas e ser eficaz na compatibilização de interesses particulares com o interesse nacional sem grandes prejuízos de um ou outro.

Isso posto, a questão a ser equacionada nesse livro é a seguinte: qual o contexto mais adequado para a elaboração de política externa brasileira? O democrático? Ou o insulamento burocrático?

Na nossa opinião, nem um nem outro contexto em suas formas puras, mas sim um modelo a ser construído que estabeleça novos padrões de relacionamentos entre as estruturas burocráticas do Estado, o poder Legislativo e grupos de interesse empresariais, intelectuais, sociais, etc. Seria necessário o aprofundamento e a criação de novas instituições domésticas democráticas, além das já existentes, tais como fóruns de debates, com participação aberta aos atores nacionais interessados em questões internacionais.

O intuito seria promover a interação entre *policy-makers*, legisladores e grupos de interesses, imprimindo elevado grau de transparência ao processo de formulação de política externa, sem romper com a prerrogativa do poder Executivo na condução das relações internacionais do Estado via MRE.

Em outras palavras, manteria-se a capacidade do poder Executivo em determinar a agenda e desenvolver negociações, mas com o devido debate com a sociedade e com o Legislativo. Reconhecemos que questões ligadas à segurança merecem tratamento mais sigiloso. Porém, as questões comerciais e de cooperação técnica, que ocupam maior espaço na agenda de política externa brasileira, deveriam ser tratadas de forma a garantir que os interesses da sociedade não fossem colocados apenas de forma opinativa.

Isso indica a necessidade da elaboração de mecanismos institucionais e instrumentos por parte do poder Legislativo que tenham como função retomar seu papel, de freios e contrapesos ao Executivo, desde que devidamente assessorado por grupos especializados e capazes de elucidar as questões internacionais em jogo. Isso permitiria acompanhamento e discussão *ex-ante* pelos atores relevantes no sistema político brasileiro da política exterior brasileira, sem prejudicar o poder Executivo na realização das negociações internacionais.

Mais que isso, poderia até mesmo dar respaldo a posição negociadora brasileira, ampliando seu poder de barganha. Paralelamente, o MRE deveria contar com mecanismos para absorver as demandas de grupos de interesses domésticos.

Ainda que não tenhamos um desenho institucional altamente desenvolvido, acreditamos que esse debate interessa à sociedade brasileira. Acreditamos também que o tema deve ser levado adiante e disseminado em universidades, centros de pesquisa, associações de classe, representações de interesses privados, governos, enfim, para todos aqueles interessados nos impactos que questões internacionais podem ter domesticamente.

Nesta perspectiva, buscaremos compreender neste livro os desdobramentos dessa dinâmica por meio da problematização da temática da democracia e do processo de formulação da política externa do Brasil a partir de três experiências concretas na OMC durante a Era FHC (1994-2002): a) o contencioso entre Estados Unidos e Brasil em torno das patentes dos medicamentos para o tratamento de HIV, b) o contencioso do algodão contra os EUA e c) o contencioso do açúcar contra a União Européia (UE).

A partir dessas três análises empíricas, sugeriremos que uma maior abertura e institucionalização do relacionamento entre *policy-makers* e atores das organizações da sociedade civil podem possibilitar um melhor atendimento às demandas da sociedade brasileira, melhorar a qualidade técnica da negociação e contribuir para a democratização da construção do interesse nacional a ser defendido no exterior pela diplomacia brasileira. Poderia ainda gerar maior credibilidade e legitimidade internacional para as ações do país no exterior, assim como servir para o aperfeiçoamento das instituições democráticas brasileiras no tocante a política externa.

Além disso, as três experiências são ilustrativas para nos indicar padrões de relacionamento entre *policy-makers* e sociedade civil e, a partir deles, podermos refletir sobre como iniciar a elaboração de instituições democráticas para a formulação de uma política externa que potencialize os interesses brasileiros com maior credibilidade e legitimidade no mundo.

Essas questões estão desenvolvidas em 6 capítulos.

No primeiro capítulo produzimos uma reconstrução histórica das negociações comerciais internacionais do pós-Segunda Guerra Mundial até os anos 1970 do século XX, enfatizando a emergência e a elaboração de regras multilaterais para a regulamentação do comércio internacional.

Demonstramos ainda que esse processo histórico sofre um revés na década de 1970 devido à crise econômica e política mundial. Entretanto, na década de 1980 demonstramos que houve um movimento de reorganização da sociedade internacional em torno das idéias do neoliberalismo, da globalização financeira, da reestruturação produtiva, da retomada da Guerra Fria, dos direitos universais (direitos humanos e democracia), dos novos atores e do fenômeno do regionalismo. Esse movimento resultou em uma realidade global mais transnacionalizada, na qual as questões internacionais e domésticas passaram a se interpenetrarem, tornando as negociações comerciais internacionais tema de grande relevância para as sociedades domésticas.

É nesse período, na década de 1980, que emergem novas teorias para a análise das relações internacionais, que levem em consideração a influência da política doméstica na política internacional e vice-versa no bojo das teorias liberais. Assim sendo, apresentamos a origem filosófica-política das premissas do liberalismo, bem como demonstramos os motivos para se considerar a teoria liberal das Relações Internacionais como paradigmática¹. Em seguida, entre as principais vertentes da teoria liberal cremos que aquela que mais avança no entendimento da influência doméstica na política internacional é o Jogo de Dois Níveis de Robert Putnam.

De acordo com essa teoria existe uma articulação entre os níveis doméstico e internacional durante as negociações desenvolvidas entre Estados. Nesta perspectiva, pode-se dizer que existem profundas relações entre a escolha pela negociação internacional e os interesses domésticos que os governos representam. Ou seja, o processo de negociação pode avançar ou refluir dependendo da capacidade de poder de veto ou de apoio dos atores domésticos identificados com a questão em negociação.

Em outras palavras, a negociação internacional depende, em grande medida, da estrutura de ganhos domésticos (*win set*) dos Estados envolvidos, a qual será determinante no momento de ratificação interna do

¹ As seções 2.1 e 2.2 do capítulo 2 foram aproveitadas para publicar o artigo: OLIVEIRA, M. F.; GERALDELLO, C. S. A Construção da Paz Perpétua como Teoria Liberal da Política Internacional. *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 5, p. 696, 2016.

acordo internacional – por isso a importância do papel dos atores políticos e do nível de pressão que estes sofrem dos grupos de interesses econômicos e sociais que os apóiam. Portanto, no capítulo 2 demonstramos como Putnam (1993) e os estudiosos do JDN operam esse modelo analítico e sugerimos a possibilidade da sua aplicabilidade para o caso brasileiro durante a Era FHC.

Uma das vertentes que discute o JDN enfatiza que as instituições políticas domésticas são fundamentais para a projeção da política externa dos Estados democráticos, portanto, faz-se necessário o estudo delas para a nítida compreensão da política externa. Nessa direção, na Parte II do livro, elaboramos o capítulo 3 e 4.

No capítulo 3 apresentamos o funcionamento do sistema político brasileiro. Enfatizamos que o poder Executivo possui uma série de prerrogativas para influenciar o processo Legislativo e, por fim, a agenda política no país *vis-à-vis* o papel do poder Legislativo que, na maioria das ocasiões, está disposto a delegar poder desde que ele mantenha mecanismos de *accountability* horizontal. Essa lógica de ação dos atores políticos acaba ocorrendo na formulação e implementação de diversas políticas públicas, mas, isso não ocorre no caso da política externa.

O que há nesse caso é uma ausência acentuada de mecanismos e instrumentos institucionais eficazes para a responsabilização dos formuladores da política externa brasileira, ou, quando existem, são *ex-post*. Isso significa que a política externa no Brasil não é resultado da construção de consensos prévios sobre as matérias em discussão. A delegação de poder realizada pelo Legislativo brasileiro em favor do Executivo deixa de ser efetiva na medida em que o mesmo não desenvolveu formas de acompanhamento e responsabilização da política externa formulada e implementada com exclusividade pelo poder Executivo e suas agências burocráticas. Ao invés de delegação, o que há é abdicação.

No capítulo 4 apresentamos as conseqüências dessa realidade à formulação da política externa do Brasil. Enfatizamos que a tendência à abdicação por parte do Legislativo em prol do Executivo e de suas agências burocráticas tem como conseqüência imediata o insulamento

burocrático e a concentração quase absoluta de poder na formulação da política externa brasileira.

As conseqüências dessa realidade - devido ao desenho institucional de delegação de poder em matéria de política externa no Brasil com ausência de instrumentos e mecanismos de controle e responsabilização vertical e/ou horizontal sobre os atuais tomadores de decisões – é, no mínimo, duvidosa ao conjunto da sociedade brasileira. Por um lado, concretiza a tendência de esvaziamento do poder Legislativo tanto como pólo de geração e de discussão de políticas públicas que atendam as demandas dos grupos de interesses presentes na sociedade civil, quanto em ser fonte de equilíbrio por meio do sistema de *checks and balances* ao Executivo nas questões internacionais.

Como os tomadores de decisões sobre assuntos internacionais estão localizados no Executivo, os grupos de interesses atingidos negativamente por suas políticas irão se organizar gerando sólida mobilização para, de alguma maneira, buscar alterar os efeitos negativos de políticas adotadas. Para tanto, exercerão pressão direta sobre as agências burocráticas do Executivo que, graças à ausência de instrumentos e mecanismos de responsabilização vertical e/ou horizontal, são mais suscetíveis a atender essas demandas com custos mínimos para si mesma *vis-à-vis* os legisladores e a sociedade brasileira.

Na Parte III teremos dois capítulos. Cada um deles com estudos de caso que visam demonstrar nossa argumentação teórica. No capítulo 5² tratamos do contencioso de grande relevância social, além de econômica, no qual o Brasil obteve saldo nitidamente favorável: a disputa entre o governo brasileiro e as grandes empresas farmacêuticas, especialmente norte-americanas, onde o governo exigia o reconhecimento do direito de quebra de patentes de remédios para o tratamento da AIDS, por tratar-se de necessidade de grande relevância internacional e nacional, com fortes impactos às populações.

² Uma versão bastante modificada da pesquisa empírica deste capítulo foi publicada no artigo: OLIVEIRA, M. F. Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, p. 189-220, 2007.

Utilizando o argumento de que o bem público deve prevalecer sobre o lucro, o país legitimou sua demanda e obteve simpatia da maioria dos outros países, da ONU, particularmente da OMS, e de ONGs envolvidas com os temas de saúde pública e direitos humanos. Os Estados Unidos aceitaram o acordo, admitindo a possibilidade de quebra de patentes em questões de saúde pública de países em desenvolvimento.

Segundo autoridades do ministério da Saúde no governo FHC, a elaboração e a execução da estratégia vencedora foi claramente levada adiante por agências estatais envolvidas na questão e setores da sociedade civil. A questão política eleitoral conexa foi fundamental para essa negociação, visto ser o ministro da Saúde, José Serra, candidato à presidência nas eleições de 2002, o que demonstra o papel que possui a articulação entre as agências internas na formulação e implementação de aspectos da política exterior do país.

No capítulo 6³, analisaremos a questão dos subsídios agrícolas, especificamente, o caso do algodão contra os Estados Unidos e a disputa em torno da questão do açúcar contra a UE na OMC. Em ambos os casos, verificamos que o Brasil saiu do *panel* vitorioso já que a OMC considerou ilegal os subsídios oferecidos aos produtores de algodão dos Estados Unidos e de açúcar na UE.

Sugerimos que ambos triunfos do Brasil poderiam marcar o início da flexibilização do protecionismo agrícola norte-americano e de outros países desenvolvidos. Seu significado simbólico foi demonstrar que os países ricos não podem “mais continuar ficando na negativa absoluta nas negociações agrícolas” (FOLHA DE S. PAULO, 2004) em detrimento dos países em desenvolvimento. Na prática, estas “vitórias” consolidariam jurisprudência na OMC em favor dos países em desenvolvimento, podendo ser expandida para produtos semelhantes, como o arroz, a soja e o trigo.

Como resultado, os produtores de bens agrícolas nos países em desenvolvimento e não desenvolvidos ganhariam maior competitividade internacional. Esta pode se traduzir em aumento das exportações,

³ A seção 6.1 do capítulo 6 foi aproveitada, em partes, para a publicação do artigo: OLIVEIRA, M. F.; GERALDELLO, C. S. A política de comércio internacional agrícola de Brasil e Estados Unidos no contencioso do algodão na OMC (2002-2005). *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 7, p. 37-65, 2018.

diminuição do desemprego e de suas conseqüências, dentre outros prováveis benefícios, os quais permitiriam a países como Benin, Chade e Mali, que têm boa parte de sua economia dependente da exportação de algodão, recursos suficientes para o enfrentamento de graves problemas sociais.

Simultaneamente, poderia trazer ganhos concretos para interesses particulares no Brasil, além de servir como experiência para o aperfeiçoamento das instituições democráticas brasileiras no tocante ao processo de formulação da política externa, por meio da elaboração e da ampliação de canais institucionais que facilitem a interação entre *policy-makers* e atores das organizações da sociedade civil, melhorando o atendimento das demandas dos grupos de interesse, bem como ampliando a qualidade técnica da diplomacia brasileira durante as negociações comerciais internacionais.

Esse aperfeiçoamento pode gerar ainda maior credibilidade e legitimidade internacional para as ações do Brasil na OMC, inclusive, possibilitando ao país moldar regimes internacionais de comércio favoráveis aos seus interesses nacionais, tornando-o um ator global relevante, tal como acabou ocorrendo na era Lula da Silva (2003-2010).

PARTE I

ASPECTOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS
DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS
INTERNACIONAIS

CAPÍTULO 1

NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

1.1 – O PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

No período pós-Segunda Guerra Mundial desenvolvem-se intensas negociações internacionais sobre qual deveria ser o novo modelo de desenvolvimento a ser adotado para a efetiva reconstrução da economia capitalista. Entre as propostas que ganharam relevância no debate predominou, no âmbito interno dos países, aquela que visava consolidar um ciclo virtuoso de crescimento econômico baseado no fordismo como modo de produção e na intervenção do Estado na economia, tanto como gerador de infra-estrutura básica, quanto de provedor direto e indireto de capitais a baixos custos.

O Estado seria também responsável pela criação e sustentação de uma ampla rede de benefícios sociais à sua população, que viabilizaria aquele círculo virtuoso, tendo como pressuposto a continuidade do consumo.

O objetivo desta estratégia era gerar desenvolvimento tendo como base a manutenção constante de demanda, ou seja, a procura por novos produtos incentivaria as empresas a investirem crescentemente na produção, seja para o aumento de escala, seja para a renovação tecnológica.

A inventividade associada à produção de novos produtos para o mercado traria retorno em termos de remuneração do capital através da ampliação do mercado associado à emergência de consumidores, os quais viveriam num contexto de pleno emprego e com benefícios sociais relativamente garantidos pelo Estado.

Pelo menos até a metade dos anos 1960 foi possível a retroalimentação desse ciclo, o que levou Hobsbawm (1995) a considerar esta fase como a “Era de Ouro do Capitalismo”; para outros, ela foi denominada “os vinte e cinco gloriosos”. É verdade que, no mesmo período, a prevalência dos Estados Unidos no plano político foi contestada em diferentes terrenos, mas a força econômica do sistema revelou-se efetiva e não pareceu ameaçada pela diminuição relativa do peso do país.

O ressurgimento europeu ocidental e japonês, ainda nos anos 1950, apenas serviu para mostrar o vigor da economia mista, ou do *embedded capitalism*, o capitalismo regulado. Os instrumentos com que passou a contar a economia no pós-Segunda Guerra Mundial, sob a liderança dos Estados Unidos, devem também ser parcialmente atribuídos à elaboração intelectual que surge na esteira das conseqüências da crise iniciada em 1929. Alguns dos pressupostos são anteriores, como sugere a obra de Keynes (2002), *As conseqüências econômicas da paz*, publicada em 1919.

A partir daí, o *New Deal* e novas formulações econômicas, várias delas contidas na obra mais conhecida de Keynes (1988), *A Teoria geral do juro, da moeda e do emprego*, publicada em 1936, vão pavimentando o caminho pós-1945. Como lembra Moraes (2001), “segundo a teoria keynesiana, o Estado deveria manejar grandezas macroeconômicas sobre as quais era possível acumular conhecimento e controle prático. O poder público, desse modo, regularia as oscilações de emprego e investimento, moderando as crises econômicas e sociais ... Esse era o chamado ‘consenso keynesiano’, que se tornaria avassalador no pós-guerra”, como resultado das negociações internacionais (MORAES, 2001, p. 29-30).

O vigor desse ciclo virtuoso esteve vinculado à possibilidade de manutenção do equilíbrio macroeconômico internacional e das regras de comércio e de relações econômicas internacionais que lhe garantissem

fluidez. Os Acordos de Bretton Woods, de julho de 1944, previram a necessidade de se aumentar a cooperação entre os países capitalistas na economia mundial, visando tanto a ampliação do comércio internacional quanto a criação dos instrumentos institucionais para um modelo de desenvolvimento que evitasse os erros da desordem econômica, do protecionismo, da não conversibilidade e do comércio administrado¹.

Para atingir estes objetivos, foram discutidas em Bretton Woods as diretrizes para a criação de três grandes instituições internacionais: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e a Organização Internacional do Comércio (OIC) que deveriam cumprir a função de espaços institucionais adequados para as grandes negociações comerciais internacionais.

De fato, no Acordo de julho de 1944, estabeleceram-se os princípios de funcionamento do FMI. Seu papel seria manter a estabilidade das taxas de câmbio e auxiliar, através de empréstimos financeiros especiais, os países com dificuldades em seu balanço de pagamentos. O objetivo seria evitar que esses países, ao entrarem em situação de crise financeira devido a desequilíbrios em suas contas internas ou externas, restringissem o comércio lançando mão de desvalorizações cambiais na tentativa de equilibrar suas contas.

O BIRD teria como funções tanto garantir recursos suficientes para a reconstrução dos países atingidos pela guerra, quanto promover e apoiar projetos de desenvolvimento dos países que a ele recorressem. Nos dois casos, é importante notar que o regime decisório instituído vincula-se diretamente às cotas de capital que cada país detinha e detém na instituição. Desse modo, o papel dos Estados Unidos ganha relevância, condicionando o próprio funcionamento dessas instituições, cujas sedes se estabelecem em Washington, como consequência inclusive da cota-parte de capital detida pelo país. O papel exercido pelas organizações internacionais no estabelecimento da agenda e seu uso funcional por parte dos atores públicos e privados mais influentes tem sido amplamente discutido (MURPHY, 1994; VELASCO E CRUZ, 2000).

¹ Ou seja, podem ser considerados marcos históricos e institucionais do adensamento das negociações internacionais comerciais a partir do pós-Segunda Guerra Mundial.

A Organização Internacional do Comércio (OIC) teria a tarefa de estabelecer e fazer funcionar um novo regime para o comércio internacional baseado nos princípios da democracia, do liberalismo e do multilateralismo.

Da mesma forma que a Organização das Nações Unidas, o FMI e o BIRD foram criados e iniciaram o seu efetivo funcionamento logo após o término da guerra. Formalmente, esses órgãos têm vínculos com a ONU, ainda que frágeis; eles constituem Instituições Especiais do Conselho Econômico e Social daquela Organização. O BIRD foi criado em dezembro de 1945.

A história da OIC é muito diferente. A conferência internacional para a sua criação realizou-se em Cuba, de novembro de 1947 a março de 1948, quando foram negociados os termos para sua implantação e funcionamento, e que resultaram na Carta de Havana. Este documento nunca foi ratificado pelo Congresso dos Estados Unidos visto que a grande maioria dos congressistas receava que ele restringisse a soberania do país no tocante ao comércio internacional.

Acrescente-se o fato de que o Congresso é constitucionalmente detentor dos poderes em relação ao comércio internacional e não parecia disposto a delegá-los à Administração e ao Presidente. Ressalte-se que a não abdicação de qualquer espécie de poder de soberania era questão essencial para o Congresso, tendo sido objeto de discussão no final de 1944 no tocante às Nações Unidas.

O sistema de veto no Conselho de Segurança, que assegura aos membros detentores deste poder a inexistência de qualquer risco para a própria soberania nacional, acabou por permitir a superação das dificuldades de ratificação pelo Congresso norte-americano do acordo da Conferência de São Francisco que aprovou a carta das Nações Unidas, em junho de 1945. O voto por cotas no FMI e no BIRD também garantia a segurança considerada necessária pelos Estados Unidos.

A resolução do impasse resultante da não ratificação pelo Congresso dos Estados Unidos da Carta de Havana ocorreu em 1948, por meio de um Acordo Provisório entre 23 países, dentre os quais os Estados Unidos. Por este Acordo, ficou estabelecida a adoção de um único segmento da

Carta de Havana – o de Política Comercial (Capítulo IV) –, relativo às negociações de tarifas e regras sobre o comércio internacional; mais tarde, ele passou a ser denominado Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade - GATT*). Este Acordo Provisório foi possível pelo fato de o Congresso ter autorizado o poder Executivo a assinar acordos dessa natureza.

Depois de 1947, segundo Abreu (2001), o GATT tornou-se efetivamente, pelo direito consuetudinário, embora não legalmente, um órgão internacional. Com sede em Genebra, forneceu sistematicamente a base institucional para a consolidação de diversas rodadas de negociações multilaterais sobre comércio internacional, zelando por seu efetivo cumprimento até o final da Rodada Uruguai, concluída com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995.

Tanto o GATT quanto a OMC tiveram e têm o objetivo de liberalizar o comércio entre os países-membros. As prescrições básicas do GATT incluíam a abolição do uso de quotas, assim como de restrições quantitativas ou quaisquer outras barreiras ao comércio internacional, sendo as tarifas aduaneiras o único instrumento permitido, com a condição de serem paulatinamente reduzidas.

Como apontamos, a adoção da Cláusula de Nação Mais Favorecida (GATT, 1986, art. I), que imprime caráter multilateral ao GATT e proíbe a discriminação entre suas partes contratantes – qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade às tarifas aduaneiras de um produto proporcionados a um país-membro devem ser instantânea e incondicionalmente estendidos a qualquer outro participante –, acabou sendo sua marca fundamental.

Ao mesmo tempo, desde a criação do GATT, foi decidida a redução progressiva de tarifas alfandegárias com base na negociação de uma Lista de Concessões recíprocas a serem acordadas em rodadas sucessivas de negociações comerciais multilaterais. No quadro desta negociação, determinou-se a lista dos produtos e das tarifas máximas que devem vigorar no comércio internacional; esta lista é levada em consideração para estabelecer o padrão mínimo de benefícios a serem mutuamente

oferecidos pelas partes contratantes, podendo ser alterada através de maiores concessões aos interessados (GATT, 1986, art. II).

Sem dúvida, as regras do GATT corresponderam à aceitação internacional dos critérios liberais defendidos pelos Estados Unidos no período final da Segunda Guerra Mundial e nos anos subsequentes. Poder-se-ia afirmar então que esses critérios resultam de uma aplicação da teoria clássica do comércio internacional, de Ricardo, aplicada no quadro da visão keynesiana da economia política.

Paulatinamente, foram sendo introduzidos nas relações econômicas internacionais os mecanismos que a legislação norte-americana vinha construindo desde o início do século XX: os instrumentos legais de aplicação do *antidumping*, o sistema de quotas e as medidas de caráter retaliatório, que permitia aos Estados Unidos modelar o sistema à sua lógica de atuação e torná-lo funcional às suas competências.

Segundo Thorstensen (2001), para atender a interesses específicos das partes contratantes; para evitar que o sistema fosse burlado por meio da utilização de outros instrumentos que não os permitidos pelo acordo; e para garantir um processo de transição equilibrado, foi necessário admitir algumas exceções a essas regras, que foram incorporadas pelo GATT sob a forma de Exceções Gerais (GATT, 1986, art. XX); de Salvaguardas ao Balanço de Pagamentos (GATT, 1986, art. XII); de Salvaguardas ou Ações de Emergência sobre Importações (GATT, 1986, art. XIX); assim como de exceções nos casos das Uniões Aduaneiras e Zonas de Livre Comércio (GATT, 1986, art. XXIV) e nos casos denominados como Comércio e Desenvolvimento (GATT, 1986, Parte IV).

Essa institucionalidade básica no GATT permitiu o aperfeiçoamento desse sistema de regras de comércio internacional, viabilizando também a realização das rodadas de negociações comerciais multilaterais. As seis primeiras – Genebra, 1947; Annency, 1949; Torquay, 1951; Genebra, 1956; Dillon *Round*, 1960 a 1961; Kennedy *Round*, 1964 a 1967 – tiveram como objetivo principal a negociação de concessões tarifárias recíprocas; as

duas últimas foram mais amplas: Tóquio *Round*, 1973 a 1979; e Uruguai *Round*, 1986 a 1994².

Parece haver significativo consenso no reconhecimento de que, entre 1947 e 1967, sobretudo no tocante à troca de concessões, as negociações multilaterais monitoradas pelo GATT foram efetivas, principalmente nas relações entre os países desenvolvidos, enquanto os países em desenvolvimento, por disporem de menor capacidade de influência, participavam delas visando alguns benefícios marginais, dentro da lógica de *free-riders*.

Neste período, muitos consideravam o GATT um clube de países ricos, interessados no seu próprio desenvolvimento. Como vimos, esse processo era centrado numa capacidade de reprodução ampliada, em todos os campos, e já incluía toda a Europa Ocidental e o Japão desde o início dos anos 1950.

As seis primeiras rodadas trataram, sobretudo da diminuição dos direitos alfandegários de produtos industrializados por meio da negociação de concessões tarifárias recíprocas, o que aparentemente pouco interessava aos países subdesenvolvidos. Seus resultados foram promissores para os países centrais, já que levaram a um substancial aumento do comércio internacional nesse período.

Contudo, de maneira sintética, assinala-se que a partir dos anos 1960 o ciclo virtuoso do modelo de desenvolvimento utilizado no pós-45 começou a apresentar limites, passando a gerar ininterruptamente uma sobrecapacidade e supercapacidade industrial (BRENNER, 1998). Isso resultou de diferentes motivos, mas principalmente do significativo investimento em tecnologia, visando economias de escala que gerou um ininterrupto aumento da capacidade produtiva sem contrapartida a escalada positiva da demanda interna dos países alinhados aos Estados Unidos. Portanto, crescentemente, o mercado interno era incapaz de absorver a produção, gerando assim, elevados prejuízos no setor empresarial.

² Está em curso uma nova rodada, chamada do Milênio ou de Doha, iniciada em reunião de ministros de Comércio Exterior dos países membros da OMC realizada em novembro de 2001. Esta Rodada, prevista para concluir-se em 2005, também tem como objetivo ser abrangente, mas, até o momento, não foi concluída.

Como seria de se esperar, o comércio internacional passa a ganhar novas dimensões nas discussões, apresentando-se como possível solução para o impasse. Em um primeiro momento na direção de aumentar os mercados. Porém, mais tarde, seria percebido que não se tratava mais disso, como nos debates clássicos, mas sim de se criar um novo padrão na economia mundial, que passaria a se refletir em novas formas de estruturação das empresas.

É nesse contexto que se realiza, em 1964, a *Kennedy Round*, ainda fortemente voltada para rebaixamentos tarifários por meio de concessões recíprocas. A novidade dessa rodada foi a preocupação em incorporar ao GATT novos membros, sobretudo de países em desenvolvimento. Este objetivo foi alcançado, tendo o número de participantes, que até aquele momento era de 26, aumentado para 62. Sem restringir-se a este aspecto, o salto no número de Estados participantes do GATT resultou também em forte ampliação no valor do comércio objeto de negociações, como mostra o Quadro 1.

Quadro 1 - Rodadas de negociações do GATT

Data	Local da rodada	N. de países	Comércio em US\$
1947	Genebra (Suiça)	23	10,0 bilhões
1949	Annecy (França)	13	n.d.
1951	Torquay (Reino Unido)	28	n.d.
1956	Genebra (Suiça)	26	2,5 bilhões
1960-1961	Rodada Dillon	26	4,9 bilhões
1964-1967	Rodada Kennedy	62	40,0 bilhões
1973-1979	Rodada Tóquio	102	155,0 bilhões
1986-1994	Rodada Uruguai	123	3,7 trilhões

Fonte: Thorstensen (2001, p.31).

Além da sinergia entre os mercados dos países centrais – principal objetivo a ser alcançado –, buscava-se incorporar os países em desenvolvimento visando à ampliação do mercado. Essa incorporação

não tinha como objetivo uma significativa expansão do consumo, tendo em vista a capacidade de compra relativamente reduzida desses países; no entanto, a agregação de pequenos percentuais de mercado é bastante significativa na estratégia empresarial das grandes empresas³.

Mesmo sendo levados a aderirem mais intensamente às regras internacionais de comércio através de sua inclusão no GATT, nos anos 1960 e 1970, muitos desses países, buscavam implantar projetos de desenvolvimento baseados na intervenção do Estado na economia e na ampliação de seus parques produtivos nos moldes do modelo fordista.

Ainda que com diferentes ritmos e, sobretudo com políticas de desenvolvimento, de adequação competitiva e de comércio exterior distintas, eles buscavam substituir importações protegendo seus mercados com altas tarifas alfandegárias e, em certos casos, com controles rígidos sobre o mercado de capitais.

Em alguns países, os instrumentos utilizados não eram as tarifas ou o controle dos fluxos de capital, mas outros instrumentos públicos que foram inicialmente permitidos pelo GATT durante um período transitório visando a adequação deles ao sistema multilateral. Entre estes instrumentos, um muito importante, foi o princípio da *infant industry*.

A intensificação das dificuldades de compatibilização entre a inserção e o desenvolvimento acabou por se refletir nas organizações internacionais. A criação, em 1964, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) comprova esses reflexos.

A regra do Tratamento Especial e Diferenciado do GATT (Parte IV) visou incorporar parte das pressões. Na década de 1970, mas, sobretudo na de 1980, a lógica subjacente à idéia de tratamento especial foi considerada – particularmente pelos Estados Unidos – prejudicial às exportações dos países ricos, uma vez que tanto no mercado nacional como internacional eles passaram cada vez mais a sofrer a competição alemã e japonesa, além daquela dos próprios países em desenvolvimento.

³ Para sanar a crise em que estavam inseridas como resultado do esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado imediatamente no pós-Segunda Guerra Mundial.

Portanto, podemos afirmar que, entre meados da década de 1960 e o início dos anos 1970, o ciclo virtuoso do modelo de desenvolvimento do pós-45, que havia sido eficaz tanto à reconstrução das economias destruídas pela Segunda Guerra Mundial quanto à consolidação da prevalência dos Estados Unidos entre os países capitalistas e para a relação com a União Soviética, alcançava seu limite, levando ao surgimento de fatores que iriam contribuir para a crise do modelo, tornando as negociações comerciais internacionais como elemento primordial na estratégia de abertura de novos mercados para a solução da crise.

Isto, mais tarde, na década de 1970, viria a ser comprovado como inadequado, impulsionando na direção de transformações que alterariam a natureza da sociedade internacional no final do século XX e início do século XXI imprimindo uma nova importância às negociações comerciais internacionais, como veremos adiante.

1.2 - A CRISE DOS ANOS 1970 E A REORDENAÇÃO DA SOCIEDADE INTERNACIONAL EM 1980 E 1990

O ciclo virtuoso do modelo de desenvolvimento gerado pelo consenso keynesiano/fordista nos “anos dourados” do pós-45 começou a apresentar limites já nos anos 1960, passando a gerar ininterruptamente uma sobrecapacidade e supercapacidade industrial (BRENNER, 1998) que, combinadas à crescente concorrência internacional dos produtos alemães e japoneses e o relativo aumento de poder econômico e político de alguns países da periferia, contribuíram à crise estrutural na economia mundial nos anos 1970.

Como vimos, a natureza dessa crise estrutural resultou de diferentes motivos, mas principalmente do significativo investimento em tecnologia, visando economias de escala, o que gerou um ininterrupto aumento da capacidade produtiva sem contrapartida da demanda interna e/ou externa dos países do bloco ocidental. Portanto, crescentemente, o mercado interno e o mundial eram incapazes de absorver a produção, gerando assim, elevados prejuízos no setor empresarial e constante perda nas taxas de lucratividade da indústria.

Essa situação contribuiu à redução de novos investimentos na produção industrial. Crescentemente, o setor empresarial passou a buscar opções alternativas para seus investimentos. Encontrou-as no setor financeiro, principalmente, em um primeiro momento, na expansão do mercado de eurodólares. Criaram-se, assim, canais de transmissão da riqueza gerada no setor produtivo para o mercado financeiro, o qual passou a elaborar, devido à nova demanda, instrumentos e mecanismos de valorização do capital exclusivamente na esfera financeira.

A diminuição de investimentos no setor produtivo, por um lado, passou a gerar desemprego alterando a situação de pleno emprego, base de sustentação da demanda efetiva do consenso keynesiano/fordista. O aumento na queda da demanda como resultado do aumento das taxas de desemprego ampliava as perdas do setor empresarial devido à diminuição no consumo. Por conseguinte, incentivava suas transferências de investimentos para o setor financeiro que, cada vez mais, se reforçava e emergia como alternativa de manutenção e *locus* de ampliação e geração de riquezas.

Por outro lado, menos produção, mais desemprego, menos consumo e menos investimentos em produção traduziam-se para o estado em menor arrecadação e aumento de procura por proteção social da sua população. E, portanto, ampliação com gastos de bem estar social.

A cada avanço desse ciclo, a pressão sobre o Estado tendia a aumentar e com a mesma o *déficit*; e por extensão o desequilíbrio no balanço de pagamentos. Para fazer frente a essa realidade de dívidas crescentes, a grande maioria dos Estados passou a emitir moeda, o que incidia diretamente no aumento da inflação, levando ao aumento da dívida pública.

De um modo geral, o resultado foi menos investimento na produção, mais transferência de recursos para o setor financeiro, taxas de crescimento reais medíocres, aumento do desemprego, procura de proteção sobre o guarda-chuva do estado de bem estar social, aumento de despesas públicas, desequilíbrios nos balanços de pagamento, emissão de moeda e surto inflacionário que, por sua vez, gera aumento da dívida pública que leva

a um ciclo decrescente na economia caracterizado pela combinação de estagnação e inflação: o fenômeno da “estagflação”.

Como fator complicador os Estados Unidos estavam inseridos na Guerra do Vietnã, que combinada à primeira crise do petróleo em 1973, contribuiu decisivamente para o aumento do desequilíbrio do seu balanço de pagamentos. Paralelamente, a expansão da força da URSS e da China após o desencadeamento da política de *détente* no governo Nixon soava como ameaçadora ao mundo ocidental.

Enfim, nesse período, ficou nítida a ausência de uma estrutura capaz de fundar e manter uma sociedade internacional. Esta situação, para Gilpin (1987, p. 88) e confirmada pela experiência histórica, tornaria a cooperação econômica internacional extremamente difícil de ser alcançada ou mantida, tornando o conflito a norma internacional. Assim, a crise da década de 1970 tornou imprescindível o desencadeamento de novas estruturas tanto na economia como na política para a manutenção de uma ordem mundial cooperativa.

Portanto, as rodadas *Dillon* (1960-61), *Kennedy* (1964-67), e mais tarde, *Tóquio* (1973-79) de negociações comerciais internacionais do GATT, apesar de terem alcançado seu objetivo central de abrir e incorporar novos mercados para gerar novas demandas por produtos industrializados no mercado mundial, não foram suficientes para garantir a retomada do desenvolvimento na mesma proporção dos “anos dourados” do pós-45.

Mediante esse cenário, teve início a elaboração de uma ampla estratégia. Seu ponto de partida foi o fim da conversibilidade dólar-ouro, a liberalização dos movimentos de capitais e a instabilidade das taxas de câmbio flutuantes no período de 1971-73, que além de orquestrar o fim dos acordos de *Bretton Woods*, podem ser caracterizadas também como marco importante para o lançamento dos fundamentos essenciais para a solução dessa crise ao indicar novas possibilidades de estruturação econômica e política em nível mundial que viabilizasse a retomada do desenvolvimento.

O fundamento ideológico dessa mudança, que viria ocupar o espaço do “consenso keynesiano”, emergiu em torno do ideário neoliberal. Segundo os autores identificados com essa corrente de pensamento, a

raiz de todos os males encontrava-se no intervencionismo estatal do pós-45 e nos excessos da democracia representativa. E a solução estaria na substituição dos Estados pelos mercados como agentes organizadores da vida social em nível mundial.

O argumento central do consenso neoliberal consistia na exaltação da eficiência do mercado em contraposição à do estado. O lema neoliberal era “mais mercado e menos estado” por meio da liberalização em todos os sentidos dos movimentos de capitais que, por si mesma, resolveria naturalmente todos os problemas estruturais da sociedade internacional.

No tocante aos Estados, o fim dos acordos de *Bretton Woods* garantia a permissividade da emissão de moeda sem o lastro em ouro, ampliando suas respectivas capacidades de endividamento para fazer frente às suas obrigações.

E, simultaneamente, devido a liberalização dos movimentos de capitais em nível internacional proposta pelo consenso neoliberal, efetivamente abria uma nova fronteira via globalização financeira para a captação de novos recursos para cobrir seus *déficits* exorbitantes em conta corrente.

Para o setor empresarial abriam-se ainda mais novas oportunidades à transferência de investimentos do setor produtivo para o financeiro, no qual, havia a possibilidade de retomada das taxas de lucratividade, assim como também se abria a oportunidade de gerar novos recursos que, mais tarde, seriam reinvestidos em um processo de reestruturação produtiva rumo a consolidação de um novo modelo produtivo caracterizado pela “acumulação flexível” (HARVEY, 1999), ou “sociedade em rede” (CASTELLS, 1996).

É sob a combinação do consenso neoliberal, da globalização financeira e da reestruturação produtiva que ocorrerão a emergência das novas estruturas econômicas e políticas internacionais que alteraram a natureza da sociedade internacional em direção a diluição da rigidez da fronteira externo e interno nas relações internacionais contemporâneas que modificaram a abrangência e a importância das negociações internacionais sobre a política doméstica dos Estados e vice-versa.

Dessa maneira, nossa hipótese é a de que a combinação das medidas neoliberais, da globalização financeira e da reestruturação produtiva das grandes corporações empresariais configurou uma nova realidade com aspectos e espaços crescentemente transnacionais.

A rigidez entre as dimensões internas do Estado nacional e as externas, elaborada pelo modelo realista para a interpretação das relações internacionais, diluiu-se. Isso porque essa nova realidade tornou as questões internacionais vetores condicionantes do cotidiano das sociedades nacionais, ampliando o papel das negociações comerciais internacionais - integração regional, acordos bilaterais e acordos multilaterais, como a OMC e ONU, etc. -, na defesa dos interesses dessas sociedades em contextos de democracia.

Simultaneamente, essa nova realidade proporcionou o aumento do espaço para as atividades de novos atores, que já vinham ascendendo mundialmente, que atuam em direção à busca da constituição e ampliação de uma sociedade internacional transnacionalizada (NYE JR., 2002).

Este aumento relativo de importância das relações transnacionais provocou alterações no estabelecimento dessa nova sociedade internacional: o poder decisório já não poderia mais se centrar somente no Estado, devido ao fato de se ter proporcionado àqueles atores uma ampla capacidade para que influenciassem nos assuntos internacionais. A ponto de, muitas vezes, imporem a países de menor poder e às organizações internacionais seus anseios, vontades e necessidades. Porém, vale ressaltar, sem deslocar o Estado como ator preponderante *de jure* e *de facto* nas relações internacionais.

Em outras palavras, as transformações na natureza e no funcionamento da sociedade internacional contemporânea resultante da globalização multidimensional colocaram amplos desafios a todos os atores nela inseridos, principalmente aos Estados nacionais, tornando o sucesso dos mesmos nas negociações comerciais internacionais fundamental para a garantia dos seus interesses nacionais, assim como a abertura à participação da sua sociedade doméstica para a legitimação, via democracia, das suas ações externas.

Portanto, a atuação dos Estados nacionais, graças às alterações que ocorreram na sociedade internacional desencadeadas pela globalização multidimensional tende a ser crescentemente também determinadas pela atuação de novos atores, tais como os atores não-estatais, como as ONGs bem como as corporações transnacionais, atores políticos e grupos de interesses nacionais, regionais, internacionais e transnacionais que adquiriram crescente relevância nos assuntos internacionais, pela facilidade encontrada para suas participações e intervenções no cenário mundial, nos obrigando a repensar o paradigma *vestfaliano* dominante nos últimos três séculos nas relações internacionais.

Esta realidade tende a tornar o processo tradicional de formulação da política externa anacrônico. Porque as opções, escolhas, decisões e negociações internacionais de um país atualmente tende a causar impactos distributivos domésticos sobre a sociedade com ganhos e perdas setoriais.

Logo, a política externa não representa somente interesses coletivos de um país no plano mundial, mas também passou a negociar internacionalmente interesses setoriais. Os grupos afetados negativamente nessas negociações geralmente tendem a se mobilizarem em oposição às mesmas (ROGOWSKI, 1990), desencadeando assim um processo *sui generis* de politização da política externa, deslocando à esfera pública a discussão da política internacional em países democráticos que antes era prerrogativa exclusiva do poder Executivo e suas agências burocráticas (SOARES DE LIMA, 2000, p. 276).

Isso significa que as soluções para os problemas internos de cada país devem ser formuladas levando-se em consideração as possibilidades externas. Portanto, a arte do bom governo tem relação com a capacidade do Estado em moldar instituições domésticas que sejam capazes de lidar com essa lógica complexa da sociedade internacional contemporânea. Ou seja, simultaneamente, ser capaz de canalizar interesses nacionais por meio do desenvolvimento de micro estruturas institucionais no nível doméstico capazes de articular políticas públicas que transcendam as fronteiras nacionais e possibilite aos atores domésticos tanto usufruírem das oportunidades internacionais abertas pela globalização quanto absorverem seus custos.

Paralelamente, deve ainda ser eficaz na defesa desses interesses frente ao contexto internacional multicêntrico. E essa eficácia passa a depender da capacidade que as micro estruturas domésticas possuem em servir como correias de transmissão dos interesses que representam para as estruturas internacionais de poder, ou seja, organizações internacionais e/ou regimes internacionais, tais como OMC, FMI, Banco Mundial, ONU, etc, os quais, a partir de então poderão ser utilizados como instrumento da concretização desses interesses.

Coube ao governo brasileiro na era FHC (1995-2002) reinterpretar o modelo de inserção internacional do país. Neste processo, como veremos na próxima seção, a adesão ao multilateralismo foi considerada como estratégica central à defesa dos interesses nacionais no sistema internacional.

1.3 - O MULTILATERALISMO COMO OPÇÃO ESTRATÉGICA E HISTÓRICA À REINserÇÃO DO BRASIL NO SISTEMA INTERNACIONAL GLOBALIZADO

A diplomacia brasileira alcançou legitimidade internacional graças ao seu legado histórico-diplomático. O Itamaraty sempre buscou engendrar consensos na agenda internacional a partir de uma atuação e inserção pautadas no pacifismo, no respeito ao direito internacional, na defesa dos princípios de auto-determinação e não-intervenção e, por fim, no pragmatismo como instrumentos necessários e eficazes à legitimação dos interesses do país no mundo (OLIVEIRA, A. J. N. S, 2003).

Na época da Guerra Fria, na interpretação de Araújo Castro (1982), esse legado traduziu-se em uma política decididamente resistente à consolidação de instituições e regimes, considerados engessadores da hierarquia de poder existente. Logo, o exercício da autonomia do Brasil deveria ocorrer pela distância pragmática aos grandes pólos de poder. A execução dos interesses nacionais dependia de ampla margem de manobra *vis-à-vis* o meio internacional.

Durante os anos 90, na era FHC (1995-2002), operacionalizou-se uma reinterpretação desse legado. Passou-se a considerar que a ação do Brasil no mundo deveria pautar-se por uma nova agenda internacional pró-

ativa, determinada pela lógica da autonomia pela integração (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2003, p. 32). “De acordo com essa perspectiva, o país deveria ampliar o poder de controle sobre o seu destino, sendo a resolução de seus problemas melhor viabilizada pela participação ativa na elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial” (FONSECA JR., 1998, p. 363-374).

Houve uma alteração na interpretação do legado histórico-diplomático do Brasil. A base filosófica manteve-se. Entretanto, a prática alterou-se. Porque a participação ativa na organização e na regulamentação das relações internacionais passou a ser considerada como essencial para o estabelecimento de um *environment* de convívio favorável à realização do principal objetivo do país, ou seja, garantir o seu desenvolvimento econômico. O comércio internacional é uma das áreas prioritárias.

A partir de então, a execução dos interesses nacionais dependia da capacidade do país em ajustá-los as tendências do mundo contemporâneo, da modernidade, num entorno onde prevaleciam concepções liberais. Assim, o interesse nacional é o de captar as tendências profundas, buscando ajustar-se às dinâmicas da ordem mundial globalizada que podem ser úteis à legitimação e à concretização dos próprios objetivos.

Nesta perspectiva, para Lafer (2000), a operacionalização da política externa brasileira “se traduz em obter no eixo assimétrico das relações internacionais do Brasil um papel na elaboração e aplicação das normas e das pautas de conduta que regem os grandes problemas mundiais, que tradicionalmente as grandes potências buscam avocar e, na medida do possível, exercer com exclusividade” (LAFER, 2000, p. 263).

No caso brasileiro, ao longo da história, as questões relacionadas ao desenvolvimento econômico tornaram-se o foco central da ação internacional. Portanto, o país deveria participar da elaboração de bens públicos globais (COX, 1981) que lhe garantisse a oportunidade de galgar desenvolvimento econômico para solucionar seus problemas domésticos.

Logo, a defesa do multilateralismo, encarnado pela OMC no pós-1990, enquadra-se na mesma perspectiva de atuação propositiva, de elaboração de bens públicos globais, de aceitação do jogo, dentro dele

buscando formas de legitimar suas próprias posições. É por isso que Lafer sugere que o Brasil deve considerar a OMC

[...] o melhor tabuleiro para gerar poder pela ação conjunta, permitindo ao país exercitar a sua competência na defesa dos interesses nacionais. É neste tipo de tabuleiro que reside o melhor do nosso potencial para atuar na elaboração das normas e pautas de conduta da gestão do espaço da globalização no campo econômico, no qual reside o nosso maior desafio. (LAFER, 2000, p. 265).

É a partir dessa perspectiva que nos anos 1990, principalmente na Era FHC, prevaleceu a política pela qual considerou-se como melhor opção para os interesses do país atuar simultaneamente nos três tabuleiros das negociações comerciais multilaterais nas quais o país estava envolvido: OMC, Mercosul-União Européia e ALCA. Contudo, houve uma clara opção no sentido de “dar prioridade às negociações multilaterais sobre as bilaterais, por considerar aquelas as que ofereciam maiores possibilidades de êxitos para uma nação com as características do Brasil” (SILVA, 2002, p. 325).

Portanto, dentre as negociações, as desenvolvidas no quadro da OMC foram consideradas “o foro por excelência, e o que melhor atende a nossos interesses, no que tange à formulação de regras de regulamentação, no plano internacional, das atividades econômicas” (LAFER, 2001, p. 56). Em miúdos, o uso do multilateralismo ensejado pela OMC, por meio da construção de regras de conduta econômica global em consonância com os interesses nacionais, tornou-se uma das principais opções estratégicas do Brasil.

Esta preferência justifica-se porque a OMC

[...] enseja coligações de geometria variável, em função da variedade dos temas tratados; por isso, no multilateralismo comercial não prevalecem ‘alinhamentos automáticos’. Na OMC, na formação destas coligações, não só os Estados Unidos têm peso. [Todos países têm e] possuem poder de iniciativa pela força da ação conjunta e finalmente, a regra e a prática do consenso no processo decisório tem um componente de democratização que permeia a vida da organização. (LAFER, 1998, p. 14 - 15).

Por isso, trata-se de um objetivo do Brasil injetar vigor renovado na OMC (LAFER, 2002). Essas possibilidades não são automáticas, devem ser compreendidas, analisadas e canalizadas pelo Estado e pela sociedade brasileira em prol dos seus interesses. Isso exige esforço e recursos adequados em um contexto de duplo desafio: doméstico - principalmente de formulação de política externa em contexto democrático - e internacional - aprofundamento de aspectos negativos da globalização.

Enfim, a OMC foi considerada a melhor opção para os interesses brasileiros nas questões econômicas, já que “protegeria contra abusos e lhe ofereceria recursos adequados para a resolução razoavelmente justa de conflitos que, de outra forma, seriam resolvidos pela lei do mais forte” (SILVA, 2002, p. 325). O principal recurso da entidade seria o mecanismo de solução de controvérsias, utilizado pelo governo e pelas empresas nos contenciosos comerciais em que todos procedimentos diplomáticos usuais foram utilizados de forma “vitoriosa” para os interesses do país, especificamente, os contenciosos das patentes farmacêuticas com os Estados Unidos, os subsídios agrícolas norte-americanos à cultura do algodão e os subsídios europeus contra o açúcar brasileiro na União Européia. A dinâmica desses contenciosos na OMC envolvendo o Brasil será analisada, respectivamente, nos capítulos 5 e 6 deste livro.

A aposta do governo FHC na época era de que a OMC era uma organização internacional de tipo novo. Nela havia a possibilidade de países menos poderosos prevalecer sobre os mais poderosos em contenciosos internacionais. Inclusive, em assuntos de importância crucial para países em desenvolvimento, como, por exemplo, a liberalização do comércio de bens agrícolas. Além disso, poderia-se abrir caminho para uma maior utilização dos mecanismos de solução de controvérsias da OMC por outros países, minando a argumentação jurídica e moral dos países desenvolvidos na prática de garantir subsídios aos seus produtos agrícolas, enquanto pressionam os menos desenvolvidos para assinarem acordos de proteção para patentes, que podem impedir a formulação de políticas públicas em prol do bem estar de sociedades mais necessitadas.

Essa premissa internacional levava em conta a possibilidade de alianças estratégicas de geometria variável na OMC, que também

exigiam níveis consideráveis de democratização à canalização do apoio da sociedade civil doméstica e internacional, para a garantia de legitimidade e credibilidade à nova política externa brasileira.

Em suma, na medida em que, cada vez mais, as questões internacionais estão atreladas à lógica da dinâmica doméstica e dos mecanismos institucionais que existem em sua sociedade para transferir e representar os interesses nacionais junto às estruturas internacionais de poder e vice-versa, torna-se necessário compreender no nível teórico e prático seus desdobramentos e suas conseqüências.

Nesta perspectiva, nosso objetivo no próximo capítulo será explorar, do ponto de vista teórico, a interação entre a esfera doméstica e internacional e o nexos causal entre democracia e política externa.

CAPÍTULO 2

NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS E DEMOCRACIA: QUESTÕES TEÓRICAS

Aglobalização, no sentido amplo de internacionalização da economia e de diversos fenômenos sociais, fomenta a superação da fronteira interno/externo e, conseqüentemente, a internacionalização da agenda doméstica, com a incorporação à esfera da decisão legislativa de questões de política externa, questões que previamente estavam restritas ao Executivo. (SOARES DE LIMA, 2000, p. 287).

INTRODUÇÃO

Na primeira seção deste capítulo buscaremos argumentos que demonstrem e garantam sustentabilidade à hipótese da existência de uma teoria liberal das relações internacionais. A seguir analisaremos, na segunda seção, o modelo teórico Jogo de Dois Níveis, visto que o mesmo pretende analisar como os atores domésticos vêm participando crescentemente dos assuntos de política internacional na atualidade, impondo seus interesses nos momentos em que as questões internacionais são debatidas em sociedades democráticas pluralistas. Agregaremos ainda, na terceira seção, as contribuições teóricas de Milner (1997) e Martin (2000) aos nossos objetivos, na medida em que ambas sugerem que as instituições domésticas são fundamentais para as negociações internacionais, sobretudo para

garantir credibilidade às ações dos Estados na sociedade internacional contemporânea.

2.1 – PREMISSAS LIBERAIS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Pode-se afirmar que as premissas liberais tiveram sua emergência histórica relacionada aos incentivos concedidos pelos Estados absolutistas, os quais, à época, desenvolviam uma política econômica mercantilista. Esta, em grande medida, teria contribuído à geração de incentivos para a criação de um mercado mundial. Paralelamente, fora celebrado o Tratado de *Westfália* que se tornou base jurídica de sustentação do sistema internacional interestatal (OLIVEIRA, M. F., 2001).

A revolução comercial ocorrida entre 1500 e 1700 teve como fonte de incentivo e controle o Estado absolutista que, concomitantemente, garantiu suporte tanto ao desenvolvimento tecnológico quanto comercial por meio do intervencionismo estatal na economia, sobretudo via a criação das Companhias privilegiadas de comércio. A combinação desses dois fatores possibilitou o advento da expansão marítima e como consequência a ampliação das atividades econômicas para o âmbito mundial.

A necessidade de ampliação e manutenção desse modelo econômico como fonte de geração de riqueza, por meio da espoliação de povos não civilizados na América, Ásia e África, bem como da exploração do rentável comércio de novos produtos, especialmente as especiarias, por parte das monarquias absolutistas como estratégia para se fazer frente as ameaças a sua segurança representadas por outras unidades políticas, levou os monarcas a se endividarem junto aos seus súditos e a abrirem possibilidades para muitos deles aproveitarem das benesses do comércio internacional.

Como resultado emergiu uma burguesia comercial com amplos poderes econômicos que passou a demandar crescentemente maior liberdade e igualdade de oportunidades junto ao Estado absolutista para suas atividades econômicas (OLIVEIRA, M. F., 2001).

Ao encontro desse movimento histórico, estava em marcha uma série de transformações que iriam alterar as bases materiais do desenvolvimento

econômico na política internacional: o deslocamento do comércio como única fonte de geração de novas riquezas à indústria. A burguesia comercial, depois da acumulação primitiva de capital no mercado mundial, passou a investir na indústria como fonte de geração, concentração e centralização de capital, desencadeando a Revolução Industrial, em um primeiro momento na Inglaterra, que depois se expandiu para outros Estados europeus.

No bojo da Revolução Industrial germinou a teoria econômica e política do Liberalismo que tinha como propósito fundamental ampliar *vis-à-vis* o Estado absolutista a liberdade de ação racional do indivíduo que, por meio do fruto do seu trabalho poderia, legitimamente, a partir de então, apropriar parcelas da natureza como sua propriedade privada. Reivindicava-se ainda a igualdade jurídica a todos os indivíduos proprietários para o desempenho de atividades econômicas nessa perspectiva.

Para tanto, o controle das atividades econômicas pelo Estado absolutista deveria ser banido. Em seu lugar, deveria se estabelecer um Estado liberal forte, que teria como função primordial criar climas econômicos favoráveis ao crescimento do investimento privado constante, regular as trocas de propriedade e atuar como árbitro à solução dos conflitos entre particulares e entre esses com o próprio Estado (SMITH, 1996).

A dimensão política dessa *constituency* econômica tem sua representação exata no governo representativo, na sociedade política, no Estado civil - entidade política ausente na lei natural, mas que deve ser construída pelos homens e deve emergir como fruto de um Contrato Social.

Essa necessidade existe porque os homens no “Estado de natureza” coexistem de acordo com as regras da razão, sem uma autoridade mundana que julgue suas disputas. Ou seja, o homem possui livre autoridade e livre disposição sobre sua vida e seus bens. A razão prevalece no “Estado de natureza”. E determina que, sendo os homens iguais, não devem se prejudicar mutuamente em sua vida, sua liberdade e suas propriedades. Pois, devem obedecer e jamais renunciar ao Direito Natural que lhes possibilita o Direito à vida, à liberdade e aos bens.

Em suma, o direito natural e a lei natural fruto da razão, torna o homem um indivíduo racional, que busca seu auto-interesse, compreendido

como qualidade humana que torna-os laboriosos, sociáveis e capazes de sobreviver em sociedade. Isso porque o homem é bom por natureza e tende a ser cooperativo. Desvios de moral resultam da vida em sociedade, não são inatos ao ser humano.

Mas, quando há escassez de bens naturais, a serem apropriados pelo trabalho e transformados em propriedade, parte dos indivíduos pode renunciar à lei e ao direito natural, tornando-se parciais e avessos à verdadeira razão. É quando aparecem as diferenças e os conflitos entre particulares com uso da violência.

O problema é que a lei e o direito natural possibilitam ao indivíduo o direito à “legítima defesa” e à punição como forma de retratação do custo que lhe foi imposto por pares. Isso pode gerar excessos e desaguar em conflitos freqüentes. O antídoto para evitar uma escalada da violência é a sociedade política, o estabelecimento do Estado civil.

Nessa entidade política, a função de legislar deve ser exercida pelo Parlamento, no qual estão os representantes eleitos de todos os cidadãos. Portanto, o Parlamento é a instituição soberana do Estado alijando a monarquia dessa função, garantindo assim a igualdade formal e a liberdade regulada por lei a todos os membros proprietários da comunidade sócio-política, para fazer riquezas e usufruir das propriedades advindas delas em paz e segurança junto a sua família (LOCKE, 1994), em substituição a lei e o direito natural próprio ao “Estado de natureza”.

Montesquieu (1997) complementa o argumento ao ensaiar a teoria de separação dos poderes, estabelecendo que o poder Legislativo fosse bicameral e totalmente separado do Executivo, sendo a tarefa de ambos frear um ao outro. Já o poder de julgar, apesar de estabelecido pelo Executivo, não deve por ele ser utilizado, mas sim pelos cidadãos comuns, pares entre si, que por meio de convocações são escolhidos para dirimir disputas ou punir algum infrator das regras econômicas, políticas e sociais.

A partir de então, o poder político do Estado seria dividido entre três poderes, o Executivo, o Legislativo e o judiciário, que devem ser livres e iguais para que um regule o outro, para se alcançar o bem comum da sociedade.

O mesmo bem comum deve prevalecer na política internacional, sobretudo entre os Estados civilizados, os quais deveriam criar laços duradouros pelo aumento dos fluxos de comércio – o *doux commerce*. Este, por sua vez, demandaria novas regras de convivência que conduziria à elaboração de um novo direito. Ou seja, comércio e direito se tornariam convergentes e complementares para a construção da paz mundial.

O abade de Saint-Pierre (2002) propôs que, da mesma maneira que o Estado solucionou o uso da violência no âmbito doméstico, para se obter paz duradoura entre as nações, era preciso criar um modelo de governo federativo internacional. Sua necessidade deriva das ameaças externas comuns enfrentadas pelos príncipes europeus, sobretudo dos bárbaros. Estes, para serem eficazmente enfrentados, demandariam uma confederação dos príncipes europeus em substituição à política de tratados prevalecente à época, que nada mais eram do que tréguas passageiras, sábias no papel, porém inviáveis na prática.

Uma confederação permitiria relações mais cooperativas, as quais poderiam se desenvolver por meio da arte do comércio, a qual possui a virtude de despertar a “sabedoria decorrente da lógica dos interesses de todos” e, por extensão, a paz..

Para Rousseau (2002), ao Saint-Pierre concentrar sua análise mais na esfera internacional, não percebeu que as relações entre os Estados dependem sempre da forma como o poder é exercido dentro de cada Estado. Logo, a existência da guerra é consequência dos males de um Estado forte e centralizado que visará expandir sua força externa na medida em que é mais absoluta sua dominação interna.

Portanto, evitar a guerra requer o exercício da soberania interna pelo parlamento, o qual cumprirá o papel de expressar a vontade geral através da elaboração de leis convergentes aos interesses da coletividade. Ou seja, ser livre, como dizia Rousseau, é obedecer “*à la loi qu'on s'est prescrite*” - o que é possível somente em Estados minúsculos.

Nessa perspectiva, a paz na política internacional só ocorreria se fosse pactuada uma federação de pequenos Estados plenamente soberanos, isolados e capazes de gerar riquezas suficientes para suprir as necessidades

do seu povo, mas, em conjuntos bem armados para a defesa contra qualquer agressão externa.

Em outras palavras, Rousseau defende a combinação da virtude da política de um pequeno Estado com a capacidade de defesa externa de uma grande nação. Dessa maneira, a vontade geral de cada pequeno Estado que permite o alcance do bem comum da sociedade se transformaria em vontade universal pela proteção coletiva necessária à perpetuação da situação interna. Isso possibilitaria, na política internacional, a passagem do conflito à cooperação, da contingência à lei, da barbárie ao Direito.

Kant (1984) buscou organizar as discussões dos pensadores liberais nas relações internacionais. Para tanto, negou Rousseau e recolocou sobre outros termos a questão da “arte do comércio” sugerida por Saint-Pierre e Montesquieu; propôs a criação de uma Liga Mundial de Nações, ou seja, um governo mundial, o qual, na sua visão, seria um imperativo moral para a paz perpétua.

Esta poderia ser alcançada com a incorporação e aceitação de todos Estados da sociedade internacional de três artigos definitivos: a) a constituição civil do Estado deve ser republicana; b) o estabelecimento de uma federação ou união pacífica entre eles à garantia de liberdade e segurança com manutenção de direitos particulares; e por fim, c) o estabelecimento de um direito cosmopolita operando em conjunção com a união pacífica.

Conclui-se, dessa maneira, que quanto mais estados republicanos (democracias) houver no mundo, menor a probabilidade de guerra e maior a possibilidade da paz, fundando assim a teoria da paz perpétua democrática na política internacional.

Essa idéia de Kant desmistifica, ainda no século XVIII, o consenso disseminado, sobretudo pela corrente teórica realista das relações internacionais, de que questões de política internacional, por não estarem associadas diretamente ao cotidiano doméstico, são exclusivamente prerrogativas do Estado e da sua burocracia especializada, devendo então estar totalmente dissociadas dos interesses dos cidadãos, da opinião pública e bem distante da prática democrática.

Ao contrário, Kant estabeleceu claramente uma conexão causal entre política doméstica e internacional, transformando a última em matéria de apreciação pública pelos componentes da comunidade política nacional. Em outras palavras, não são somente os governantes dos Estados que devem participar da política internacional, mas todos aqueles que possuem interesses em seus resultados. Desprende-se desse raciocínio que os atores não estatais possuem também importância na política internacional.

O Estado democrático não pode ser considerado um ator unitário porque é composto por diversos atores presentes em sua sociedade civil. Logo, qualquer decisão sobre política pública é tomada a partir de uma lógica racional e conflituosa entre esses atores, inclusive as decisões de política internacional, que estarão sujeitas ao resultado do jogo de barganha que envolve burocracias, atores sub-nacionais, grupos de interesse nacionais, internacionais e transnacionais, políticos em geral, lobby, etc., enquanto o aparelho estatal desempenha a função de árbitro com pretensa neutralidade.

Nesta perspectiva, é afastada a possibilidade da política doméstica não influenciar a política internacional porque uma torna-se extensão da outra. Logo, o Estado jamais pode ser considerado um ator unitário porque sofre influência constante de atores presentes na sociedade civil que demandam proteção aos seus interesses na política internacional.

A interação entre Estados e sociedades civis tende a ampliar crescentemente o interesse e as demandas desses atores em política internacional. Como resultado, a agenda internacional se torna mais complexa e extensa, assim como passa a abranger e se moldar em torno de interesses mais diversificados, tais como o econômico, o social, o meio ambiente, os direitos humanos, o terrorismo, entre muitos outros (KEOHANE; NYE, 1989).

O Quadro 2 sumariza as premissas liberais discutidas até aqui.

Quadro 2 – Premissas Liberais

	PREMISSAS LIBERAIS
Unidade de Análise	Atores estatais e não estatais são importantes.
Atores	O Estado é subdividido em partes, algumas das quais atuando de forma transnacional.
Dinâmica Comportamental	A construção das políticas externas e dos processos transnacionais envolve conflitos, barganhas, alianças e compromissos os quais não resultam necessariamente em plena satisfação dos interesses em jogo.
Agenda Principal	A agenda é múltipla, sendo questões sócio-econômicas e de bem estar social tão importantes, ou mais importantes, do que as questões de segurança nacional.

Todas essas questões rompem a esfera nacional e pressionam no sentido do alargamento de espaços transnacionais. É, principalmente, nesses espaços que os atores não estatais buscam atuar. Os Estados, por sua vez, ao invés de atuar na lógica conflituosa, tendem, para alcançar soluções para seus problemas, a cooperarem.

Esta cooperação pode conduzir a integração política e econômica, tais como UE e Mercosul (KEOHANE; NYE, 1989). Podem ainda levar a formas variadas de regimes internacionais por meio dos quais os próprios Estados estipulam regras, instituições e procedimentos que irão seguir e para garantir previsibilidade a suas ações e a dos seus parceiros, em um jogo de soma positiva no qual gera-se uma percepção generalizada de ganhos mútuos. A repetição desse jogo produz relações internacionais pacíficas, pois quando existem conflitos eles são solucionados diplomaticamente via cooperação, como ocorre nos contenciosos na OMC.

A expansão da importância do mercado na política internacional, com base nas premissas liberais, contribuiu para ampliar os custos da guerra. Isso porque, a partir de então, as relações internacionais tenderam a se configurar como uma teia de aranha, na qual todos os elementos estão interligados e podem afetar os demais.

Dito de outro modo, a movimentação na sociedade internacional é fruto da combinação da ação dos Estados, dos indivíduos e dos atores não estatais. Portanto, a sociedade internacional em forma de teia de aranha, devido ao aumento da interdependência, é resultado da política externa dos Estados, formulada a partir de um prisma democrático, bem como da ação de atores não estatais (KEOHANE; NYE, 1989).

É por isso que há uma tendência de mudança na dinâmica da sociedade internacional, da conflituosidade permanente no eixo do Estado à cooperação e interligação interativa entre a esfera doméstica e internacional. Essa última tende crescentemente a influenciar os assuntos domésticos de todos os Estados e sociedades civis. Muitos autores afirmam que devido a esse fator, sobretudo no pós-45 e nas últimas décadas do século XX, podemos verificar uma transferência de parcelas da soberania nacional para Organizações Internacionais, que passam a adquirir características supranacionais.

Rosenau (1990) vai além e aponta que o Estado deixou de ser agente internacional exclusivo, passando a dividir espaço com influentes atores, situados abaixo e acima da sua jurisdição nacional. Esta nova dinâmica, fruto das profundas e contínuas transformações abordadas no capítulo anterior, mas também da maior difusão da informação em função da tecnologia, do aumento da capacidade analítica e de organização da sociedade civil, criaria uma “incoerência estrutural”, pois permite a coexistência e a sobreposição de múltiplos atores no jogo político internacional.

Nessa direção, muitos Estados buscaram descentralizar suas tarefas tanto para níveis micros – locais - de poder quanto para níveis macros - regionais e internacionais -, visando compartilhar com outros atores suas responsabilidades.

Admitindo a formulação de Rosenau (1990), fica evidente a importância de se analisar as negociações internacionais por um paradigma que considere nexos causais entre os âmbitos interno e externo, entre regime político e política internacional. Em suma, a discussão teórica do liberalismo cotejada a episódios empíricos do cenário internacional, permite-nos afirmar que existem elementos suficientes para a elaboração

de um modelo teórico paradigmático liberal das relações internacionais. Longe de realizar essa tarefa, na próxima seção esboçaremos alguns argumentos que podem sustentar a afirmação.

2.2 – A TEORIA LIBERAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS TEM CARÁTER PARADIGMÁTICO?

Uma teoria alcança *status* paradigmático quando suas premissas básicas são eficazes para desenvolver argumentos, realizar previsões e sustentar explicações, de modo que ela seja considerada instrumento de pesquisa e de análise empírica para uma comunidade científica.

No campo das relações internacionais é comum o reconhecimento do *status* paradigmático da teoria realista e, mais recentemente, admitir avanços nessa direção às teorias institucionalistas. A teoria liberal, porém, é desqualificada ao ser considerada como uma utopia e/ou ideologia, de caráter apenas normativo. Os realistas elencam possíveis aspectos negativos dos liberais para afirmar sua proeminência e os institucionalistas partem das reflexões liberais para elaborar suas teorias.

Entretanto, como vimos acima, as premissas clássicas do liberalismo podem vir a ser úteis na construção de um modelo teórico liberal eficaz para desenvolver argumentos, realizar previsões e sustentar explicações sobre como a dinâmica sociedade-Estado pode influenciar as preferências estatais e ter impacto nas relações internacionais. Podemos afirmar que essas premissas clássicas se agrupam em torno de três temáticas básicas: a) primazia de atores sociais; b) representação e preferências do Estado; e c) interdependência e sociedade internacional.

No tocante à primazia dos atores sociais, os liberais consideram que a política é fruto dos interesses dos atores socialmente relevantes, que se organizam “de baixo para cima” para atingir seus objetivos tendo como instrumento o aparelho do Estado. Dessa maneira, quanto maior a multiplicidade e a relevância dos interesses em jogo, maior será o estímulo para mobilização dos atores, superando o problema da ação coletiva e da aversão aos riscos.

Essa dinâmica comportamental dos atores sociais na sociedade pode se desdobrar em três situações sociais que podem desencadear a cooperação ou o conflito. São elas: divergência em crenças fundamentais; escassez de bens materiais; e desigualdades no poder político. Quanto mais divergirem em crenças fundamentais a respeito de fronteiras, bens públicos, instituições políticas, etc., maior a possibilidade de conflito, sendo o inverso verdadeiro. Extrema escassez de bens materiais tende a levar os indivíduos a correrem maiores riscos para brigar por eles. Já a abundância relativa de bens materiais tende a fazer com que o interesse em conflitos para obtenção desses bens diminua. Por fim, quando o poder político é distribuído de maneira mais equitativa tende a haver maior espaço para a cooperação, enquanto uma maior assimetria de poder favorece o conflito (MORAVCSIK, 1997, p. 516). Em suma, a definição da composição das posições dos atores sociais no âmbito doméstico irá determinar a preferência estatal na esfera internacional.

Sobre a representação e preferências do Estado, a teoria liberal assume que o Estado é um instrumento passível de ser influenciado e manipulado em prol dos interesses dos atores que o compõem. Suas instituições são correias de transmissão dos interesses sociais para a política do Estado. Logo, um governo é resultado de estímulos e constrangimentos que sofre de atores sociais que buscam, por meio de instituições, serem representados e terem suas preferências refletidas no Estado. Logo, certas instituições, formais e informais, podem privilegiar certos indivíduos e grupos. “Portanto, a natureza das instituições estatais, juntamente com interesses sociais, é um determinante-chave do que os Estados fazem internacionalmente” (MORAVCSIK, 1997, p. 518). É parte fundamental da formulação das preferências de um Estado.

Na realidade, as instituições podem afetar a maneira como um Estado age. Ele pode agir de maneira unitária, quando uma questão de política externa é tratada de maneira coesa e extremamente coordenada entre os oficiais do governo. Pode agir também de maneira desagregada, quando o tratamento de determinada questão é dividido ou compartilhado

por oficiais e instituições que não agem de maneira coordenada e possuem preferências divergentes.

As temáticas 1 e 2 permitem concluir que os Estados buscam, na realidade, tipos particulares de segurança, prosperidade e autonomia definidos pelas coalizões sociais dominantes em seu âmbito. “Na visão liberal, *trade-offs* entre tais objetivos, assim como diferentes definições entre as nações, são inevitáveis, altamente variados e conseqüentemente causais” (MORAVCSIK, 1997, p. 520).

Por fim, ao tratar a questão de interdependência e sociedade internacional, os liberais entendem que a concepção de preferências de cada Estado é constrangida pelas preferências de outros Estados. Dada a interdependência política, isto é, custos e benefícios que resultam da busca de um Estado por seus objetivos a outros Estados, a interdependência de preferências é um constrangimento à liberdade plena de ação (KEOHANE; NYE, 1989).

A interdependência política pode ser classificada em três tipos: 1) preferências compatíveis ou harmoniosas, que resultam em poucos conflitos, pois causam baixas externalidades; 2) preferências de soma-zero, quando grupos sociais dominantes em um Estado julgam uma ação estatal necessária para suas preferências e essa ação causa altos custos para grupos dominantes de outro Estado. Nesse caso, há grande potencial para conflitos graves; 3) preferências complementares, que oferecem a oportunidade de maximização de objetivos por meio da cooperação e coordenação, levando à negociação. Nesse caso, a intensidade das preferências tem de superar o problema da ação coletiva.

Essas temáticas – ou premissas - permitem considerar que há na teoria liberal um viés sistêmico¹ interpretativo das relações internacionais. Pelo menos, por duas razões. Primeiro, ela considera que as preferências do Estado mudam conforme os contextos sociais doméstico e internacional,

¹ O foco de análise da teoria liberal gera críticas de realistas e institucionalistas. Eles afirmam que a teoria liberal é reducionista e não sistêmica, pois se fundamenta no doméstico, na unidade como nível de análise. Assim, para estudar as relações internacionais, deveria se utilizar primeiro teorias de cunho sistêmico, como a realista e a institucionalista, recorrendo a liberal apenas quando o nível sistêmico não fosse suficiente para construir explicações sólidas. A teoria liberal é considerada como parcial.

diluindo a ilusória e rígida linha entre interno-externo estabelecida pela teoria realista. Conseqüentemente, a análise deve ser multicausal, ou seja, tanto os aspectos domésticos quanto internacionais e transnacionais devem ser integrados nas explicações das relações internacionais.

Segundo, o comportamento dos Estados é o reflexo de suas preferências em contraste à configuração de preferências de outros Estados. Desse modo, como sugere a definição de teoria sistêmica de Waltz (1987), a interação entre os Estados tem a ver com a maneira com a qual uns se posicionam em relação aos outros conforme a sua dinâmica interna.

Dessa maneira, fica evidente que a teoria liberal explica não somente a política externa de Estados, mas também suas implicações sistêmicas. É o caso, por exemplo, da teoria da paz democrática que vimos na seção anterior.

Em um sistema marcado pela interdependência de preferências, a concepção de poder é outra. As *capabilities* dos Estados como determinantes do seu poder cede espaço à intensidade de suas preferências. Prova disso, é que “Mesmo nos casos ‘menos prováveis’, onde interdependência política e integridade territorial estão em jogo e meios militares são utilizados, as *capabilities* relativas nem sempre determinam resultados” (MORAVCSIK, 1997, p. 524). Dois exemplos ilustram o argumento: a guerra do Vietnã e a ocupação do Iraque. No primeiro caso, as preferências estatais norte-americanas se alteraram porque a sociedade deixou de apoiar a guerra quando houve aumento no custo de vidas. No segundo, coalizões domésticas iraquianas contra a ocupação criaram obstáculos a concretização dos objetivos norte-americanos. Em ambos os casos, as *capabilities* estadunidenses são muito maiores.

Como no realismo e no institucionalismo, as premissas da teoria liberal são abstratas e pouco precisas. Contudo, sustentam três variantes da teoria liberal: o liberalismo ideacional, o liberalismo comercial e o liberalismo republicano. “Cada uma se apóia em especificações distintas dos elementos centrais da teoria liberal: demandas sociais, mecanismos causais pelos quais demandas sociais são transformadas em preferências

do Estado, e os padrões resultantes das preferências nacionais na política mundial” (MORAVCSIK, 1997, p. 524).

Os adeptos do liberalismo ideacional consideram a configuração da identidade social² e dos valores como determinantes das preferências do Estado e, portanto, das possibilidades de conflito ou cooperação nas relações internacionais. Três fontes principais alimentam a identidade social: a nacionalidade, as instituições políticas e a regulação socioeconômica.

A questão da nacionalidade está ligada às fronteiras e a noção de cidadania. Serve como medida da superposição entre território e valores de cidadania dos grupos sociais poderosos do Estado sem contestação importante de outros grupos sociais de outros países.

Nesse sentido, a legitimidade com que indivíduos e grupos vêm instituições políticas próprias e dos parceiros é outra fonte de alimentação da identidade nacional. O liberalismo ideacional entende que as percepções de legitimidade das instituições políticas domésticas se transformam em padrões de ação para o Estado. Assim, quando instituições políticas de um Estado causam externalidades em outros diferentes, tende a haver conflito. Quando as instituições se reforçam, aumenta a possibilidade de cooperação. Por exemplo, a constituição do Mercosul teve como um objetivo ancorar a redemocratização de Brasil e Argentina (VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2001).

A última fonte é a regulação socioeconômica. O liberalismo ideacional considera que é legítimo regular aspectos socioeconômicos a partir de identidades sociais. Ocorre, porém, que a maneira como um Estado prefere regular assuntos como migração, moeda, liberdade religiosa, etc., pode causar externalidades às preferências de outros Estados. A configuração dessas preferências no sistema internacional pode levar ao conflito ou a cooperação, de acordo com a lógica da interdependência internacional de preferências. Um exemplo é o grau exacerbado de conflitos entre parcelas do mundo ocidental com o fundamentalismo islâmico na atualidade.

² Identidade social é “[...] um conjunto de preferências compartilhadas por indivíduos a respeito do escopo e da natureza do fornecimento de bens públicos, que por sua vez especificam a natureza da ordem social legítima aos estipular quais atores sociais pertencem à *polity* e a que tem direito.” (MORAVCSIK, 1997, p. 525).

Já os adeptos do liberalismo comercial explicam o comportamento dos Estados a partir dos estímulos e constrangimentos que a estrutura da economia doméstica e internacional exercem sobre atores domésticos e transnacionais. Por exemplo, no tocante à liberalização comercial, quanto maior os benefícios econômicos para atores privados relevantes, maior o incentivo para os governos facilitarem as transações. Quanto mais custoso o ajuste imposto pelas trocas comerciais, mais oposição surgirá à liberalização (ROSENAU, 1990). Não se pressupõe que o mercado leva eminentemente à cooperação.

A teoria liberal se concentra na estrutura do mercado como variável que leva à abertura ou fechamento de barreiras à transações. Dito de outro modo, o liberalismo comercial busca analisar a política econômica internacional a partir de conflitos distributivos domésticos e internacionais. Dependendo de como são distribuídos custos e benefícios econômicos, entre atores domésticos e entre os Estados, a política econômica tende a ser formatada.

Os adeptos do liberalismo republicano buscam explicar como a representação política doméstica determina quais atores sociais são privilegiados na formulação e na implementação da política externa do Estado. Em alguns casos, grupos políticos “capturam” o Estado, dominando instituições e transferindo custos e riscos de ações internacionais para outros atores, fazendo parecer que seus interesses particulares são os genuínos interesses nacionais.

Um caso extremo e que exemplifica bem o alvo do liberalismo republicano é o da guerra. Argumenta-se que Estados cujas instituições concentram mais poder, como o caso dos Estados totalitários e autoritários, tendem a serem mais agressivos, pois os custos e riscos da guerra são transferidos para a população. Os governantes normalmente não arcam com tais custos. Inversamente, “instituições democráticas liberais tendem a não provocar tais guerras porque a influência é colocada nas mãos daqueles que devem gastar sangue, recursos e daqueles que escolhem líderes” (MORAVCSIK, 1997, p. 531). Isso não quer dizer que o contrário possa ocorrer. Mas esse é um dos argumentos que sustenta a teoria da paz

democrática, provavelmente, a formulação que mais se aproxime de uma lei geral no campo das relações internacionais.

Isso posto, cabe-nos, nesse momento, demonstrar se a teoria liberal das relações internacionais atende, segundo Lakatos (1998), quatro critérios: coerência como teoria geral, limites bem definidos, acurácia empírica e consistência multicausal. Eles caracterizam se uma teoria possui ou não caráter paradigmático.

A teoria liberal conecta hipóteses, com coerência lógica, que antes não se relacionavam e que não eram explicadas pelas teorias existentes. As três variantes liberais podem ser utilizadas em conjunto, criando um poderoso arsenal explicativo, uma teoria geral coerente, a partir das preferências dos Estados e das relações sociais domésticas e transnacionais que a constituem.

Dessa maneira, é possível explicar conflitos nacionalistas, suas implicações econômicas e o modo como as instituições políticas representativas influenciam a opção pelo conflito. Ou vice-versa no caso de cooperação.

O liberalismo vai além do realismo e do institucionalismo em três grandes fenômenos das relações internacionais: 1) explica porque a política externa dos países muda ao longo do tempo e porque muitas vezes atua de modo incoerente. Isso porque o liberalismo não toma as preferências do Estado como dadas, mas estuda como elas se formam e se alteram, captando assim a essência das razões das alterações; 2) explica mudanças históricas na sociedade internacional ligando mudanças econômicas, políticas e sociais com o comportamento do Estado; e 3) oferece explicação para a política internacional contemporânea mais cooperativa no Ocidente, a qual emerge devido a um ambiente de interdependência complexa que é resultado de afinidades institucionais prévias.

A especificidade da análise liberal encontra-se no fato dela considerar a possibilidade da política externa de um Estado se alterar mesmo que as variáveis poder (*capabilities*) e informações sejam mantidas constantes, buscando explicações para tanto no contexto social e em conflitos

domésticos. Seus limites são bem definidos ao ponto do liberalismo contribuir para o estudo dos regimes, mais do que a teoria institucionalista. Isso ocorre de duas maneiras: a) a teoria liberal permite identificar quando a preferência de um Estado por regime internacional surge e como ela afeta-o, e b) explica a estabilidade do regime pelos ajustes pelos quais as sociedades passam, de modo a tornar custoso sua quebra ou mudança.

Na maioria dos casos, os analistas de relações internacionais, ao não levarem em consideração as premissas liberais, acabam incorrendo em erros, realizando análises incompletas e, pior, anulando a validade empírica das suas teorias. Por exemplo, para Waltz (1987, p. 185) “o jogo a ser vencido é definido pela estrutura e ela determina o tipo de jogador que tem mais probabilidade de vencer”. Ou seja, a estrutura internacional pode selecionar o país hegemônico. Logo, aqueles Estados “que se conformam às práticas mais difundidas e coroadas de sucesso chegam mais freqüentemente ao topo e têm probabilidade de nele permanecer” (WALTZ, 1987, p. 185).

Mas, quais atores definem as práticas de sucesso a serem seguidas difundidas pelas estruturas internacionais? Isso Waltz não foi capaz de demonstrar. Porque ao ater-se às premissas realistas não percebeu o papel da dinâmica doméstica na definição da preferência do Estado norte-americano, muito menos o desenvolvimento de instituições políticas domésticas capazes de servir como correias de transmissão dos interesses da sociedade estadunidense às estruturas internacionais, como ocorre com o USTR na questão do comércio. Nesta perspectiva, evitaria-se a ausência de acurácia empírica. Ou seja, defender hipóteses no plano teórico sem lastro na realidade.

A teoria liberal, quando bem operacionalizada, dificilmente conduz o pesquisador a esse erro. Assim, deve ser considerada um paradigma, deve ser sempre um ponto de partida para a análise das Relações Internacionais.

A peculiaridade de enfatizar a prioridade das preferências³ na definição da ação internacional, bem como para explicar o elo entre os

³ Segundo Moravcsik (1997, p. 542) “Preferências determinam a natureza e a intensidade do jogo que Estados estão jogando e são um determinante primário de qual teoria sistêmica é apropriada e como ela deve ser especificada. Variações nas preferências estatais geralmente influenciam a maneira como Estados calculam

meios disponíveis e a opção por conflito ou cooperação dos Estados, permite-nos afirmar que, em sua gênese, a teoria liberal possui consistência analítica multicausal. Portanto, deve ter prevalência como teoria sistêmica. Nessa direção, Moravcsik (1997) sugere um modelo de “dois-estágios” para análise das Relações Internacionais. Nos casos em que as preferências dos Estados determinam de primeira mão sua ação estratégica, o liberalismo pode ser utilizado de maneira pura. Porém, quando as preferências dos Estados não forem suficientes para explicar os fenômenos, isto é, quando considerações a respeito do poder relativo ou da assimetria de informação se fizerem necessários, então deve-se utilizar o realismo ou o institucionalismo como complementos.

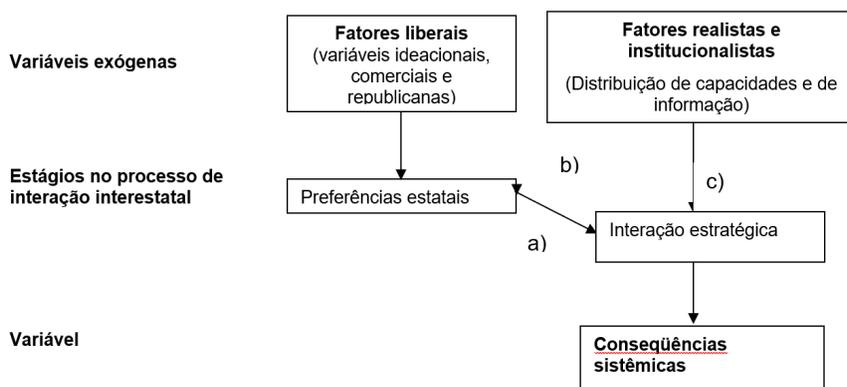
Um exemplo histórico que demonstra a viabilidade da proposta foi a estratégia de contenção. Kennan, seu precursor, analisou fundamentalmente questões domésticas da URSS para sugerir uma estratégia para os EUA: impedir o avanço comunista e esperar pela sua implosão. Posterior a essa análise preliminar, o realismo e o institucionalismo são utilizados como forma de manter um equilíbrio de poder favorável e de manter a coordenação entre aliados.

O realismo e o institucionalismo não foram capazes de explicar o fim abrupto da Guerra Fria, mas o liberalismo explicaria pelas mudanças domésticas que minaram a capacidade da URSS manter-se no conflito. O liberalismo perceberia que o baixo crescimento econômico soviético seria insuficiente para sustentar a expansão militar demandada pelo lançamento do projeto “Guerra nas Estrelas” do governo Reagan. Seu fim ocorreria pelo chamado *Imperial Overstretch* (KENNEDY, 1989).

Enfim, como buscamos demonstrar, consideramos que a teoria liberal de Relações Internacionais possui caráter paradigmático, tanto quanto o realismo.

estrategicamente o ambiente, enquanto o contrário – situações estratégicas levam a variações nas preferências do Estado – é inconsistente com a premissa da racionalidade compartilhada pelas teorias [de relações internacionais].” (MORAVCSIK, 1997, p. 542).

Figura 1 – Caráter paradigmático da teoria liberal de Relações Internacionais



Na próxima seção, buscaremos demonstrar como Putnam (1993) utiliza-se dessas premissas liberais para propor uma análise sofisticada das negociações internacionais na contemporaneidade. Simultaneamente, verificaremos sua viabilidade analítica para a interpretação da ação brasileira na OMC.

2.3 – O JOGO DE DOIS NÍVEIS DE PUTNAM⁴

Após verificarmos a viabilidade de um paradigma liberal para análise das relações internacionais, que leve em conta a identificação das preferências de atores domésticos relevantes e os meios de disputa e canalização dessas preferências para a formulação da política externa, podemos abordar adequadamente esforços teóricos voltados para as negociações internacionais. Concentrar-nos-emos na proposta analítica de Putnam (1993) e na contribuição de outros autores que desenvolveram seus trabalhos a partir dessa proposta.

Cabe apontar que esses esforços ascendem em meados da década de 1980, quando formava-se o consenso neoliberal, adensava-se a

⁴ Daqui em diante para Jogo de Dois Níveis utilizaremos a expressão JDN.

globalização financeira e cristalizava-se a reestruturação produtiva em bases transnacionais. Essas transformações, como apontamos no capítulo 1, resultaram na globalização multidimensional que contribuem à dissolução da barreira entre os âmbitos interno e externo, dando maior importância a atores não estatais, ao aspecto setorial das negociações internacionais e, finalmente, à interlocução entre sociedade e governo em países democráticos.

Putnam (1993) afirma que existem profundas relações entre a escolha pela cooperação realizada pelos governos no plano internacional e os interesses domésticos que eles representam. Ou seja, a cooperação pode avançar e/ou sofrer limites ou mesmo refluir dependendo da capacidade de poder de veto ou apoio dos atores domésticos identificados com a questão em negociação.

O governante ou negociador internacional (*statesman*) sofre pressões dos grupos de interesse domésticos, que têm preferências diferenciadas; sendo assim, o “interesse nacional” não é definido de maneira exclusiva pelo poder central (Executivo), mas também advém do debate interno entre os diversos poderes (Legislativo, Executivo e judiciário), grupos de interesse e a opinião pública, etc. Nessa lógica, o Estado não é um ator unitário, como pressupõem os realistas, e as decisões são tomadas em um ambiente poliárquico.

Em um ambiente internacional marcado por alto grau de interdependência entre o nacional e o internacional, a solução dos problemas locais deve ocorrer por meio da centralização de poder no nível global, via negociações objetivando a cooperação internacional, obviamente em complementaridade com a ação doméstica setorial local e descentralizada (ROSENAU, 1990).

Portanto, pode-se afirmar que a interligação virtuosa entre *policy-makers* no âmbito do Estado e os grupos de interesses na sociedade civil, do ponto de vista teórico, são fatores indispensáveis que podem tanto garantir maior poder de barganha ao negociador internacional (poder Executivo)

quanto ser um elemento de sua debilidade no momento da negociação internacional⁵.

Logo, para Putnam (1993), a negociação internacional visando à cooperação entre Estados na sociedade internacional depende tanto da estrutura de ganhos domésticas (*win-set*) de cada Estado quanto do seu parceiro, que serão determinantes no momento de ratificação interna do acordo internacional. Ou seja, a cooperação entre Estados ocorre em dois níveis: internacional e doméstico. Neles, os governos responsáveis pelas políticas externas dos Estados considerados como negociadores internacionais, atuam simultaneamente junto aos seus interlocutores domésticos, com os quais negociam a ratificação e a entrada em vigor dos acordos. Daí a importância do papel dos atores políticos e do nível de pressão que esses sofrem dos grupos de interesses econômicos e sociais que os apoiam e no plano internacional, no qual jogam (negociam) em busca da cooperação internacional com outros Estados.

A cooperação, portanto, será mais ou menos provável dependendo do quão atraente uma certa política seja para os grupos de interesse. A razão para isso é que o interesse destes em uma específica política afetará a maneira como os políticos enxergam a questão e se serão favoráveis (*dovish*) ou contrários (*hawkish*) à sua ratificação. “Those who stand to lose should block or try to alter any international agreement, whereas those who may profit from it should push for its ratification”⁶ (MILNER, 1997, p. 63).

Logo, é a dinâmica interna que definirá as possibilidades e as opções da ação internacional do Estado. E ela é determinada pela formulação e pela acomodação das preferências domésticas em coalizões políticas que podem ou não ser favoráveis à ratificação e implementação do acordo internacional.

At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those

⁵ Putnam fala em cooperação internacional. O termo negociação internacional foi uma adaptação nossa ao objeto do livro.

⁶ “Aqueles que perdem devem bloquear ou tentar alterar qualquer acordo internacional, enquanto aqueles que podem se beneficiar dele devem pressionar para sua ratificação.” (Tradução nossa)

groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign⁷. (PUTNAM, 1993, p. 436).

Dessa maneira, Putnam (1993) argumenta que um governo dividido, em que não há consenso amplo entre os interlocutores domésticos em relação a pauta internacional em questão, pode obter maior sucesso nas negociações internacionais do que aquele governo que incorpora e representa um consenso doméstico mais amplo.

Em outras palavras, as dissensões internas em relação à questão internacional em voga são benéficas ao governo na função de negociador internacional no momento da negociação internacional ao tornarem evidentes ao seu parceiro durante a realização dos acordos que caso estes não forem ao encontro do seu *win-set* ele não será ratificado no Parlamento. Vale ressaltar aqui que no JDN há dois momentos específicos: 1. a negociação internacional e 2. a ratificação do acordo internacional no plano doméstico.

Putnam (1993) considera o *win-set* como uma “estrutura de ganhos” esperada pelos interlocutores domésticos durante o processo de negociação do acordo internacional. Caso o acordo for ao encontro de seus interesses aumenta-se a possibilidade dele ser ratificado no Parlamento e, portanto, estabelecido, sendo o contrário também verdadeiro. Geralmente, o *win-set* é estabelecido pelas ONG’s, movimentos sociais, *lobbies*, partidos políticos, parlamentares, governos sub-nacionais, etc.

Portanto, quanto menor o *win-set* - ou seja, mais posições difusas no nível doméstico - mais força terá o governo na negociação internacional

⁷ “No nível nacional grupos domésticos buscam atingir seus interesses pressionando o governo a dotar políticas favoráveis e políticos procuram poder construindo coalizões entre tais grupos. No nível internacional, governos nacionais tentam maximizar sua própria habilidade de satisfazer pressões domésticas, ao mesmo tempo em que minimizam as conseqüências adversas de desenvolvimentos externos. Nenhum dos dois jogos podem ser ignorados pelos tomadores de decisão, desde que seus países permaneçam interdependentes, porém soberanos.” (Tradução nossa).

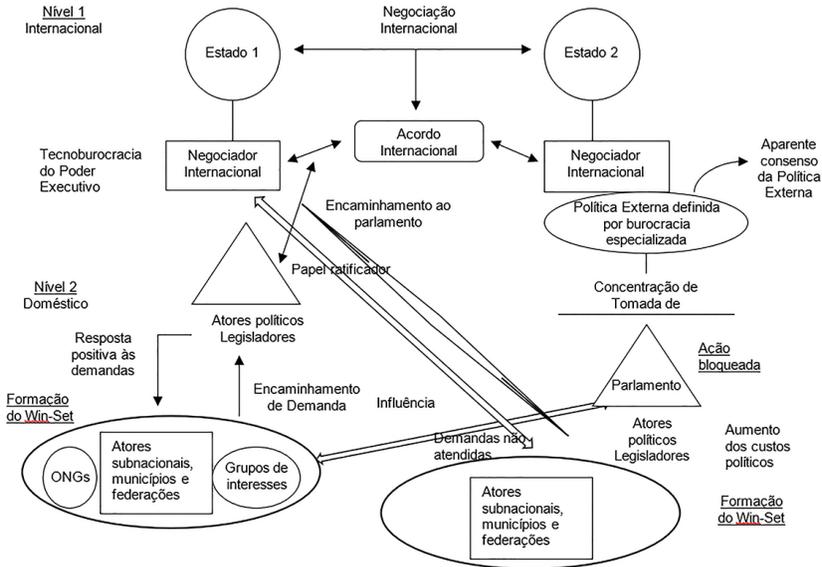
(nível internacional). E quanto maior o *win-set* – mais posições coesas no nível doméstico - é mais provável se alcançar um acordo, mas, concomitantemente, diminui a capacidade de barganha do governo *vis-à-vis* outros negociadores.

Isto significa que a negociação internacional para ser estabelecida favoravelmente a um determinado Estado não exige que sua unidade doméstica esteja solidamente consolidada, como pressupõem as teorias convencionais de relações internacionais, mas sim o oposto. Pois, na medida em que haja mobilização doméstica em torno de assuntos de política externa, ao invés do Estado enfraquecer-se ele torna-se mais poderoso no processo de negociação, visto que de antemão está claro que caso o acordo internacional seja contrário aos interesses de grupos econômicos e sociais poderosos no âmbito interno ele não será ratificado no Parlamento, não podendo fazer parte da ordem constitucional do país.

A figura 2 ilustra a negociação internacional, levando em consideração o JDN. No Estado 1 podemos notar que a sociedade (ONGs, grupos de interesse, etc) encaminha demandas ao Legislativo, que as recebe e as responde influenciando o seu negociador internacional de acordo com essas demandas.

Já no Estado 2, semelhando ao Brasil, o Legislativo é pouco responsivo à sociedade. Além disso, encontra uma barreira entre suas preferências e as da burocracia especializada em formulação de política externa. Assim, o negociador internacional tende a representar as preferências filtradas pelo MRE a partir do insulamento burocrático. Como é possível notar na figura, além da dinâmica doméstica e internacional, o processo de tomada de decisões em política externa pode ser também influenciado pelo *win-set* dos parceiros internacionais por meio de pressão direta sobre a burocracia do Estado e/ou pela influência de grupos de interesses poderosos na sociedade, os quais podem assumir as demandas de grupos de interesses domésticos de outros Estados como se fossem suas.

Figura 2 –Teoria do Jogo de Dois Níveis



Para que a análise das negociações internacionais com o modelo de Putnam (1993) seja válida, é necessária a existência de mobilização da sociedade civil e do parlamento no tocante a questões internacionais em países democráticos. Além disso, como lembram Cortell e Davis (1996) ao investigarem o recurso de grupos domésticos a normas internacionais para potencializarem suas posições, é preciso que a estrutura da política doméstica permita que as preferências desses grupos influenciem a política internacional dos governos. Isto é, é preciso haver interlocução e/ou pontos de pressão entre grupos sociais organizados e os *policymakers* para que seja possível identificar a política no âmbito doméstico como uma variável de relevância para se entender a política externa e as negociações internacionais.

No caso dos Estados Unidos, especificamente na questão do comércio internacional, essas condições são atendidas, validando o JDN (Estado 1). No caso brasileiro, entretanto, como veremos na parte II, de um modo geral, a ausência de mobilização da sociedade civil e de

mecanismos institucionais que limitem a livre ação do Executivo *vis-à-vis* o Legislativo na formulação da política externa tende a limitar a validade do JDN (Estado 2). Outro ponto crítico é a falta de canais de interlocução e mecanismos de pressão entre sociedade e governo devido ao insulamento burocrático.

Apenas em ocasiões muito particulares o poder Executivo deliberadamente permite a existência do dissenso doméstico para utilizá-lo como fator de barganha em negociações internacionais. A questão da liberalização do açúcar no Mercosul, quando uma lei nacional Argentina se sobrepôs a um Tratado Internacional que já havia sido previamente acordado e ratificado no Mercosul, mas depois revogado por motivos eleitoreiros, nos demonstra muito bem esta situação (OLIVEIRA, M. F., 2003).

Outro exemplo, ocorreu em torno da questão do acordo com os Estados Unidos para a cessão de direitos de soberania nacional a uma base militar norte-americana em Alcântara. O dissenso doméstico contra a proposta levou o Executivo a renegociar o acordo devido à alta possibilidade da sua rejeição pelo Legislativo. Durante a renegociação questões polêmicas foram evitadas e novas cláusulas foram inseridas, tais como aquela que permite que haja a cessão exclusivamente para uso comercial por empresas norte-americanas, as quais deverão somente lançar satélites com uso exclusivamente pacíficos.

Os estudos de caso selecionados nesse livro representam ocasiões particulares em que há mobilização da sociedade civil e interlocução com o governo, validando a análise com o modelo JDN. No caso estudado das patentes farmacêuticas, ceder à pressão dos Estados Unidos na OMC para eliminar da legislação brasileira (Lei 9279/96) o artigo 68 que permite, de acordo com o TRIPS, a licença compulsória de patentes de medicamentos em caso de emergência pública, traria sérias conseqüências ao programa brasileiro de combate a AIDS, reconhecido internacionalmente como de alta eficácia (BRASIL, 1996).

Essas conseqüências, temia-se, refletir-se-iam em altos custos econômico e principalmente político para o governo Cardoso. Isso porque, por um

lado, a desvalorização do real após 1999 tornou inviável a sustentabilidade econômica do programa pelos altos custos dos medicamentos. Por outro lado, no âmbito político, municiaria a oposição com argumentos desfavoráveis ao governo durante o pleito eleitoral de 2002.

O negociador brasileiro, em um primeiro momento, utilizou o dissenso doméstico contra a proposta norte-americana de reforma à lei brasileira, tornando-a mais restritiva do que o próprio TRIPS e, em seguida, canalizou o consenso doméstico e internacional favorável à sua posição para modificar o regime internacional de patentes, de forma que se tornasse mais favorável aos interesses brasileiros e de países aliados.

É interessante notar que uma negociação internacional amplamente discutida com a sociedade, caso venha a ser aprovada pela mesma, terá legitimidade democrática e, portanto, dificilmente será alterada. Em outras palavras, a discussão democrática da política externa com a sociedade garante a mesma previsibilidade e credibilidade. A dificuldade em alcançar o acordo durante a negociação será da mesma intensidade para mudá-lo mais tarde (MARTIN, 2000). Para que haja mudança numa determinada política do governo é preciso superar os pontos de veto criados pelas instituições. O mesmo ocorre em questões de política internacional onde o sistema decisório é fragmentado (MANSFIELD; HENISZ, 2004).

Devido a isso, não há mais sentido à prática plena do insulamento burocrático dos formuladores de política externa na atualidade, em particular, no caso brasileiro. Esta situação tende a ser prejudicial, visto que os negociadores brasileiros perdem o argumento de defesa dos grupos de interesses que compõem os interesses nacionais do país, como utilizam freqüentemente os norte-americanos na questão do aço na ALCA ou os franceses na questão agrícola na União Européia. E depois de concretizado um acordo, o governo perde credibilidade por não possuir um processo de política externa que contenha pontos de veto bem desenhados, cujo intuito seja o cumprimento dos compromissos internacionais.

Porém, pode-se afirmar que o uso desse argumento eleva o risco de que a negociação internacional não ocorra caso o *win-set* do outro negociador também não permita avanços, ampliando a possibilidade de defecção. Ou

seja, governos com menor *win-set* – mais dissensões - provavelmente têm poucas possibilidades de cooperarem.

Segundo Putnam (1993), a defecção ocorre quando o acordo internacional não é ratificado, deixando de ser cumprido. Ela pode ser uma defecção voluntária, que ocorre quando deliberadamente o negociador deixa de cumprir acordos internacionais. Ou pode ser uma defecção involuntária, que ocorre quando o negociador torna-se incapacitado de cumprir os acordos internacionais por motivos que extrapolam sua capacidade de controle.

Em outras palavras, os governos que sofrem pressão interna de grupos de interesses identificados com assuntos de política externa dificilmente poderão estabelecer acordos internacionais que não sejam benéficos a esses grupos, o que é correto e deve prevalecer em sociedades democráticas, nas quais as dissensões domésticas são possíveis e benéficas até o ponto em que visem o bem estar coletivo.

Em negociações internacionais as dissensões domésticas são benéficas e necessárias justamente no momento da definição do que são os interesses nacionais do país e, por conseguinte, a busca do bem estar coletivo. Porém, em países em que elas – as dissensões domésticas - não ocorrem ou são bloqueadas por meio de insulamento burocrático, é mais simples durante a negociação internacional um recuo nas suas posições, o qual poderá favorecer o negociador dividido que acaba utilizando “[...] a negociação internacional para consolidar sua posição política doméstica e, ao mesmo tempo, utilizar sua debilidade doméstica para extrair benefícios dos outros negociadores” (VEIGA, 1999, p. 38). Ou seja, o país em que as dissensões domésticas ocorrem mais frequentemente dentro de um marco institucional propício poderá ter vantagem sobre aqueles que não permitam o mesmo.

O Brasil faz parte desse segundo bloco de países, onde os grupos de interesses não podem expressar claramente suas dissensões domésticas no tocante à política externa por falta de mecanismos institucionais adequados. Isso faz com que o país perca várias disputas comerciais pelo fato do menor *win-set* – ou seja, um número elevado de dissensões domésticas

- presente na sociedade muitas vezes não estar claro, graças, em grande medida, à centralização e ao insulamento burocrático para a formulação da política externa no Ministério das Relações Exteriores, e também pela falta de canais institucionais apropriados para sua manifestação e evasão, impossibilitando a comunicação com a sociedade civil e outras esferas do governo, facilitando assim, sempre que exigido pelos parceiros, um recuo do Brasil de suas posições em negociações internacionais. Como veremos, os casos de vitória brasileira ocorreram exatamente quando o MRE deliberadamente permite a emergência de amplas dissensões domésticas sobre a questão internacional.

Paralelamente, como já sugerimos, a sociedade internacional contemporânea favorece “[...] o aumento do componente distributivo da política externa”, o que tende crescentemente a politizá-la, “[...] inserindo-a diretamente no conflito distributivo que nas poliarquias é resolvido por meio dos mecanismos de representação e voto no espaço público” (SOARES DE LIMA, 2000, p. 296).

Logo, quando a política externa e, por extensão, os processos de negociação internacional, tornam-se assuntos de domínio público, sem mecanismos institucionais apropriados para o seu tratamento, como ocorre no Brasil, há uma tendência a gerar profundas controvérsias na sociedade civil, possibilitando que ela seja influenciada por uma ampla gama de atores econômicos, políticos e sociais de modo anacrônico, que muitas vezes nem mesmo possuem interesses diretamente afetados pela questão em pauta. Isso pode tanto levar ao estabelecimento de menor *win-set*, reforçando o poder do negociador internacional, como aumentar o *win-set*, diminuindo o mesmo em momentos indesejáveis. Ou seja, quando o *win-set* deveria ser menor ele torna-se maior e vice-versa.

2.4 – ESTABILIDADE INTERNA E CREDIBILIDADE EXTERNA: INTERESSES, INSTITUIÇÕES E INFORMAÇÕES

Nessa mesma linha de argumentação, Milner (1997) busca demonstrar, complementar e refinar o argumento teórico de como a política doméstica influencia decisivamente as negociações internacionais.

Milner (1997) enfatiza a conexão causal entre condições políticas domésticas e negociações internacionais, afirmando que a chave à compreensão dessas últimas se encontra no âmbito interno dos Estados. Isto porque os negociadores internacionais devem conseguir a aprovação das negociações que conduzem junto aos legisladores e aos grupos de interesses. Portanto, além de não possuírem controle sobre a ratificação da negociação, visto que ela depende dos atores políticos domésticos, os negociadores internacionais enfrentam no jogo democrático, sobretudo em países presidencialistas, governos divididos, a falta de apoio dos grupos de interesse – ou até mesmo mobilização contrária - e a possibilidade de alteração do regulamento interno de ratificação dos acordos.

Como afirmam Martin (2000) e Neves (2003), quando os interesses do Legislativo são diferentes do Executivo há claras tendências por parte dos legisladores de efetuar alterações no regulamento interno no sentido da retomada das suas prerrogativas constitucionais no processo de formulação da política exterior. Assim, ambos corroboram com Milner (1997) de que as condições domésticas são preponderantes às negociações e os acordos internacionais. Porém, como veremos, para Milner (1997) elas chegam a atrapalhar, enquanto para Martin (2000) e Neves (2003) são fontes de estabilidade e credibilidade internacional.

Nesta perspectiva, Milner (1997) afirma que há três variáveis que condicionam as negociações internacionais a partir do nível doméstico: 1) estrutura de preferências domésticas; 2) instituições políticas domésticas; e 3) distribuição doméstica da informação.

Segundo Milner (1997), a política doméstica é importante nas negociações internacionais porque o Estado não é um ator unitário, existindo em seu âmbito preferências domésticas conflitantes na figura dos atores políticos e grupos econômicos e sociais que estão interagindo no nível II para garantir seus interesses. Sem sombra de dúvidas essa dinâmica conflituosa influencia a negociação internacional e seu conteúdo.

A estrutura de preferências domésticas emerge da interação das relações entre os atores Executivo, Legislativo e grupos de interesse que definem suas posições tendo em vista seus interesses e cálculo de sobrevivência política

estratégico. Como vimos, a dimensão externa tende a ter um papel crescente nas questões do cotidiano das sociedades nacionais, portanto, passa a ocupar uma posição relevante na definição dos interesses desses atores domésticos que, por sua vez, passam a incluir no seu cálculo questões de política internacional, conduzindo os formuladores a crescentemente considerá-los para a concretização da política externa do Estado.

É por isso que para Milner (1997), o nível doméstico, sobretudo o poder Legislativo e as demandas que canalizam, pode se constituir em um obstáculo às negociações internacionais. Isso se torna mais provável caso não haja mecanismos institucionais adequados para que a participação dos atores políticos e grupos de interesses ocorra sem prejuízos para a comunidade.

Devido a essa questão que Milner (1997) conclui que a influência do nível doméstico nas negociações internacionais será afetada pelo papel das instituições políticas democráticas de cada Estado e pelos mecanismos que distribuem o poder durante a formulação e o processo de tomada de decisões da política externa. “Domestic political institutions determine how [power] over decision making is allocated among national actors” (MILNER, 1997, p. 99).

Logo, compreender as relações institucionais, principalmente entre Executivo e Legislativo em democracias, é preponderante à compreensão das negociações internacionais a partir do nível doméstico. “Variations or changes in this institutional relationship influence the probability and terms of international cooperation” (MILNER, 1997, p. 99).

A autora identifica cinco poderes institucionais mais comuns que podem influenciar as negociações internacionais. Determinação da agenda (*Agenda setting*) é o primeiro poder. Refere-se à competência de um ator colocar temas na agenda do Executivo ou do Legislativo; de modo inverso, mas igualmente importante, esta é a competência de manter temas fora da agenda. O segundo poder é o de propor e introduzir emendas. Possuir essa competência pode minar o poder de determinação de agenda na medida em que se pode alterar o escopo inicial do proponente. O terceiro poder é o de ratificação ou veto. Consiste na competência para determinar a incorporação

ou a refutação de um texto à legislação nacional. Promover referendos é o quarto poder. Sua utilização pode ter como finalidade aprovar um acordo internacional que, se levado ao Legislativo, provavelmente não seria ratificado. Portanto, a competência de propor referendos pode minar a de ratificar ou vetar. O quinto e último poder trabalhado por Milner (1997) é o de barganha (*Side Payments*). Consiste na capacidade de obter um comportamento de um ator que seja favorável às suas preferências, oferecendo-lhe algo de valor em troca, ou via ameaça. É importante ter em conta que a seqüência de utilização dos poderes pode enfraquecer ou fortalecer certos atores. No caso brasileiro, como verificaremos, a capacidade do Executivo de determinar agenda e de oferecer *side payments* ao Legislativo, na lógica do presidencialismo de coalizão, enfraquecem o Legislativo.

De especial interesse para nossa análise é o conjunto de instituições que tratam das relações entre o Legislativo e a sociedade brasileira, isto é, o processo político-eleitoral. Como veremos nos capítulos 3 e 4, os partidos são de suma importância para o presidencialismo brasileiro, portanto as regras partidárias devem ser compreendidas. Além disso, é fundamental entender regras eleitorais.

Como sabemos, Brasil e Estados Unidos são países democráticos e adotam sistemas de governo presidencialistas, nos quais as decisões não se encontram concentradas, mas sim divididas entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, ambos possuem poder Legislativo bicameral, ou seja, o Parlamento se divide entre Senado e Câmara dos Deputados, que têm o poder de vetar (*veto players*) políticas externas previamente acordadas pelo Executivo.

No entanto, como veremos no capítulo 3 sobre as particularidades do sistema presidencialista, é interessante frisar que no Brasil o Executivo possui também prerrogativa de legislar, via “Medida Provisória”, uma possibilidade inexistente nos Estados Unidos, com exceção de casos muito raros e extremamente urgentes. Isso confere ao poder Executivo brasileiro um poder extra para agir unilateralmente, criando legislação temporária, sem o consentimento do poder Legislativo. Nesses termos, é possível afirmar que, comparativamente, o poder se encontra mais concentrado sob o poder Executivo no Brasil do que nos Estados Unidos.

Muitos autores concordam ao afirmar que em países da América Latina, incluindo o Brasil, o Estado tende a ser “forte”⁸ e as sociedades são normalmente “fracas”. Uma das explicações para isso é o fato de que o Estado teve que tomar para si a responsabilidade de fazer a economia se industrializar. Países que chegaram mais tarde à industrialização necessitavam que os Estados fossem fortes e quanto mais tarde iniciassem o processo de esforço de desenvolvimento, mais poder eles deveriam concentrar (ROGOWSKI, 1990).

A idéia é que estes países chamados de “atrasados” (*late comers*) se encontravam atrás de países que já haviam se industrializado há mais tempo e para suprir essa deficiência, como ocorreu na América Latina, o Estado se tornou “forte”, desempenhando papel da iniciativa privada, algumas vezes até suprimindo a sociedade, que tende a ser passiva e aguardar que as decisões sejam tomadas para ela. Este raciocínio poderia explicar porque as sociedades de Estados com esta característica não são tão envolvidas ativamente na política, especificamente em política externa.

Nos Estados Unidos o oposto pode ser observado, uma vez que a sociedade é considerada “forte” e o Estado “fraco”. A estrutura é descentralizada e o poder é dividido entre agências e escritórios, que algumas vezes se sobrepõem uns aos outros. “He [Katzenstein] considered the United States, in contrast, to have a weak state and a strong society, where politics was characterized by social pluralism”⁹ (EVANGELISTA, 1997, p. 205). Segundo Rissen-Kappen (1990), os Estados mais “fracos” têm instituições políticas fragmentadas e estão mais abertos à pressão de grupos de interesse presentes na sociedade e partidos políticos (RISSEN-

⁸ Para efeitos teóricos, neste livro a classificação dos Estados como “fortes” e “fracos” ocorrerá de acordo com as idéias desenvolvidas por Evangelista (1997), Risse-Kappen (1990) e Rogowski (1990). Conforme sintetizado na seguinte passagem: “A primeira focaliza as *instituições do Estado* e encontrou a expressão mais proeminente no conceito de Estados “fortes” e “fracos”. Ela enfatiza o grau de centralização das instituições do Estado e da habilidade dos sistemas políticos de controlar a sociedade e de transpor a resistência doméstica. Estados fracos têm instituições políticas fragmentadas e estão abertos a pressões de grupos de interesse da sociedade e de partidos políticos. Sua habilidade de impor políticas à sociedade e de extrair recursos da mesma é razoavelmente limitada. Estados fortes, em contraste, consistem de instituições políticas centralizadas com burocracias fortes; eles são capazes de resistir a demandas públicas e de preservar um alto grau de autonomia *vis-à-vis* a sociedade.” (RISSE-KAPPEN, 1990, p. 484, tradução nossa).

⁹ “Ele [Katzenstein] considerava que os Estados Unidos, em contraste, tinham um Estado fraco e uma sociedade forte, onde a política era caracterizada pelo pluralismo social.” (Tradução nossa) .

KAPPEN, 1990, p. 484). Portanto, é mais factível o uso do dissenso doméstico como fonte de barganha durante negociações internacionais.

Porém, é necessário chamar a atenção para o fato de que a situação no Brasil tem mudado com a consolidação da democracia. Grupos domésticos estão paulatinamente se tornando mais ativos e mais envolvidos nas negociações internacionais, tendo um papel cada vez mais importante no auxílio da elaboração da política externa brasileira, mas, como veremos, essa mudança não vem ocorrendo no mesmo ritmo em relação às instituições.

Ainda nesse sentido, a necessidade de ratificação interna dos acordos assinados pelo Estado reforça a idéia de que se o mesmo não estiver alinhado à preferência doméstica, ele não será validado, ressaltando-se que o veto ou ratificação, decididos pelo Parlamento, estão sujeitos à pressão interna exercida pelos *lobbies* que trabalham para persuadi-lo. Alguns grupos de interesse têm maior capacidade de influenciar as decisões do Estado e, portanto, obtém maior sucesso atingindo seu objetivo e tendo as negociações internacionais conduzidas em termos que lhes são mais favoráveis “Powerful groups within a country may be able to prevent the adoption of policies they dislike in a unilateral setting, even when political leaders favor them”¹⁰ (MILNER, 1997, p. 73).

Em ambos os países estudados o Executivo normalmente tem o poder para definir a agenda (*agenda-setter*), mas ainda depende do Legislativo (*veto player*) para traduzir seu “interesse” em políticas.

The executive branch has the power to initiate policies vis-à-vis other countries; the executive can set the agenda in foreign affairs to a considerable extent. To negotiate agreements with foreign countries and to implement foreign policies, however, the executive often needs a vote of confidence from the legislative branch¹¹ (MILNER, 1997, p. 73).

¹⁰ “Grupos poderosos dentro de um país podem ser capazes de prevenir a adoção de políticas que eles não gostem em um cenário unilateral, mesmo quando líderes políticos são favoráveis a elas.” (Tradução nossa).

¹¹ “O Poder Executivo tem o poder de iniciar políticas vis-à-vis outros países; o Executivo pode definir a agenda em política externa até uma certa extensão. Para negociar acordos com países estrangeiros e implementar políticas externas, no entanto, o Executivo geralmente precisa de um voto de confiança do Poder Legislativo.” (Tradução nossa).

Os Poderes Executivo e Legislativo, porém, são compostos por políticos, que desejam obter ou manter cargos públicos e, como resultado disso, promovem políticas que possam incrementar suas chances de eleição ou reeleição. Por isso, outro conjunto de instituições interessantes para se entender as relações entre o Executivo, o Legislativo e a sociedade é o sistema eleitoral partidário. Dependendo das regras para ascensão ao poder e do grau de responsividade que os políticos precisam ter para ganhar eleições, varia a força da sociedade em pressionar o governo, como veremos no capítulo 3.

Como veremos no capítulo 5, as políticas relacionadas ao tratamento do HIV/AIDS no Brasil visavam ao eleitor médio (*median voter*), uma vez que as políticas propostas eram divulgadas como benéficas à população em geral, enquanto nos Estados Unidos a indústria farmacêutica foi o alvo a ser favorecido pelas políticas públicas empregadas. No caso brasileiro, José Serra, Ministro da Saúde à época, era candidato à presidência da República, enquanto George W. Bush havia sido financiado pelas indústrias farmacêuticas.

Por ora, cabe lembrar que no caso de países de democratização recente como o Brasil estão presentes na cena política nacional elementos que podem conduzir a constantes mudanças institucionais. E, como afirma Milner (1997, p. 101), elas afetam negativamente a negociação internacional. Por exemplo, para evitar avanços nas negociações da ALCA, entre 2001 e 2004, foi realizada uma série de propostas de mudanças institucionais, entre elas, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 345/01, de autoria do então deputado Aloísio Mercadante (PT/SP), a PEC 052/01 do então senador Roberto Requião (PMDB/PR) ou ainda o Projeto de Lei 189/2003 do então senador Eduardo Suplicy (PT/SP).

Devido ao fato, como apontamos acima, de o Legislativo ser um ambiente politizado e ter como uma de suas principais funções catalisar, representar e atender as demandas dos interesses domésticos dos eleitores, a partir do instante em que tiver maior poder de intervenção e autonomia sobre a política comercial internacional, existe a tendência de reforço do viés protecionista da economia brasileira, pois os parlamentares serão

diretamente conduzidos à defesa das demandas particulares das suas bases eleitorais.

Portanto, a proposta de descentralização desses parlamentares em política externa contém pontos negativos e positivos. Ao ampliar os constrangimentos institucionais ao Executivo o resultado pode ser tanto o aumento do grau de transparência e democracia, quanto a diminuição da flexibilidade e da liberdade de ação do Executivo durante negociações internacionais em temas de impacto para o país.

Por outro lado, simultaneamente, caso tivessem sido aprovadas, as demandas da sociedade seriam levadas mais em consideração do que era e haveria a instauração de uma co-responsabilidade (*accountability*) do Legislativo na formulação da política externa, aumentando o grau de legitimidade do Executivo brasileiro nos tabuleiros de negociações internacionais. No caso de recuo a um acordo internacional indesejável, o negociador poderia transferir o ônus à possibilidade de veto exercida pelo Parlamento, advinda das restrições institucionais imposta pelas mudanças provocadas pelas medidas dos parlamentares citados acima. Assim, a mudança institucional durante o processo de negociação da ALCA poderá levar os atores domésticos a vetarem o acordo internacional, o que afetará a credibilidade do país¹².

Entretanto, ratificado um acordo internacional seu cumprimento estaria garantido, já que esse resultado provém de discussão e negociação no plano doméstico, elevando os ganhos de estabilidade aos parceiros. As instituições desempenham função primordial à ratificação e à manutenção das negociações e acordos internacionais através de vetos que podem impor. Esta situação, até hoje, encontra-se aberta no Brasil.

Portanto, se a democracia pode dificultar as negociações ao impor constrangimentos domésticos aos acordos internacionais por meio de *veto players* (MILNER, 1997), ela praticamente anula, a partir dos mesmos *veto players* domésticos, a possibilidade de mudança abrupta do novo *status quo*, resultado da aprovação do acordo negociado e ratificado. “[...] Assim,

¹² Nada disso ocorreu, visto que as propostas foram enterradas após a vitória de Lula da Silva (2003-2010) com o encerramento das negociações para a implementação da ALCA.

espera-se que governos democráticos possam aderir e abandonar acordos no mínimo com a mesma dificuldade por que os constrangimentos institucionais pesam tanto numa quanto noutra situação. No caso de movimentos de saída, os constrangimentos geralmente são ainda maiores devido ao encapsulamento institucional (*lock in*) ao qual os países ficam sujeitos ao longo do tempo” (COUTINHO, 2002, p. 15).

Contudo, para que isso venha a ocorrer no Brasil deverá haver mudança nas instituições políticas. E, como vimos acima, elas são observadas pelos atores domésticos do país em que ocorrem e por aqueles que são parceiros em uma negociação internacional como um momento de instabilidade política doméstica que afetará preferências e, possivelmente, a política externa do Estado em que elas estão ocorrendo. Afinal, a negociação e o acordo possuem elementos de risco elevados que podem gerar altos custos para os parceiros, diminuindo assim a possibilidade de cooperação.

Caso fosse aprovada qualquer uma das iniciativas de legislação, o desafio no Brasil seria a instauração de uma dinâmica virtuosa em suas relações institucionais, sobretudo entre Congresso e Executivo, para que interajam da melhor maneira possível a fim de evitar os efeitos negativos e multiplicar os positivos no processo de formulação da política externa brasileira, visando o amadurecimento e a consolidação da mesma. Ao mesmo tempo, deve-se evitar a instabilidade política doméstica e, portanto, conquistar mais credibilidade internacional durante os acordos firmados pelo país.

Para tanto, o Congresso teria o papel de fornecer informações precisas e de qualidade para o Executivo e para a população, além de intermediar interesses junto à sociedade, auxiliar no processo de negociação e celebração de acordo internacional e, principalmente, se tornar um formulador de políticas públicas relacionadas a questões internacionais. Teria uma postura oposta à meramente reativa, como de praxe (OLIVEIRA, M. F., 2003). Pode-se concluir assim que seria necessário adensar a massa crítica do Legislativo brasileiro sobre temas internacionais¹³.

¹³ Como salientamos acima, nada disso ocorreu, na medida em que a vitória de Lula nas eleições de 2003 retiraram da pauta da política externa brasileira a negociação da ALCA e, conseqüentemente, as propostas de avanço institucional, visto que seus proponentes eram alinhados ao novo presidente.

Como suscitado acima, o papel da informação surge como preponderante para as negociações internacionais, sobretudo, em contextos de transformações institucionais. A falta de informação sobre o país que está sofrendo transformações institucionais gera desconfiança e precaução por parte de seus parceiros internacionais. Isso porque é contraproducente realizar acordo ou negociações com um Estado instável institucionalmente e que restringe informações. Logo, o comportamento esperado dos Legislativos dos parceiros internacionais é a não ratificação das negociações e acordos que por ventura ocorrerem com Estados sob essas condições, atendendo as demandas dos grupos de interesses domésticos por maior proteção (MILNER, 1997).

Em suma, é por isso que para Milner (1997) a conexão causal entre democracia e política internacional é máxima. Os atores capazes de se apropriarem dos recursos de poder das instituições políticas distribuirão somente informações domésticas e internacionais favoráveis às suas preferências na negociação internacional.

Portanto, incorporar o jogo político doméstico para a análise da cooperação internacional, de um ponto de vista liberal, gera uma perspectiva mais negativa para um desfecho positivo de uma negociação internacional do que análises que partem do modelo do Estado unitário e racional. “[...] Domestic politics reduces the possibility of cooperation, even below the level that Realists expect. It also means understanding that international agreement will reflect each country’s domestic situations in addition to its international influence” (MILNER, 1997, p. 98). Iremos verificar a veracidade dessas afirmações na parte III desse livro quando realizaremos os estudos de casos.

Martin (2000) complementa o raciocínio ao sugerir que a estabilidade política institucional é essencial para as negociações internacionais porque tendem a gerar credibilidade externa. Isso porque quanto mais democrático e desenvolvido o país – quanto mais estabilidade doméstica ele tiver - menos externalidades negativas ele tenderá a gerar para seus parceiros, assim como terá melhores condições de cumprir os acordos.

Segundo Martin (2000), “Institutionalized legislative participation provides executive and other states with better information about legislative and societal preferences, reducing the chances of renegeing. It also creates institutional obstacles to changing policy, enhancing the stability of policies” (MARTIN, 2000, p. 13).

Portanto, para Martin (2000) credibilidade externa e estabilidade domésticas são condições inseparáveis, são faces da mesma moeda. A estabilidade doméstica é fonte da credibilidade externa porque permite aos parceiros internacionais tanto acompanharem o desenvolvimento das políticas dos seus parceiros podendo construir expectativas e crenças positivas em relação a ele, quanto permite aos atores fazerem o que se espera que eles façam dentro do acordo internacional. Isso porque a transparência da democracia, ao aumentar o fluxo de informações disponíveis dos países, reduz a desconfiança internacional e dá oportunidade aos atores domésticos de seus parceiros fazerem seus cálculos estratégicos sobre bases mais confiáveis. Embora ainda não seja factível antecipar todos os resultados e comportamentos dos outros atores, isso permitirá a geração de um processo de confiança mútua no sentido da cooperação.

Além disso, comportamentos repetidos no cotidiano da democracia são consolidados, minimizando a possibilidade de atitudes unilaterais de ambos os lados, tornando ainda os atores familiares e, por conseguinte, uma maior previsibilidade das escolhas e dos resultados domésticos que afetarão as negociações e os acordos internacionais. Permitem também a possibilidade de interpenetração de agendas domésticas, que, por sua vez, tende a criar estrangimentos externos que acabam por conduzir ao adensamento da cooperação política doméstica e internacional. Amenizando, a possibilidade dos compromissos externos serem alterados por políticas unilaterais.

Vale ressaltar que no caso do Brasil, devido sua peculiaridade como um país de democracia de massa recente e ainda em desenvolvimento, as crises político-institucionais e econômicas são mais freqüentes, portanto, sua vulnerabilidade tende a ser mais elevada. Esta situação tende a dificultar a cooperação política doméstica e, por conseguinte, as negociações internacionais, que poderão estar permanentemente expostas a mudanças

inesperadas que levam os atores a modificarem suas estratégias e ações com conseqüências negativas sobre as bases da cooperação.

A seguir, na parte II, demonstraremos o funcionamento das instituições políticas democráticas brasileiras e sua adesão à lógica teórica proposta. Vamos apresentar as peculiaridades da esfera doméstica do país e verificar se ela produz estabilidade interna e como isso afeta a credibilidade externa brasileira. Sugeriremos ainda que a credibilidade externa pode ser alcançada por meio de interação adequada dos interesses presentes na sociedade civil, das instituições que regulam, processam e canalizam as demandas que serão absorvidas e representadas pelo Estado, e do nível de informações, da transparência que isso tende a gerar, sobretudo no sentido da possibilidade de previsibilidade de seus resultados durante as negociações internacionais que o Brasil participa.

PARTE II
INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS E
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

CAPÍTULO 3

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS BRASILEIRAS: A EXPERIÊNCIA DA DELEGAÇÃO

[...] o presidente organiza sua base de sustentação através da distribuição de postos na estrutura do Executivo e verbas orçamentárias aos grandes partidos, e estes garantem os votos necessários à aprovação do programa de governo. A Constituição de 1988 dotou o presidente de inúmeros instrumentos de intervenção nos trabalhos Legislativos, ao passo que no âmbito interno do Legislativo, os líderes partidários tornaram-se capazes de disciplinar o comportamento de seus membros no plenário. (SANTOS, 2003, p. 191-92).

INTRODUÇÃO

Buscaremos demonstrar nesse capítulo o funcionamento das instituições políticas democráticas brasileiras à luz da lógica teórica exposta no capítulo 2. E a seguir, verificar qual o papel que cumprem na geração ou não de credibilidade externa do país e os pontos de veto e os *veto player* que cria durante as negociações comerciais internacionais.

Para tanto, enfatizaremos as peculiaridades da esfera doméstica do Brasil no tocante à conexão causal entre estabilidade política interna e credibilidade externa. Argumentaremos que, geralmente, essa conexão pode ser alcançada quando a canalização e a absorção dos interesses

e das demandas presentes na sociedade civil, representadas pelo Estado brasileiro nas negociações internacionais, ocorrem por intermédio das instituições políticas democráticas do país em um contexto informacional de ampla transparência. Essas características são necessárias para garantir a previsibilidade institucional de resultados do jogo político doméstico, o que será determinante para os parceiros durante o processo de barganha das negociações internacionais.

Nesta perspectiva, buscaremos demonstrar que se, por um lado, os partidos brasileiros são débeis na sua função de agregar interesses políticos e sociais presentes na arena eleitoral devido, sobretudo, à combinação de legislação eleitoral, de presidencialismo e sistema proporcional de lista aberta, diminuindo, portanto seu papel na democracia brasileira; por outro lado, no âmbito do Parlamento, graças ao Regulamento Interno do Congresso Nacional, os líderes das bancadas partidárias possuem garantias regimentais que lhes servem para aglutinar os parlamentares de seus partidos, acumulando força e coesão política para cumprir seu papel de *veto players* frente ao poder Executivo.

Entretanto, as prerrogativas exclusivas do Poder Executivo na organização do presidencialismo de coalizão (SANTOS, 2003), que ampliam sua capacidade legislativa, tendem a limitar o papel do Parlamento. Essa situação pode ser observada tanto como medidas de estabilização para a formulação de políticas públicas na esfera doméstica diante de um corpo Legislativo dividido, quanto como possibilidades de mudança unilateral das mesmas na esfera internacional, tornando a estabilidade dos acordos firmados pelo país dependentes exclusivamente da vontade política de burocracias que lidam com essas questões no Executivo.

Grupos de interesse que têm acesso direto, sem intermediação parlamentar, às esferas burocráticas ligadas à política externa, devido ao insulamento burocrático, como dissemos, podem exercer pressões para influenciar a vontade e ação concreta dessas esferas. Tudo isso pode ser compreendido pelos parceiros internacionais como falta de transparência e colocar dúvidas sobre o cumprimento, por parte do Brasil, das suas negociações, diminuindo a credibilidade externa do país. Concomitantemente, essa dinâmica limita a possibilidade do uso

do dissenso doméstico como argumento para aumentar a barganha internacional do país.

Conforme tratamos no capítulo anterior, a seqüência de utilização dos poderes institucionais enfraquecem o Legislativo *vis-a-vis* o Executivo. Adicionalmente, o sistema eleitoral brasileiro cria baixa responsividade dos legisladores aos seus eleitores, o que os distanciam ainda mais de questões comerciais internacionais. Começamos este capítulo abordando características dos sistemas eleitoral e partidário.

3.1 – OS SISTEMAS ELEITORAL E PARTIDÁRIO (1995-2002)¹

A reflexão sobre as características próprias da organização do sistema partidário brasileiro, no nosso entender, deve ser realizada a partir das relações entre os partidos políticos, o sistema eleitoral² e o Estado (CAMPELLO DE SOUZA, 1990).

A Constituição brasileira de 1988 exige a vinculação partidária como requisito básico de elegibilidade, admitindo ser o partido político o único canal de acesso a cargos eletivos, atribuindo-lhe, portanto, o monopólio da representação política no país. Por outro lado, a Constituição estabelece também que a representação no Congresso Nacional seja parlamentar e não partidária, garantindo, ainda, a possibilidade do funcionamento de bancadas partidárias e blocos parlamentares (LIMA JÚNIOR, 1993), mas não de partidos.

A legislação eleitoral adota a combinação de representação proporcional e sistema de lista aberta. No tocante ao sistema de lista aberta, o eleitor vota em um deputado, sendo o seu voto intransferível a outros. As cadeiras são distribuídas aos partidos conforme o número de votos conquistados pelo conjunto de seus candidatos e, logo após, em cada partido, de acordo com o número de votos de cada candidato.

¹ É importante ressaltar que o estudo do sistema eleitoral e partidário aqui reflete as regras do período histórico relacionado a Era FHC. Desde então, houve diversas mudanças nas regras para o aprimoramento institucional da representação legislativa no Brasil.

² Entendido como normas e regras que disciplinam a conduta dos candidatos e partidos em pleitos eleitorais.

Pode-se observar que esse sistema incentiva o individualismo nas campanhas, pois o prestígio e o poder de um candidato estão relacionados com a capacidade de obter votos em grandes proporções (MAINWARING, 1991). No quadro abaixo buscamos construir um exemplo para podermos analisar mais facilmente essa questão:

Quadro 3 - Simulação de um resultado eleitoral no sistema partidário-eleitoral brasileiro (1995-2002)

Partidos Candidatos	A	B	C
1	80.000	50.000	19.500
2	75.000	40.000	16.000
3	60.000	38.000	11.000
4	40.000	33.000	9.000
5	32.000	28.000	7.000
6	20.000	23.000	6.500
Total de voto Partido	307.000	159.000	69.000
Sobras	17.000	24.000	11.000
Cadeiras Conquistadas	5	2	1
Quociente	58.000		

Levando em consideração que o quociente³ de votos necessários para o partido ter direito a um representante no Parlamento no nosso exemplo é de 58.000 votos, torna-se fácil notar, pelo quadro, que o partido A com 307.000 votos teria direito a 5 cadeiras, sobrando ainda 17.000 votos. O partido B, com um total de 159.000 votos, teria direito a duas cadeiras com uma sobra de 24.000 votos. Já o partido C teria direito a uma cadeira, restando-lhe 1.100 votos.

³ O quociente eleitoral no período do nosso estudo era estabelecido do seguinte modo: divide-se o número total de votos válidos (nominais e em legendas) pelo número de vagas na Câmara dos Deputados. Se, por exemplo, o número total de votos válidos em uma eleição com 10 deputados for 11.400, o quociente eleitoral será 11.400/10, ou seja 1.140. Depois de determinado o quociente eleitoral, calcula-se o quociente partidário. Com o quociente partidário, sabe-se quantas vagas cada partido vai ter na Câmara. Se, por exemplo, a eleição tem dois partidos, Pa, e Pb, o cálculo é feito, para cada partido, da seguinte forma: divide-se o número de votos válidos (que o partido obteve, nominal ou em legenda) pelo quociente eleitoral. Assim, se Pa obteve 6.400 votos, o seu quociente partidário equivalerá a 6.840/1.140, ou seja, 6. O Pa, portanto, terá 6 vagas na Câmara dos Deputados. Considerando, então, que o Pb obteve 4.560 votos, o seu coeficiente partidário será 4.560/1.140, ou seja, 4. Serão eleitos deputados, dessa forma, os 6 candidatos mais votados do Pa e os 4 mais votados do Pb. Mesmo que o sexto mais votado do Pa tenha menos votos que o quinto mais votado do Pb, será eleito o candidato do Pa, pois seu partido obteve mais cadeiras na Câmara dos Deputados.

Cruzando os resultados dos três partidos teremos que o candidato 6 do partido A com 20.000 votos não se elegeu, porém o primeiro candidato do partido C, com 19.500 votos, conseguiu sua eleição. A situação torna-se ainda mais destacada quando comparamos o candidato n.º 4 do partido B, com 33.000 votos, não eleito, com o primeiro do C, com 19.500 votos e eleito.

A legislação não previa no período do estudo nenhuma regra a respeito da troca de partido pelo parlamentar, sendo-lhe permitido fazer quantas trocas desejasse, não havendo necessidade nenhuma de vínculo entre o parlamentar e o programa do partido político pelo qual venha a se eleger. Paradoxalmente, o partido político era apresentado ao eleitorado como uma entidade que representa seus interesses. A filiação partidária faz parte dessa lógica. Mas, naquele período, a fidelidade partidária deixava de ser parte do compromisso do representante depois de eleito.

Esse sistema de relações nos leva a concluir que, pelo menos formalmente, o representante tem um enorme grau de autonomia frente ao partido e ao seu eleitorado, pois “... criou-se uma situação que, de forma crua, assim se configura: para fora do Legislativo, é claro, vale o partido, que se organiza e se regula como quiser; porém, dentro do Legislativo o que conta é o parlamentar” (LIMA JÚNIOR, 1993, p. 95)⁴.

Para os partidos esta lógica eleitoral e de representação se traduzia em disputas intra-partidárias entre seus candidatos. Estes são levados a conquistar um grande número de votos para garantirem suas eleições. As disputas que deveriam ocorrer entre os partidos ocorrem no interior dos mesmos. Muitas vezes, quando essas disputas são acirradas, um candidato de um partido pode ser extremamente bem votado e não se eleger pelo fato do número de votos alcançados pelo conjunto dos candidatos não ter alcançado o quociente necessário para a garantia de mais uma cadeira, a qual, na ordem de classificação final dos candidatos do partido caberia a ele. No nosso exemplo, é justamente o que ocorre com o candidato 6

⁴ Lima Jr. volta a reafirmar essa máxima em outra publicação ao concluir que “[...], a Carta Magna alterou significativamente o estatuto do partido político, que deixou de ser regulado pelo direito público e perdeu o monopólio da representação no Legislativo, uma vez que essa é detida, de fato, pelo congressista. As novas regras permitem, inclusive, que os legisladores se organizem em blocos para atuarem no interior dos corpos legislativos” (LIMA JR., 1997, p. 125).

do partido A e com o candidato 4 do partido B, os quais com um maior número de votos do que o candidato eleito do C, não se elegeram.

Logo, o fortalecimento do partido ficava para segundo plano, pois os estímulos dados à ausência de compromisso, solidariedade e disciplina entre os candidatos contribuía para dificultar cada vez mais o processo de coesão partidária. Além disso, os partidos acabavam sendo ignorados pelos eleitores que identificavam no candidato sua via de representação política junto ao Poder Executivo.

Isto levou Mainwaring (1991, p. 21) a afirmar que em

[...] several aspects of Brazil's electoral legislation have either no parallel or few parallels in the world and that no other democracy grants politicians so much autonomy vis-à-vis their parties. This electoral legislation reinforces the individualists behavior of politicians and has contributed to undermining efforts to build more effective political parties. The extremely low degrees of party loyalty and discipline found in the major parties (excepting several parties on the left) are tolerated and encouraged by this legislation. In turn, limited party discipline and loyalty have contributed to the singular underdevelopment of Brasil's political parties.

Na mesma direção, Sartori (1993) radicalizava o argumento ainda mais que Mainwaring (1991) ao afirmar que

No mundo de hoje [1995-2002], é difícil encontrar um país que seja tão anti-partido quanto o Brasil, tanto na teoria quanto na prática. Os políticos referem-se aos partidos como partidos de aluguel. Mudam de partido livre e freqüentemente, votam em desacordo com sua orientação e recusam-se a aceitar qualquer tipo de disciplina partidária, sob a alegação de que não se pode interferir na sua liberdade de representar os seus eleitores. (SARTORI, 1993, p. 11).

Para os eleitores, sua representação política ficava deficitária, pois estava condicionada às ações atomizadas de parlamentares no Congresso Nacional. Como a maioria dos parlamentares tem o objetivo de se

reelegerem e, para isso, necessitam do apoio político e financeiro das suas bases eleitorais, sua atuação no Congresso Nacional em muitos casos volta-se para a representação dos interesses de uma elite regional. Samuels (1997, p. 501) afirma então que

Os candidatos que podem levantar contribuições de campanha a partir de uma rede de apoio e que muitas vezes são ligados ao governo..., estão bem situados na disputa pelo voto pessoal. Esses candidatos, provavelmente, procurarão constituir ou ingressar em partidos mais liberais em relação às campanhas personalistas e que enfatizem menos a legenda.

Abordamos brevemente os sistemas eleitoral e partidário, mas de forma a capacitar a discussão sobre a importância dos partidos no presidencialismo brasileiro de coalizão durante o governo FHC (1995-2002).

3.2 – O PAPEL DA ARENA GOVERNAMENTAL NAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS BRASILEIRAS

Carey e Shugart (1992, 1998) sugerem que, nas últimas décadas do século XX, houve mudanças no funcionamento das democracias partidárias. Entre elas, provavelmente a mais importante, é que as experiências ininterruptas e cotidianas de governos democráticos por longos anos estão deslocando para a arena governamental (o aparelho estatal), o *locus* de legitimação e sustentação do sistema político.

A principal consequência desta realidade seria a ampliação das bases de desenvolvimento das organizações partidárias⁵ e dos grupos de interesses antes limitados aos vínculos sociais tradicionais presentes na sociedade civil, como, por exemplo, o movimento dos trabalhadores.

Nesta perspectiva, Meneguello (1998, p. 27) afirmou que o declínio dos partidos no campo da representação, caracterizado pela incapacidade crescente de criar vínculos sociais estreitos para canalizar demandas da sociedade e representá-las junto à comunidade política, é recompensada

⁵ Estas novas bases para o desenvolvimento partidário seria a arena congressual (o parlamento) e a arena governamental (burocracia estatal), além da clássica área partidária e eleitoral vinculada à sociedade civil.

pelas relações entre partidos e Estados que tendem tanto a se tornarem *locus* de sustentação e legitimação dessas organizações, quanto são indutores de alterações de perfis e, portanto, conduzem à redefinição e à priorização das suas funções. Segundo Meneguello,

[...] O Estado adquiriu um papel crescente como elemento regulador da vida e do funcionamento dos partidos e as experiências de governo vêm ampliando as bases de seu desenvolvimento organizacional através dos recursos políticos ali produzidos. (MENEGUELLO, 1998, p. 27).

Meneguello (1998, p. 36) completa seu raciocínio afirmando que

Em linhas gerais, a participação de partidos na arena governamental define-se basicamente por uma dinâmica segundo a qual, através da obtenção de cargos (ministérios), os partidos e os políticos viabilizam a realização de suas políticas, entendidas como interesses e necessidades de grupos organizados.

Geralmente, esses cargos ficam com aqueles partidos com sustentação eleitoral, que detém a maioria no Congresso Nacional, ocupando uma posição de destaque no estabelecimento das bases prioritárias para a relação entre os poderes Executivo e Legislativo (MENEGUELLO, 1998, p. 26).

No caso brasileiro, ainda segundo Meneguello (1998), esta situação viria se caracterizando desde a abertura democrática, quando o PFL e o PMDB e, mais tarde, o PSDB, o PTB e o PPB, passaram a conquistar a maioria dos votos populares, o que os qualificavam para fazerem parte do governo que, dirigido pelo poder Executivo, procurava distribuir ministérios e cargos de segundo escalão entre os partidos aliados na coalizão eleitoral vencedora, os quais, nesta posição possuíam maiores possibilidades de terem seus projetos aprovados, impossibilitando assim, na maioria das vezes, a ascensão de uma oposição efetiva no país.

Não cumprir tais regras custava caro ao poder Executivo. Acarretava perda de sua sustentabilidade, podendo até mesmo chegar à ingovernabilidade, como ocorreu com Fernando Collor de Mello, o único

e primeiro, até então, presidente brasileiro após a abertura democrática que não soube compor sua base distribuindo cargos no governo.

Meneguello (1998) sustenta que todos os outros governos, souberam construir suas bases a partir da distribuição de cargos conforme a sustentação eleitoral de cada partido político. Portanto, Meneguello (1998, p. 20), conclui que, ao invés de partidos fracos e débeis, como sustentam Lima Jr. (1980) (1993) (1997), Sartori (1993) e Mainwaring (1991), entre outros, “os partidos brasileiros figuram como agentes centrais do processo democrático, são elementos necessários à organização e ao funcionamento dos governos e retiram da dinâmica governamental recursos para o seu desenvolvimento” em oposição as formas tradicionais.

Em outras palavras, os partidos políticos brasileiros até podem ser débeis na articulação de interesses por meio dos vínculos sociais tradicionais, mas nas outras arenas, como a governamental e a congressual, eles são bastante ativos e articulados. Portanto, são peças fundamentais do sistema e das instituições políticas democráticas brasileiras.

Figueiredo e Limongi (1995, 1999), ao tratarem da nova ordem constitucional brasileira, sugerem que há uma continuidade legal entre o regime autoritário e o regime democrático no país. Isto porque, segundo eles, os poderes Legislativos obtidos pelo poder Executivo ao longo do regime autoritário não foram revogados. Logo,

[...] o poder Executivo, em razão dos poderes Legislativos que possui, comanda o processo Legislativo e, dessa forma, mina o próprio fortalecimento do congresso como poder autônomo. O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador *de jure* e *de facto*. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 175).

Além disso, “[...], o Congresso se revela disposto a facilitar a tramitação das matérias presidenciais e, sobretudo, a remover possíveis obstáculos à ação presidencial” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 176), o que culminava em um círculo vicioso pelo qual o Executivo tornava-se capaz de ditar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no

âmbito do Legislativo, que rejeitava muito mais suas próprias matérias do que as do Executivo.

Esta situação decorria, em grande medida, graças à garantia constitucional que o poder Executivo possuía de editar e reeditar decretos-leis - as Medidas Provisórias⁶ -, que lhe garantia independência do “... Legislativo para que atos legislativos de sua autoria entrem em vigor” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 178), bem como da organização interna dos trabalhos legislativos, dominada pela mesa diretora da casa e do Colégio de Líderes. Além disso, em áreas específicas, era garantida a exclusividade ao Poder Executivo para legislar⁷, como, por exemplo, a questão do orçamento⁸.

Retomando a questão dos poderes institucionais abordada por Milner (1997), sobre a necessidade de se entender os meios pelos quais Executivo e Legislativo se relacionam, no caso brasileiro, cabe destacar o poder da Medida Provisória possuído pelo Executivo. Esse poder permite legislar e determinar agenda.

No tocante à organização interna dos trabalhos legislativos, o regimento interno da Câmara dos Deputados conferia ao Colégio de Líderes o papel de auxiliar a mesa diretora. Nesta função, este colegiado, e o presidente da mesa, elaboravam a agenda com a previsão das matérias a serem apreciadas. E era de acordo com essa agenda que o presidente designava a ordem do dia (BRASIL, 2000, artigo 17).

Isto ocorria porque as manifestações dos líderes dos partidos no Colégio de Líderes eram consideradas como manifestações da sua bancada, o que proporcionava a eles posição privilegiada para influenciar a direção dos trabalhos Legislativos. O que faziam efetivamente por meio do recurso

⁶ “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes” (BRASIL, 1988, art. 62).

⁷ Artigo 61 e artigo 84, inciso III e XXVI.

⁸ Sem dúvida alguma, além desses citados, há muitos outros fatores que potencializa esta situação. Porém, na nossa opinião estes são os principais.

de urgência e “urgência urgentíssima”, que alterava o fluxo ordinário das matérias. “Em termos práticos, a aprovação da solicitação de urgência significa que a matéria é retirada da comissão e incluída na ordem do dia para apreciação do plenário” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 179).

Dessa maneira, “Através de um recurso excepcional, o Colégio de Líderes deve cuidar para que as demandas administrativas dos poderes Executivo e Judiciário sejam atendidas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 196). Pode-se dizer que ele cumpria devidamente esta função.

Como conseqüência,

[...] o Executivo define a agenda do Legislativo e determina o conteúdo da produção legal. O Congresso mostra-se incapaz de levar adiante sua própria agenda. A agenda do Executivo segue uma rota excepcional e passa em tramitação urgente, enquanto a agenda do Legislativo segue a via das comissões e do poder terminativo. Grande parte dela encontra a resistência do Senado. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 196).

Logo,

A iniciativa legislativa e a capacidade de controlar a agenda decisória se concentram inteiramente nas mãos do Executivo e do Colégio de Líderes. O grosso do trabalho Legislativo efetivo passa a largo da contribuição da maioria dos parlamentares. Não há, portanto, incentivo para que participem. Tampouco se desenvolvem e se institucionalizam as instâncias decisórias em que essa participação poderia a vir ser mais efetiva, as Comissões. O círculo se fecha. As expectativas se realizam e justificam a necessidade da centralização e da delegação dos poderes Legislativos à presidência. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 200).

O poder de determinar agenda destacado por Milner (1997), efetivamente concentrava-se no Executivo no caso brasileiro, outra peculiaridade. Segundo Figueiredo e Limongi (1999), a forte e marcante preponderância do Executivo sobre o Congresso era acompanhada da disposição para cooperar deste último, que, geralmente, votava de maneira

disciplinada, de acordo com a indicação e o encaminhamento das votações por parte de seus líderes no Colégio de Líderes.

Esta última prerrogativa regimental era uma oportunidade assegurada para que os líderes informassem publicamente como seus partidos deveriam votar. “[...] Trata-se, a um só tempo, de um posicionamento oficial do partido e uma orientação à bancada” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995, p. 501), que, em geral, seguiam as indicações da liderança.

Devido a isso, Figueiredo e Limongi (1999, p. 115) consideram que existia uma clara interdependência entre a preponderância legislativa do Executivo, o padrão centralizado de trabalhos legislativos e a disciplina partidária, pela qual:

O Executivo domina o processo Legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente.

Nesse sentido, afirmam que:

[...] o princípio adotado para a distribuição de direitos parlamentares é partidário. Líderes, em questões de procedimento, representam suas bancadas. A distribuição interna do poder em ambas as casas é feita de acordo com princípios de proporcionalidade partidária, como é o caso do centro de poder no interior do Legislativo: a Mesa Diretora, cujos cargos são distribuídos pelos partidos de acordo com a força de suas bancadas. A Presidência da Mesa cabe ao partido majoritário. O Presidente da Mesa, como se sabe, dirige os trabalhos do plenário e conta com amplos poderes para decidir questões controversas. Da mesma forma, a composição das comissões técnicas obedece ao princípio da proporcionalidade partidária e a distribuição dos parlamentares pelas comissões é feita pelos líderes partidários. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 91).

Para completar, “A limitação à apresentação de emendas e seu controle pelos líderes partidários tolhem a ação dos deputados, retirando-lhes a possibilidade de perseguir com sucesso os interesses específicos de seu eleitorado a partir de uma estratégia individual” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 93).

Enfim, alinhados a Meneguello (1998), Figueiredo e Limongi (1995, 1997, 1999) concluem que os deputados comportavam-se no Congresso de acordo com a posição adotada pelos seus partidos, os quais, em suas atuações em plenário seguiam, um padrão ideológico bastante definido, tornando claro suas identidades.

Ou seja, os partidos políticos brasileiros “apresentam uma faceta parlamentar mais estruturada do que supõe a literatura” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 499). Apesar da legislação eleitoral e partidária alimentar estratégias individualistas e antipartidárias, no Congresso não há solo fértil para seus desenvolvimentos.

Portanto, os partidos políticos brasileiros podem parecer frágeis e débeis na arena eleitoral, naquele período, mas na arena governamental e congressional eram extremamente bem estruturados e possuíam força política muito mais que se imaginava, sendo peças fundamentais da democracia brasileira. Tudo isto proporcionado pelo conjunto do sistema político democrático brasileiro, no qual, como vimos, apesar da legislação partidária ser permissiva quanto ao comportamento dos parlamentares, a legislação que regula a relação entre Executivo e Legislativo os obriga a buscarem nos partidos suas sustentações.

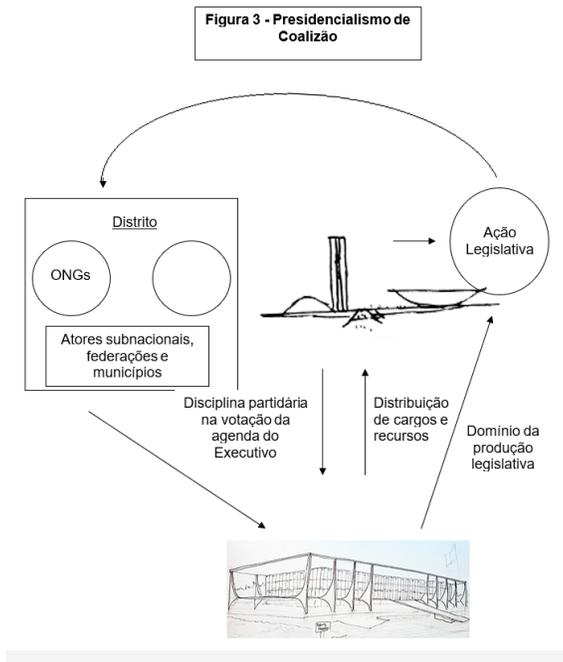
3.3 – A DELEGAÇÃO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Segundo Santos (2003, p. 191-92), na era FHC (1995-2002), podia-se resumir o sistema político democrático brasileiro como sendo um presidencialismo de coalizão racionalizado, pelo qual

[...] o presidente organiza sua base de sustentação através da distribuição de postos na estrutura do Executivo e verbas orçamentárias aos grandes partidos, e estes garantem os votos necessários à aprovação do programa de governo. A Constituição

de 1988 dotou o presidente de inúmeros instrumentos de intervenção nos trabalhos Legislativos, ao passo que no âmbito interno do Legislativo, os líderes partidários tornaram-se capazes de disciplinar o comportamento de seus membros no plenário. Isto é, se o governo está disposto a negociar cargos e verbas em troca de votos no parlamento por cargos e verbas, o presidente sabe que tal pacto funcionará de forma aproximada ao estabelecido inicialmente, vale dizer, o montante de cadeiras dos partidos aliados será aproximadamente o montante de votos recebidos em favor das propostas do seu interesse. (SANTOS, 2003, p. 191-92).

A figura 3 representa o presidencialismo de coalizão. A sociedade vota tendo em perspectiva a agenda dos candidatos à presidência. Um vez eleito, o presidente distribui cargos aos partidos políticos e os líderes partidários, na medida em que estejam satisfeitos com a distribuição de cargos e recursos, garantem a disciplina dos partidos para a concretização da agenda do Executivo. Além disso, como vimos acima, o Executivo contava com prerrogativas institucionais para conduzir a agenda legislativa do país.



Pela sua importância na trajetória política do país, é importante detalhar um pouco mais o presidencialismo de coalizão. O parlamentar mediano optava por aglutinar-se aos seus pares de agremiação partidária e votar disciplinadamente, contribuindo com a agenda do poder Executivo. Em troca, esperava que seus líderes recebessem cargos e posições privilegiadas no governo para angariarem recursos e distribuí-los para sua base. Esperavam também receber como prêmio pela sua fidelidade a aprovação dos seus projetos no orçamento da União para, obviamente, estarem bem colocados junto ao eleitorado no momento da reeleição e serem beneficiados com cargos para seus apadrinhados no próprio governo. Paralelamente, a concentração do processo de formulação e tomada de decisões dos grandes problemas nacionais no Executivo protegia o parlamentar mediano da obrigação de formular e decidir sobre medidas impopulares. Portanto, era uma opção interessante para o legislador mediano, pois atribuía ao Executivo o ônus da tomada de decisão.

[...] Do ponto de vista de senadores e deputados, a adoção de políticas impopulares pela edição de medidas provisórias é a melhor maneira de protegê-los dos humores da opinião pública. De fato, a edição e subsequente reedição de medidas provisórias livra os congressistas de adotar medidas impopulares, mas essenciais para as metas de ajuste fiscais do governo. (SANTOS, 2003, p. 19).

Enquanto o *status quo* permanecesse favorável, ou seja, as políticas públicas coordenadas pelo governo, mesmo que seja via tramitação legislativa alheia a sua capacidade de influência, gerassem benefício difuso para seus eleitores, o legislador mediano manteria seu apoio, servindo de base para a agenda do Executivo e esperava sua recompensa pela disciplina tanto em forma de liberação de recursos do orçamento para seus projetos e em cargos no governo para seus apadrinhados. Porém,

[...] a maioria parlamentar (ou parte da mesma) considerará 'abusivo' o dispositivo de reedição de MPs [...] quando houver diferenças significativas de conteúdo nas políticas, entre os rumos escolhidos pela Presidência e as preferências de toda ou parte da base partidária, e/ou quando o Executivo se mostrar recalcitrante em relação a demandas provenientes do Congresso para que

sejam alterados os conteúdos de determinadas políticas. Quando os componentes da coalizão têm uma orientação programática comum - como no caso das privatizações no Congresso - o caminho está desobstruído. (PALERMO, 2000, p. 25).

Quando não houvesse orientação programática comum, o oposto também era verdadeiro: os legisladores obstruíam a agenda do Executivo. Para tanto, mantinham sobre seu alcance na esfera do poder Legislativo instrumentos institucionais que podiam ser eficazes no controle e na vigilância das ações do poder Executivo e de sua burocracia para os casos em que ele não cumprisse o prometido ou ainda estabelecesse políticas públicas intoleráveis do ponto de vista da base de sustentação eleitoral do parlamentar.

Neste último caso, a mesma disciplina partidária que garantia a aprovação da agenda do Executivo tornava-se uma arma na mão dos parlamentares que, dessa maneira, tinham capacidade efetiva de impor perdas ao governo. Portanto, “[...] o comportamento coeso em uma legenda comum é do interesse de cada deputado como forma de conferir credibilidade a uma ameaça que, do contrário, não chegará a importunar ator político tão poderoso quanto o presidente brasileiro” (SANTOS, 2003, p. 91).

No tocante ao acompanhamento das atividades do Executivo, sobretudo para verificar se ele cumpre o desejo do corpo Legislativo que delega seu poder ao mesmo por meio da permissão da concentração quase plena da tramitação, produção e aprovação legislativa, havia na Constituição Brasileira previsão de instrumentos institucionais, ainda pouco utilizados na época, mas que podiam ser eficazes no sentido de garantir capacidade de resposta, de controle, de vigilância e, principalmente, de responsabilização (*accountability*), visando manter a representatividade das ações do poder Executivo e da sua burocracia perante os legisladores e a população que representam no atendimento das suas demandas, suas preferências, mantendo, assim, intacto o espírito da delegação ao afastar a possibilidade da abdicação.

Vale ressaltar: a abdicação somente pode ser afastada e a delegação mantida quando há interesse efetivo dos legisladores na construção de mecanismos e instrumentos institucionais que vigiem, controlem e regulem a ação do poder Executivo e sua burocracia na implementação das políticas públicas.

Vamos demonstrar no capítulo seguinte que no caso da política externa brasileira há claras tendências rumo à abdicação pela falta de interesse Legislativo no tocante às negociações internacionais. Isso tende a limitar o papel do poder Legislativo e da sociedade civil tal como sugerido pelos teóricos do JDN, como vimos no capítulo anterior.

Um exemplo interessante da implementação desses instrumentos institucionais é o estudo da prestação de contas do Banco Central do Brasil ao Legislativo no tocante à questão da moeda, sobretudo após a dinâmica da condução e os resultados da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro ou CPI dos Bancos, como ficou conhecida.

Segundo Santos e Patrício (2002), a motivação da instalação da CPI dos Bancos foram as fissuras e tensões na base de sustentação do segundo governo FHC, principalmente as disputas entre PFL e PMDB e o descontentamento desse último com o tratamento dispensado pelo presidente tanto na nomeação de nomes de partidos para cargos no governo quanto com o corte de orçamento no Ministério dos Transportes. “[...] Vale dizer, a CPI revelou tensões na base de sustentação do governo, ao mesmo tempo em que foi organizada para não fugir ao controle desta mesma base” (SANTOS, 2003, p. 199).

Isso ocorreu porque a Presidência da República não cumpriu o prometido com o PMDB. A CPI emergiu então como instrumento institucional de pressão dos legisladores descontentes sobre o presidente em questão de delicado tratamento e fortes indícios de corrupção ativa da burocracia do governo ligada à gestão monetária em benefício de alguns bancos que compraram dólar do Banco Central antes da desvalorização no início de 1999.

Além disso, tinha objetivo claro de contrapor a ideia de independência do Banco Central que naquele período emergia como fundamental no

núcleo duro do governo FHC para garantir credibilidade externa ao país *vis-à-vis* os investidores internacionais. Pode-se afirmar então que, para além dos interesses do PMDB, com a CPI dos Bancos, o Legislativo esperava estabelecer mecanismos, marcos e instrumentos institucionais regulatórios com o intuito de controlar a ação independente do poder Executivo em matéria de moeda, até então conduzida por meio do insulamento burocrático do Banco Central.

Nessa perspectiva, podemos considerar que os resultados da CPI dos Bancos acabaram sendo positivos para ambos os poderes Executivo e Legislativo. Por um lado, foi reconhecida a necessidade da delegação de poderes ao Banco Central para o tratamento e condução macroeconômica do país, principalmente em relação à moeda, visto sua agilidade e vantagem informacional nessa questão. E, por outro, além da CAE (Comissão de Assuntos Econômicos), que tem o papel permanente de fiscalizar o Banco Central, os legisladores utilizaram uma forma alternativa para isso: a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). O relator indicou ainda a falta de provas de venda de informação privilegiada do Banco Central aos bancos Marka e Fontecindan, mas apontou irregularidades no Proer, solicitou auditoria no banco no caso da Encol e pediu enquadramento civil e criminal de Francisco Lopes, ex-presidente do Banco Central no episódio, de Salvatore Cacciola e controladores do Fontecindan.

Em certas ocasiões, a CPI, de um mecanismo de controle, pode transformar-se em um mecanismo de vingança do Legislativo, principalmente da oposição, contra um Executivo que descumprir suas promessas de distribuição de cargos e recursos. No caso do Banco Central, o objetivo da CPI comandada pelo PMDB foi mais impor perdas ao Executivo do que a busca pelo bem público do país. Caso o PMDB estivesse satisfeito, as irregularidades não teriam vindo à tona.

Apesar disso, o resultado mais significativo da CPI foi o reconhecimento da falta de transparência do Banco Central, acentuada pela sua lentidão em repassar informações e na “[...] responsabilização final dos envolvidos com atos ilícitos” (SANTOS, 2003, p. 202). Nessa direção, a solução negociada permitiu ao Executivo manter

[...] a autonomia do Banco Central e da decisão sobre os objetivos da política monetária, em troca de mais procedimentos formais de prestação de contas [...]. Enfim, o governo continuou com apoio para definir a política monetária, invariavelmente voltada para a estabilidade da moeda e os legisladores criaram mais alternativas para promoverem o *fire alarm*. (SANTOS, 2003, p. 2002).

O *fire alarm* é uma das maneiras de fiscalização utilizada pelo corpo Legislativo sobre as agências do Executivo. Ao invés de manter a vigilância sistemática sobre a burocracia (*police patrol*), os legisladores se esforçam somente quando é demandado pelos grupos de interesses e eleitores que se sentem ameaçados pelas políticas públicas do governo, por meio de ações semelhantes ao acionar de um alarme de incêndio (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984).

Em outras palavras, o resultado da CPI dos Bancos levou à ampliação de mecanismos e instrumentos institucionais à vigilância e, por conseguinte, a responsabilização (*accountability*) dos atos do governo via Banco Central nas questões macroeconômicas, especificamente no tocante a moeda no Brasil, disponíveis nas mãos do poder Legislativo que, por isto, teve mais opções, tais como o acompanhamento das atividades do Banco Central pela página de internet criada por esse, visando aumentar o grau de transparência da sua política, a ampliação tanto do número de audiências públicas nas diversas comissões do Congresso, nas quais o diretor do Banco Central é obrigado a dar explicações sobre a condução da política monetária, quanto das consultas do Executivo sobre as preferências do Legislativo nessa matéria, além de outras.

Portanto, pode-se concluir que os legisladores passaram a ter melhores condições para fiscalizar e vigiar o governo. Para ampliar o controle da prestação de contas do Banco Central do Brasil no presidencialismo de coalização racionalizado, *ex-ante* e *ex-post*. Visto o alto interesse de grupos de interesses e eleitores nestas matérias graças ao fato da moeda e da inflação gerar custos distributivos negativos. Além disso, conforme o grau de pressão dos grupos de interesses e dos eleitores não deve ser descartada a possibilidade de haver no Congresso, paralelamente à CAE, o aumento

do controle de tipo *police patrol* com a consolidação de mecanismos e instrumentos institucionais permanentes nessa questão. No caso da política externa brasileira esses mecanismos são inexistentes. É sobre isso que trataremos no próximo capítulo.

Em síntese, como pudemos observar na visão de Meneguello (1998), Figueiredo e Limongi (1995, 1997, 1999) e Santos (2003), os partidos políticos podiam parecer frágeis e débeis, mas na realidade são bem estruturados e possuem força política muito maior do que se imagina. Além disso, “[...] figuram como agentes centrais do processo democrático, [e] são elementos necessários à organização e ao funcionamento dos governos e retiram da dinâmica governamental recursos para o seu desenvolvimento” (MENEGUELLO, 1998).

De fato, por um lado, os partidos políticos são frágeis e débeis, pois “cumprem mal sua função democrática de agregar interesses da sociedade, não se sentem responsáveis perante o eleitorado nem são capazes de tomar iniciativa de propor políticas necessárias ao reordenamento socioeconômico do país” (CASTRO SANTOS, 1997, p. 340). Isto implica em coligações partidárias de suporte governamental voláteis. Entretanto, por outro lado, as lideranças partidárias são fundamentais para que o Executivo tivesse o domínio do processo Legislativo, determinasse a agenda do Congresso e detivesse a iniciativa dos projetos relevantes para o reordenamento socioeconômico do país.

Isso ocorria devido ao seu poder de agenda que cumpria papel decisivo ao diminuir o tempo de tramitação das propostas com pedido de urgência, para evitar a entrada no processo Legislativo de projetos de lei inaceitáveis, para redefinir onde os projetos seriam analisados via criação de comissões especiais, para garantir prerrogativa exclusiva de iniciativa do Executivo na área orçamentária e fiscal e, finalmente, para evitar que o Congresso lidasse com questões difíceis através da edição de Medidas Provisórias.

Conforme abordou Milner (1997), em sua discussão sobre os cinco poderes institucionais que mediam as relações entre Executivo e Legislativo, os poderes que esses atores possuem, bem como sua força e sua seqüência

institucional de utilização, são importantes variáveis a serem observadas. No próximo capítulo analisaremos a importância desses poderes para as relações internacionais do país, principalmente em negociações comerciais internacionais.

Mas, para tanto, o poder Executivo contava ainda com o auxílio do Colégio de Líderes que, entre outros, possuía regimentalmente o papel de conduzir os trabalhos Legislativos junto com a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, bem como orientava as bancadas partidárias no momento das votações. São estas prerrogativas do Colégio de Líderes que proporcionavam às lideranças no âmbito do Congresso Nacional um meio eficaz para impor aos parlamentares tanto a linha ideológica quanto a forma de atuação de suas respectivas bancadas partidárias. Por meio dessas prerrogativas, a liderança controlava e decidia quais projetos eram examinados na Câmara.

Assim, atuar em desacordo com a liderança da bancada partidária significava que o parlamentar nunca teria a possibilidade de ver um projeto seu apreciado pelo Congresso e muito menos seria agraciado com cargo no governo. Logo, não teria condições nenhuma de representar seus eleitores e estaria mal posicionado durante a busca pela reeleição.

Isto porque, como vimos, o Congresso trabalhava muito mais na aprovação dos projetos propostos pelo poder Executivo, sobrando-lhe muito pouco tempo para apreciar seus próprios projetos. E quando isto ocorre, geralmente, se examinam os projetos dos parlamentares que fazem parte da liderança e daqueles que compunham a cúpula da bancada e que concentravam um poder maior de influência e/ou que já conheciam o processo de encaminhamento de projetos na burocracia interna.

No caso da maioria dos parlamentares – o baixo clero - eles tendiam a seguir majoritariamente a indicação de seus líderes, votando de acordo com sua bancada na esperança de que isso viesse a beneficiá-los mais tarde com uma possível aprovação de algum projeto seu ou algum convite para a ocupação de algum cargo no governo.

Portanto, pode-se afirmar que enquanto as políticas públicas conduzidas pelo governo gerarem benefício aos eleitores do legislador

mediano, ele manteria apoio, servindo de base à agenda do Executivo. Contudo, caso o Executivo não cumprisse os acordos, a mesma disciplina para a aprovação da sua agenda poderia se voltar contra ele.

Isso desencadeava, como vimos no exemplo do Banco Central, uma série de novas articulações no âmbito do poder Legislativo, que tinham como princípio central ampliar os pontos de vetos sobre as políticas conduzidas pelo governo, dificultando a agenda de aprovação de projetos do Executivo e criando mecanismos e instrumentos institucionais alternativos *ex-ante* e *ex-post* para o controle, a vigilância e, principalmente, a responsabilização (*accountability*) das ações do poder Executivo e da sua burocracia perante os legisladores e a população que representam, recuperando, dessa maneira, o espírito da delegação de poderes.

Dessa maneira, o Congresso passava a ter ao seu alcance por meio das instituições políticas democráticas, mesmo delegando poder, a possibilidade ampliada de influenciar a agenda do governo em favor da estrutura de preferência domésticas do país, ou seja, dos interesses da sociedade, em um contexto informacional ampliado, no qual a mídia exercia ampla cobertura das matérias em discussão.

O resultado dessa dinâmica, pela qual o Legislativo criava mecanismos institucionais para controlar e responsabilizar as ações do Executivo, poderia dar sinal verde à implementação da agenda do próprio Executivo e, simultaneamente, se traduzir em maior transparência das políticas públicas a serem adotadas no país. De modo que os parceiros internacionais pudessem acompanhar o desenvolvimento das mesmas e avaliar as condições e as possibilidades de negociar acordos internacionais com o Brasil. O desencadeamento constante dessa lógica na sociedade brasileira tenderia a ter efeitos benéficos ao gerar credibilidade externa a partir de um contexto de estabilidade democrática interno.

Contudo, no caso da política externa brasileira, a estrutura de preferências doméstica, geralmente, não é canalizada pelos atores políticos relevantes e, muito menos processadas pelas instituições políticas democráticas em um contexto informacional ampliado. Isso ocorre devido, simultaneamente, ao baixo apelo eleitoral das questões internacionais

e ao insulamento burocrático da sua formulação nas agências do poder Executivo, principalmente, o Ministério das Relações Exteriores, da Fazenda, Banco Central e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Como resultado, há uma ausência acentuada de mecanismos e instrumentos institucionais eficazes de responsabilização; e quando existem, são *ex-post*, como veremos no próximo capítulo. Isso significa que a política externa no Brasil não é resultado da construção de consensos prévios sobre as matérias em discussão. “[...] Com isto os formuladores e operadores da política externa brasileira se favorecem de um conjunto de fatores que, ao fim e ao cabo, lhe concedem o atributo da *representatividade* sem, entretanto, tornarem-se objeto de efetiva *responsabilização* por intermédio do Congresso” (PINHEIRO, 2002, p. 5).

No próximo capítulo trataremos dessa problemática visando entender quais as conseqüências delas à estabilidade interna e à credibilidade internacional da política externa brasileira durante as negociações comerciais internacionais que o país tem participado.

CAPÍTULO 4

À POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO CONGRESSO: O DESAFIO DE GERAR CREDIBILIDADE INTERNACIONAL

O Congresso Nacional, através de suas Comissões competentes e de missões especialmente designadas para esse fim, acompanhará de perto o andamento das negociações comerciais e, de acordo com os dispositivos regimentais, avaliará seus resultados parciais e finais, inclusive através da convocação de membros do Poder Executivo e de Audiências com especialistas e representantes de setores da economia diretamente interessados nas negociações, de modo a facilitar a tomada da decisão no art. 2º retro. A avaliação aqui estipulada far-se-á obrigatoriamente antes da firma de quaisquer acordos, ainda que setoriais, que finalizem negociações. (BRASIL, 2003).

INTRODUÇÃO

Diversos estudiosos indicam que há uma ausência acentuada de mecanismos e instrumentos institucionais eficazes para a responsabilização dos formuladores da política externa brasileira, ou, quando existem, são *ex-post*. Isso significa que a política externa no Brasil não é resultado da construção de consensos prévios sobre as matérias em discussão. Ou seja, a delegação de poder realizada pelo Legislativo brasileiro em favor do Executivo deixa de ser efetiva na medida em que não se desenvolveu formas de acompanhamento e responsabilização da política externa formulada e

implementada com exclusividade pelo poder Executivo e suas agências burocráticas.

Neste capítulo, trataremos dessa problemática visando entender quais as suas conseqüências à estabilidade interna e credibilidade internacional da política externa brasileira durante as negociações comerciais internacionais na era FHC (1995-2002).

4.1 – CONSTITUIÇÃO, CONGRESSO E POLÍTICA EXTERNA

O Congresso brasileiro historicamente é comedido nas discussões de negociações comerciais internacionais e na formulação da política externa brasileira, limitando-se, na maioria das vezes, apenas a aprovar e, muito esporadicamente em rejeitar tratados e atos internacionais. Durante os fóruns das grandes negociações comerciais internacionais “a presença de parlamentares se resume, quase sempre, à condição de observadores” (GAZETA MERCANTIL, 2003, p. A3), apesar da Constituição de 1988 assegurar um equilíbrio nas atribuições do Congresso Nacional e do poder Executivo nas questões relacionadas às relações internacionais do país.

Nesta direção, o artigo 84 da Constituição Brasileira estabelece que compete privativamente ao Executivo, na “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos” (inciso VII) e “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (inciso VIII). Cabe ainda celebrar a paz, declarar a guerra e autorizar que forças estrangeiras permaneçam ou transitem pelo território brasileiro com a autorização do Legislativo (incisos XIX, XX e XXII). Já o artigo 49, inciso I, atribui competência exclusiva ao Congresso para “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (BRASIL, 1988).

O poder Executivo exerce sua função constitucional em política externa atribuindo ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), órgão da administração direta à responsabilidade e competência pela condução de todas as questões internacionais do país, tais como política internacional;

relações diplomáticas e serviços consulares; participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; programas de cooperação internacional e de promoção comercial; e apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais.

O papel do MRE é “[...] auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais (BRASIL, 2003)”.

O processo de tomada de decisões em política externa no Brasil concentra-se no MRE, ao qual cabe “[...] a definição do problema, a identificação das alternativas, decisão e implementação, ficando nas mãos do Congresso apenas a deliberação sobre a decisão e a adesão (ou não adesão) (PINHEIRO, 2002, p. 5)”, ou seja, a prerrogativa inalienável da ratificação ou do veto *ex post*.

Rezek (2003) demonstra esse processo de interação Executivo-Legislativo no tocante a formulação da política externa brasileira, salientando o papel central desempenhado pelo MRE. Segundo o Ministro:

A remessa de todo tratado ao Congresso Nacional, para que o examine e, se assim julgar conveniente, aprove, faz-se por mensagem do Presidente da República, acompanhada do inteiro teor do projetado compromisso, e da exposição de motivos que a ele, Presidente, terá endereçado o Ministro das Relações Exteriores. Esta mensagem é capeada por um aviso do ministro chefe do Gabinete Civil ao primeiro secretário da Câmara dos Deputados — visto que, tal como nos projetos de lei de iniciativa do governo, ali, e não no Senado, tem curso inicial o procedimento relativo aos tratados internacionais.

A matéria é discutida e votada, separadamente, primeiro na Câmara, depois no Senado. A aprovação do Congresso implica, nesse contexto, a aprovação de uma e outra das suas duas casas [...].

Tanto a Câmara quanto o Senado possuem comissões especializadas *ratione materiae*, cujos estudos e pareceres precedem a votação em plenário. O exame do tratado internacional costuma envolver, numa e noutra casa, pelo menos duas das respectivas comissões:

a de Relações Exteriores e a de Constituição e Justiça. O tema convencional determinará, em cada caso, o parecer de comissões outras, como as de finanças, economia, indústria e comércio, segurança nacional, minas e energia. A votação em plenário requer o quorum comum de presenças — a maioria absoluta do número total de deputados, ou de senadores —, devendo manifestar-se em favor do tratado a maioria absoluta dos presentes. [...]. Os regimentos internos da Câmara e do Senado se referem, em normas diversas, à tramitação interior dos compromissos internacionais, disciplinando seu trânsito pelo Congresso Nacional.

O êxito na Câmara e, em seguida, no Senado, significa que o compromisso foi aprovado pelo Congresso Nacional. Incumbe formalizar essa decisão do parlamento, e sua forma, no Brasil contemporâneo, é a de um decreto Legislativo, promulgado pelo presidente do Senado Federal, que o faz publicar no Diário Oficial da União.

O decreto Legislativo exprime unicamente a aprovação. Não se promulga esse diploma quando o Congresso rejeita o tratado, caso em que cabe apenas a comunicação, mediante mensagem, ao Presidente da República. (REZEK, 2003, p. 34).

No processo de tramitação, trânsito e aprovação final dos compromissos internacionais no Congresso Nacional, muitas vezes, é utilizado o recurso do poder terminativo ou conclusivo das comissões, ou seja, muito raramente o projeto do Executivo vai a plenário. E quando vai, praticamente, toda a votação é realizada pela via simbólica, sem grandes discussões a seu respeito.

O poder terminativo ou conclusivo é o poder que as comissões da Câmara e do Senado têm de, em certas matérias, atuar em substituição ao plenário da Casa a que pertencem (art. 58 par. 2o., I, da CF). Nos casos previstos no Regimento Interno, o projeto de lei pode ser votado e aprovado pela comissão sem necessidade de ir para votação em plenário. Na Câmara, essa prerrogativa é chamada poder conclusivo, e no Senado, poder terminativo. Contudo, se houver recurso de um décimo dos membros da Casa, inexoravelmente a matéria terá de ser remetida para plenário.

Vale acrescentar que “[...] Exemplos de desaprovação repontam com extrema raridade na história constitucional do Brasil [...]” e, em particular, Rezek não se lembra de rejeição de acordo internacional firmado pelo Executivo por parte do Legislativo após a Constituição de 88 (REZEK, 2003, p. 34). Além disso, acrescenta que após todo o processo Legislativo e aprovação do Congresso Nacional o Executivo possui ainda a prerrogativa final de veto ou sanção da nova lei.

Além disso, o Executivo possui os amplos poderes de agenda, como vimos no capítulo 3, que lhe permite, deliberar sobre o assunto de forma autônoma em parceria com suas agências burocráticas, caracterizando uma situação na qual

[...]. O Congresso deixou de ser o *locus* decisório e de debates, dando lugar a negociações entre líderes governistas e ministros e técnicos da alta burocracia governamental. Com isto perdeu a capacidade deliberativa, estreitando o espaço de debate público, reduzindo a visibilidade das decisões políticas e o acesso dos cidadãos a informações sobre políticas públicas. (FIGUEIREDO; LIMONGI; VALENTE, 2000, p. 51).

Em política externa, Pinheiro (2002, p. 7) afirma que essa dinâmica é mais saliente, pois “[...] o poder Executivo [...] fica garantido [tanto] pelos instrumentos institucionais que lhe garantem o controle de agenda e do processo Legislativo” quanto pelo consenso de que a política externa demandaria concentração de poder para o alcance de uma política pública equilibrada e fiel aos interesses nacionais, como veremos adiante.

Para Lúcio Alcântara (2001), esse papel de mero ratificador *ex-post* desempenhado pelo Congresso Nacional em assuntos internacionais – apesar dos poderes que lhe foram outorgados pelos artigos da Constituição citados, acima, – deve-se a “óbvias razões de ordem prática”, pois “não seria possível a um país aprovar emendas a um tratado internacional negociado em âmbito multilateral”. Porque “tal prática, se adotada por todos os Estados contratantes, haveria de gerar um completo caos na convivência internacional, tornando impossível, do ponto de vista prático, qualquer previsibilidade quanto à ratificação ou modificação de textos acordados

ao longo de inúmeras reuniões e muitas vezes difíceis negociações” (ALCÂNTARA, 2001, p. 14).

Desprende-se do raciocínio acima que a melhor opção política para o Congresso Nacional em matéria de assuntos internacionais é aprovar, sem mais delongas, a agenda externa do poder Executivo, proporcionando-lhe ampla liberdade de ação abdicando, inclusive, de mecanismos e instrumentos institucionais que se adotados poderiam servir tanto como sinalizadores dos interesses de grupos sócio-econômicos brasileiros quanto como mandato legitimado democraticamente para a ação internacional do Estado.

Nesta configuração, o Legislativo deve ser apêndice do Executivo em assuntos internacionais. A delegação de poder aproxima-se da abdicação, gerando graves prejuízos à sociedade brasileira (SOARES DE LIMA; SANTOS, 2001). A justificativa para aceitar este *status quo* é a tão propalada peculiaridade da política externa, que exigiria o insulamento burocrático para: a) solução e “[...] freio aos excessos distributivistas de corporações e localidades”; b) criação de níveis elevados de *expertise* devido as vantagens informacionais do agente do Executivo para tratar do assunto ausentes no legislador mediano, gerando, como decorrência c) estabilidade de decisões que não haveria caso parlamentares pudessem usar a legislação interna contra a comunidade internacional em favor das suas bases eleitorais, desencadeando, dessa maneira, retaliação dos parceiros internacionais (SOARES DE LIMA; SANTOS, 2001, p. 121-22; SANTOS, 2003, p. 143-44).

Portanto, como vimos em Alcântara (2001), é preferível que o Legislativo não exerça seu papel de representação de grupos de interesses que constituem sua base eleitoral nem sua função de *checks and balance* junto ao Executivo em política externa para evitar comprometimentos das posições adotadas pelo país na arena internacional.

Neste arranjo político-institucional, o uso do argumento do dissenso doméstico como poder de barganha internacional, como vimos no capítulo 2, é totalmente inviabilizado no caso brasileiro.

Isto quer dizer que as posições do presidente, de iniciador da política, e a do Congresso, de mero ratificar *ex post facto*, geram um equilíbrio em que o legislador mediano é obrigado a acatar as políticas negociadas pelo Executivo em fóruns internacionais, a despeito de estarem para além da sua curva de indiferença. Acreditamos que desta forma fica claro o motivo pelo qual a atual configuração institucional do processo decisório da política [...] exterior caracteriza uma situação mais próxima da abdicação do que da delegação de autoridade. (SOARES DE LIMA; SANTOS, 2001, p. 132-33; SANTOS, 2003, p. 154-55).

Paralelamente a essa tendência à abdicação é notório que, graças aos custos distributivos gerados pelo aumento da diluição entre a dimensão doméstica e internacional, como vimos na Parte I desse livro, grupos de interesse prejudicados pela abertura e que constituem parte da base eleitoral de muitos congressistas passaram, crescentemente, a gerar demandas de proteção dos seus interesses. Como efeito, segundo Alcântara (2001), isso ampliou na era FHC (1995-2002)

A presença de parlamentares nos foros negociadores, como observadores, e a atuação das Comissões de Relações Exteriores de ambas as Casas do Congresso Nacional de forma pró-ativa no que tange às conferências agendadas pelas Nações Unidas e outros órgãos internacionais [elevando, desse modo a] [...] visibilidade [...] [do] processo decisório internacional. [...], caberia, a partir de agora, uma ativa participação do Parlamento brasileiro, por meio da realização de debates e audiências públicas. Isso deveria ser feito com a presença de representantes do MRE, das universidades e da sociedade civil, no sentido de melhor explorar os meios mais oportunos. Dessas reuniões, que possibilitariam o exame e a discussão do tema em pauta, poderiam resultar propostas e recomendações ao Itamaraty, com vistas a subsidiar a posição brasileira nas negociações [internacionais] [...]. (ALCÂNTARA, 2001, p. 20).

Em uma perspectiva mais analítica, Alcântara (2001) está reproduzindo na *práxis* do seu cotidiano como parlamentar questão

apontada por Soares de Lima (2000, p. 297) no Brasil: como alcançar equilíbrio entre os recursos de autoridade e de representação necessários para que se obtenha credibilidade junto aos parceiros internacionais do Brasil e quais mecanismos e instrumentos institucionais seriam mais adequados à modernização das instituições decisórias da política externa brasileira?

Uma solução razoável, que não levaria a geração de custos pela anulação ou modificação de acordos internacionais já negociados, seria o controle das negociações *ex-ante*, como veremos adiante.

4.2 – CUSTOS DA ABDICAÇÃO: A DIFICULDADE EM GERAR CREDIBILIDADE INTERNACIONAL

A tendência à abdicação do Legislativo em prol do Executivo e suas agências burocráticas tem como consequência imediata o insulamento burocrático e a concentração quase absoluta de poder na formulação da política externa brasileira. Esta situação gera esvaziamento do poder Legislativo como pólo de geração e discussão de políticas públicas que atendam as demandas da sociedade civil brasileira e debilita a função de ser fonte de equilíbrio via sistema de *checks and balances* ao Executivo em assuntos internacionais.

Neste quadro, resta aos grupos de interesses atingidos negativamente pelas negociações internacionais a organização e a mobilização para, de alguma maneira, buscar alterar os efeitos negativos da política externa comercial adotada (MORAVCSIK, 1994). Sem intermediação legislativa, a pressão é exercida diretamente sobre as agências burocráticas do Executivo, que graças à ausência de instrumentos e mecanismos de responsabilização vertical e/ou horizontal, acabam sendo mais suscetíveis a atender essas demandas com custos mínimos para si mesma *vis-à-vis* os legisladores.

Os *policy outcomes* esperados desse processo são: “[...] a) uma política distante do ponto ideal do legislador mediano; b) instabilidade das decisões ditadas pelo jogo de pressões intraburocráticas; [...] c) favorecimento a grupos e setores específicos sem qualquer forma de controle horizontal ou

vertical” (SOARES DE LIMA; SANTOS, 2001, p. 164-65; SANTOS, 2003, p. 155-56) e d) a falta de transparência no processo democrático.

O poder de agenda e de iniciação de qualquer política na arena internacional do Executivo brasileiro na era FHC garantia-lhe, em relação ao legislador mediano, ampla margem de manobra, pois acabava afastando o Congresso Nacional das grandes decisões. E quando o Congresso buscava participar, o ônus era insuportável porque sua participação se traduzia em rompimento de acordos internacionais com conseqüências, sobretudo retaliações externas, prejudiciais para o conjunto do país.

Este dilema é auto-explicativo de como o Executivo adotava política externa distante do ponto ideal do legislador mediano sem sofrer nenhum constrangimento. Um caso que ilustra essa realidade foi a ameaça do Congresso Nacional de vetar a cessão por parte do governo FHC de uma base em Alcântara para os Estados Unidos. Imediatamente, o governo norte-americano acenou com a possibilidade de retaliações na agenda comercial. Isso foi suficiente para que o Legislativo recuasse da sua posição e aderisse ao acordo internacional. Para que as perdas não fossem desmoralizantes, houve uma mudança na posição do Executivo brasileiro e do governo norte-americano: a cessão da base ficou condicionada ao uso especificamente civil, para lançamento de satélites sem fins militares.

Enfim, ao encapsular a distribuição doméstica e internacional da informação, ou seja, diminuir a transparência do processo democrático de tomada de decisões em política externa, gerava-se quase que automaticamente uma elevação da desconfiança internacional e diminuía a possibilidade de atores domésticos de seus parceiros fazerem seus cálculos estratégicos sobre bases mais confiáveis.

Embora não seja factível antecipar todos os resultados e comportamentos dos outros atores em uma democracia, a transparência na formulação da política externa, como vimos no capítulo 2, tende a permitir a geração de um processo de confiança mútua no sentido da cooperação e a falta da confiança o oposto, depondo contra a credibilidade internacional do Estado devido sua instabilidade política-institucional doméstica.

Além disso, a falta de transparência permite a possibilidade de que haja favorecimentos a grupos e setores específicos em assuntos de política externa que sem qualquer forma de controle horizontal e/ou vertical podem se traduzir em prejuízos contínuos para a sociedade brasileira, como, por exemplo, níveis mais elevados de preços internos pelo bloqueio, via tarifa de importação, de produtos de maior qualidade e menor preço existentes na comunidade internacional.

Na configuração institucional da era FHC isso ocorria dependendo apenas da capacidade de influência dos grupos e setores específicos sobre as agências burocráticas. O exemplo das relações entre burocracia federal e o ICONE (Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais), como veremos no capítulo 6, ilustra essa questão. O ICONE representava o setor agrícola brasileiro nas negociações comerciais internacionais e auxiliou e elaborou ativamente o posicionamento do MRE nos contenciosos da OMC contra os Estados Unidos e a União Européia. Segundo Jank (2004), presidente da instituição: “a gente participou de todo o processo de preparação do posicionamento que depois foi o posicionamento do chamado ‘G20’, o grupo dos países em desenvolvimento”.

Essa capacidade de influenciar as agências burocráticas por parte dos atores domésticos combinada à ausência de instrumentos e mecanismos institucionais que garantissem a existência de freios e contrapesos entre Executivo e Legislativo, bem como a responsabilização das agências burocráticas na democracia brasileira, tendia a gerar uma lógica de mudanças em questões de política externa que tinha como resultado negativo a “instabilidade de decisões ditada pelo jogo de pressões intraburocráticas” e de grupos de interesse com maior capacidade de mobilização (SOARES DE LIMA; SANTOS, 2001, p. 164; SANTOS, 2003, p. 155). Em outras palavras, era alto o custo do desenho institucional da delegação que acabava gerando a abdicação em questões de política externa no Brasil.

Conseqüentemente, por um lado, era dificultada a possibilidade de geração de credibilidade internacional do Brasil que estava à mercê da burocracia do poder Executivo vulnerável, como vimos, a todo tipo de pressão de grupos de interesses com acesso aos corredores do Palácio do

Planalto, onde a existência de freios e contrapesos é praticamente ausente. Isso indicava a necessidade da elaboração de mecanismos e instrumentos institucionais por parte do poder Legislativo que tenham como função retomar seu papel de freios e contrapesos ao Executivo, aperfeiçoando o presidencialismo brasileiro, assim como serviria de fonte geradora de credibilidade internacional ao país.

Por outro lado, essa peculiaridade era interpretada por outros parceiros internacionais como uma possibilidade de extrair ganhos superiores junto aos negociadores internacionais brasileiros, já que eles não sofriam quase nenhum constrangimento institucional para a aprovação de acordos internacionais ou mudar suas posições originais.

Esta situação prevalece ainda hoje, 20 anos depois do fim da era FHC. No governo Bolsonaro, os equívocos na formulação e na implementação da política externa brasileira deixou ainda mais evidente as consequências maléficas deste quadro institucional.

4.3 – EM BUSCA DE SOLUÇÕES À SITUAÇÃO

Nos últimos anos da era FHC, o MRE buscou ampliar a credibilidade internacional do processo de formulação da política externa do Brasil com a entrada de Celso Lafer na função de ministro. Em seu discurso de posse, Lafer (2001) adiantou que teria em sua gestão a tarefa de aprofundar

[...] os canais de interação entre o Itamaraty e os diversos atores da vida nacional – Legislativo, os partidos políticos, a mídia, os estados que integram a federação, os sindicatos, os empresários e suas associações, as universidades e o mundo intelectual, as organizações não-governamentais [...]. (LAFER, 2001).

Este seria o ponto de partida à tradução das necessidades internas em possibilidades externas por meio do estabelecimento de mecanismos permanentes de consultas com os atores domésticos, tornando a política externa brasileira mais legítima perante a sociedade civil e os parceiros internacionais, ampliando assim a credibilidade internacional do país.

O discurso de Lafer expressava a preocupação do Itamaraty em legitimar suas ações e corroborava com o aumento da demanda por participação de grupos de interesses e setoriais que, por sua vez, tendiam a acionar seus representantes no Parlamento para que os mesmos intervissem em seu benefício na formulação da política externa brasileira. O texto de Alcântara expressava o aumento do interesse dos parlamentares em participar das discussões em torno das questões internacionais.

Além disso, naquele período histórico, observamos as seguintes propostas de alterações legislativas: a Proposta de Plebiscito de participação do Brasil na ALCA (PDC 852/01 do deputado Henrique Fontana – PT; o PDL 071/01 do senador Saturnino Brito – PSB; das Propostas de Emenda à Constituição que alteram as atribuições do poder Legislativo em política de comércio internacional (PEC 345/01 do deputado Aloísio Mercadante – PT – e PEC 052/01 do senador Roberto Requião – PMDB); e, por fim, o Projeto de Lei 189/03 do senador Eduardo Suplicy – PT que tinha como proposta criar um TPA à brasileira como o existente nos Estados Unidos.

Todas essas propostas de alteração legislativa em tramitação, à época, tinham como objetivo central ampliar a participação do poder Legislativo na formulação e implementação da política externa brasileira *vis-à-vis* o quadro de abdicação ao Executivo. Cabe salientar que as propostas vinham da oposição ao governo FHC e tinham como pretensão evitar negociações internacionais indesejáveis, principalmente o avanço das tratativas em relação a implementação da ALCA – Área de Livre Comércio das Américas.

A resposta do Itamaraty a esse aumento de interesse da sociedade civil e, por conseqüência, dos legisladores em assuntos externos ocorreu por meio da criação tanto de espaços de discussão no âmbito da sua estrutura burocrática, como, por exemplo, SENALCA (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA), CEPI (Conselho Empresarial Permanente do Itamaraty), SENEUROPA (Seção Nacional para as Negociações MERCOSUL - União Européia), GICI (Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços), e na SNM (Seção Nacional do MERCOSUL), etc., quanto à abertura de unidades descentralizadas denominadas Escritórios Regionais de Representação nas regiões mais importantes do país que conta com a

Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, assim como também o aumento da interação entre a diplomacia e as ONG's.

Estas iniciativas representaram um grande avanço no sentido da elaboração de mecanismos e instrumentos institucionais capazes de criar responsabilização sobre o Itamaraty no tocante à formulação da política exterior do Brasil. Entretanto, eram limitadas. Por exemplo, o SENALCA era composto por representantes de vários setores da sociedade civil brasileira¹ escolhidos para participarem como interlocutores pelo próprio Itamaraty nos temas relacionados a ALCA. Não havia “[...] critérios claros ou explícitos para definir esta participação; o convite para as reuniões resulta de avaliações subjetivas, por parte do Ministério das Relações Exteriores, sobre quais ONGs estariam mais envolvidas no processo” (MELLO, 2000, p. 12). O mesmo ocorria no CEPI, na SENEUROPA e na SNM. No caso do GICI havia uma atuação conjunta do Itamaraty com outras agências burocráticas do governo, indicando a necessidade de relacionamento estatal intra-burocrático para calibrar a posição brasileira nas negociações internacionais do período, principalmente as comerciais..

Sobre os Escritórios Regionais e a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, a maior preocupação era, em primeiro lugar, acompanhar a ação internacional de estados e municípios, zelando para que ocorram no marco constitucional estabelecido, sem romper com o monopólio do Itamaraty. Inclusive se enfatizava que esses atores subnacionais têm legitimidade para formular e implementar ações de “paradiplomacia” diferente da diplomacia tradicional. Subsidiariamente, competia ainda a Assessoria Especial

I - promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados; II - promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembléias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas; e III - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado. (BRASIL, 2003, Art. 5).

¹ Entre eles, o empresariado (sobretudo dos setores industrial e do *agribusiness*), agências burocráticas do Poder Executivo, pouquíssimos parlamentares, e menos ainda pesquisadores e setores acadêmicos, além da CUT, FASE, INESC, CEDEC, CNI, FIESP, etc.

Na mesma lógica sugerida acima, a Assessoria Especial cumpria a função de responder às demandas dos parlamentares e do Congresso a respeito dos temas da agenda internacional e como, crescentemente, normas internas repercutiam no relacionamento externo do País e vice-versa, cabendo “[...] ainda ao Itamaraty a tarefa de subsidiar constantemente o trabalho da Câmara e Senado, enquadrando discussões tópicas no contexto de nossa inserção internacional” (BARROS, 1999, p. 8).

Em outras palavras, o Itamaraty estava ainda influenciando o trabalho da Câmara e do Senado indicando o que poderia ou não ser alvo de alteração legislativa diante dos compromissos internacionais do Brasil. E respondia também “[...] a solicitações pontuais, feitas por parlamentares com base em comunicações recebidas de eleitores, associações profissionais e outros núcleos de organização comunitária” (BARROS, 1999, p. 9). Isto porque a transparência em seu diálogo com a sociedade devia incorporar o relacionamento com os representantes legítimos da população.

Vale notar que esse “avanço” institucional do Itamaraty em relação aos novos temas da agenda internacional ocorreu para propiciar a interlocução com os atores da sociedade civil internacional, sobretudo ONG’s, a partir de um caráter estratégico e permanente que “[...] deve privilegiar o relacionamento com os programas nacionais cujo desenho e execução representam uma convergência de esforços de Governo e sociedade em torno de uma agenda comum de iniciativas internas que dão cumprimento a compromissos assumidos no plano internacional” (OLIVEIRA, M. D., 1999, p. 134).

Ou seja, enquanto não houvesse diferenças entre Governo e sociedade civil no Brasil, o Itamaraty deveria estabelecer e aprofundar “[...] parcerias substantivas e pontuais com ONG’s [...], caso a caso, em função de sua reconhecida competência temática e capacidade operacional” (OLIVEIRA, M. D., 1999, p. 135), utilizando-se da sua contribuição técnica e substantiva durante o processo de discussão e formulação das posições brasileiras nos fóruns internacionais, em áreas que na maioria das vezes o Itamaraty não possui quadros qualificados. Entretanto, “[...] não aparece oportuna, neste momento, a estruturação de instâncias mais formais e permanentes de representação da sociedade civil junto ao Ministério das

Relações Exteriores. [...]. Não é preciso trazer as ONGs ‘para dentro’ do Itamaraty para se trabalhar com elas [...]” (OLIVEIRA, 1999, p. 139).

O diálogo com as ONG’s era produtivo na medida em que elas contribuíssem com informações especializadas e qualificadas para o processo de elaboração de consenso em casos específicos, como, por exemplo, veremos no capítulo 5, sobre a questão da quebra de patentes na OMC e tomada de posições do país a serem defendidas nos fóruns internacionais, informações muitas vezes ausentes no Itamaraty.

Porém, as ONGs não possuíam o acesso a canais institucionais efetivos para sua representatividade e possibilidade de vigilância e cobrança em uma lógica de aprofundamento de responsabilização da diplomacia brasileira na formulação e na implementação da política externa. A mesma lógica era estendida à participação parlamentares nas questões internacionais do país.

Como veremos, no capítulo 5, no caso das patentes, isso ocorreu no bojo do Ministério da Saúde, o qual, no jogo intra-burocrático conduziu o MRE a defender suas posições na OMC. No caso das negociações do Mercosul a questão foi mais grave ainda, pois o Itamaraty dominou quase todas as esferas de tomada de decisões. Em resumo:

[...] as decisões no Mercosul tendem a ocorrer por meio da interação entre os três órgãos institucionais com capacidade decisória: o CMC, o GMC e a CCM. Em última instância quem decide é o CMC. Para isso ele recebe as informações necessárias do GMC, que é o órgão Executivo do Mercosul criado para conduzir o cotidiano da integração regional. Nesta função é auxiliado pela CCM, que cuida das questões comerciais, principalmente da TEC (Tarifa Externa Comum), a qual é imprescindível para se alcançar um mercado comum. A CPC possui um papel propositivo no Mercosul, exercido através de Recomendações, que são encaminhadas por intermédio do GMC ao CMC, as quais nos últimos anos tem crescido bastante. O FCES desempenha a função de dar representatividade à sociedade civil dos países-membros do Mercosul e manifesta-se mediante Recomendações ao GMC e a SAM, enquanto burocracia, oferece o apoio operacional necessário para o funcionamento do Mercosul, responsabilizando-

se pela prestação de serviços aos seus demais órgãos. Nesta lógica de tomada de decisões, os rumos do processo integracionista são estabelecidos exclusivamente pelos poderes Executivos e suas respectivas burocracias nacionais de cada país membro. Não há efetivamente a possibilidade institucional de participação e atuação dos atores políticos nem da sociedade civil na integração regional, os quais também não tem se mobilizado nesse sentido, excetuando o caso daqueles setores afetados negativamente. (OLIVEIRA, M. F., 2003, p. 109-110).

A maioria das decisões tomadas no Mercosul a partir da concentração do processo decisório nas mãos dos Executivos nacionais e, no Brasil, sobretudo do Itamaraty são “[...] internalizadas por via de portarias ministeriais, de tal forma que o centro de decisões é transferido, por vezes, para um foro intergovernamental, com prejuízo da competência legislativa do Congresso Nacional, que sequer tem a possibilidade de acompanhar todos estes processos decisórios que se desenrolam nos múltiplos foros negociadores deste acordo” (ALCÂNTARA, 2001, p. 16).

Em resumo, o Itamaraty, de maneira bastante sofisticada, até conseguiu responder aos auspícios de representatividade de parte das demandas da sociedade civil brasileira e do Congresso Nacional naquele momento histórico, como podemos observar nas experiências relatadas acima. Entretanto, manteve intacta sua autonomia na formulação, na condução e na implementação da política externa brasileira graças a falta de instrumentos e mecanismos institucionais mais efetivos que garantam sua responsabilização.

As instituições, como demonstramos no capítulo 2, ao analisarmos o paradigma liberal, atuam como variáveis intervenientes. Favorecem as preferências de parte concentrada do Executivo, preterindo em muitos casos aquilo que deveria ser a fonte da política externa: as preferências da sociedade brasileira. Sociedade essa que se diz ser democrática, mas que não possui vetores adequados de representatividade e responsabilização em matéria de negociações comerciais internacionais no Parlamento.

Em outras palavras, o desenvolvimento das práticas citadas acima possibilitava, por um lado, um certo grau de abertura e representatividade às demandas da sociedade civil e do parlamento, ensejando o início de um processo de descentralização da formulação da política externa. Porém, por outro lado, essas mesmas práticas se caracterizaram por um excesso de controle exercido pelo Itamaraty sobre elas que tendeu a selecionar os atores que irão fazer parte do diálogo, bem como da agenda a ser tratada em busca do alcance de um suposto consenso sobre as posições a serem adotadas pelo país nas negociações comerciais internacionais.

Além disso, há representantes da sociedade civil que afirmavam que nessas reuniões iam muito mais para ouvir do que efetivamente contribuir. Por exemplo, Camargo Neto, empresário do *agrobusiness* e um dos principais artífices dos contenciosos do algodão e do açúcar, um ator já privilegiado pelo MRE na interlocução com a sociedade civil, demonstrou, na época, insatisfação com o padrão de relacionamento ao afirmar em seminário realizado na Fiesp que as reuniões com o setor privado, sequer possuíam ata.

Aparentemente, a representatividade parecia ser ampliada, até mesmo forjada por essas iniciativas. Entretanto, na medida em que mantinha-se a ausência de instrumentos e mecanismos institucionais formais de responsabilização (*accountability*) sob controle do poder Legislativo, que teria a função de *checks and balances*, e da sociedade civil brasileira, o poder Executivo, na figura do Itamaraty, continuava exercendo com bastante autonomia a formulação e a execução da política exterior brasileira (PINHEIRO, 2002, p. 11).

Como vimos até aqui, os custos desta configuração institucional geraram resultados políticos ineficientes para o conjunto da sociedade brasileira. A combinação do insulamento burocrático e da ausência de mecanismos de responsabilização permitiu aos agentes tomadores de decisões responderem positivamente às demandas dos grupos de interesse e setoriais sem sofrerem altos custos. Por exemplo, no contencioso do algodão na OMC, a sociedade civil deu apoio ao Itamaraty, inclusive financeiro. O país obteve resultado positivo, entretanto, a diplomacia recuou no

posicionamento original sendo contrária aos interesses da sociedade e da bancada ruralista no Congresso.

A ausência de instituições políticas no país que disciplinasse a ação externa da diplomacia no caso da vitória no contencioso do algodão desmobilizou a sociedade e a bancada ruralista, fragilizando assim o dissenso e a estabilidade interna tão necessária à credibilidade internacional do país durante as negociações comerciais internacionais. E, principalmente, a força do poder Executivo na defesa dos interesses do país.

A participação *ex-ante* da sociedade e do parlamento pode até elevar o tempo das negociações, mas certamente proporciona ampla estabilidade interna após a tomada de decisões que dificilmente será alterada em função dos pontos de veto criados por sistemas fragmentados e democráticos (MANSFIELD; HENISZ, 2004).

Este padrão institucional proporciona maior legitimidade à ação do Executivo na arena internacional, que poderá realizar as negociações diminuindo significativamente a possibilidade de veto *ex post*, na ocasião do processo de ratificação pelo Congresso, pois a própria sociedade participando da formulação de demandas e limites das concessões a serem representadas pelo negociador.

Ao mudar o posicionamento internacional no contencioso do algodão na OMC, a diplomacia da era FHC poderia ter sofrido uma derrota na ratificação do acordo, minando sua credibilidade internacional. Esta situação só não se concretizou porque o governo FHC estava no fim e a emergência do PT no governo federal alterou a dinâmica estratégica das negociações comerciais internacionais do país diante do novo cenário internacional.

O desarranjo institucional *ex post* que deixou insatisfeito a sociedade civil e a bancada ruralista no âmbito doméstico poderia também ter gerado um descrédito internacional à diplomacia brasileira. Simultaneamente, o MRE perdeu a possibilidade do uso das dissensões internas como capacidade institucional de veto para usar em favor do país durante o processo negociador. Ou seja, as dissensões domésticas deixaram de ampliar o poder de barganha do país nos contenciosos agrícolas

Em resumo, o poder Executivo usou na era FHC a sociedade civil e o parlamento instrumentalmente nas negociações comerciais na OMC. O Itamaraty acenava que a voz da sociedade civil brasileira e dos seus representantes legislativos se expressavam por meios democráticos para não deixar negociações internacionais avançarem. Mas, quando o próprio Executivo achava que estrategicamente era razoável ferir esses interesses, fez isto sem cerimônias e receios de vetos *ex post*, visto o amplo poder de agenda legislativa que possui no sistema político brasileiro.

A democratização do processo de formulação da política externa brasileira só interessava quando era meio para beneficiar a própria estratégia do poder Executivo nas negociações comerciais internacionais. Quando, na verdade, deveria ter como fim o aperfeiçoamento da democracia brasileira e a tradução dos interesses domésticos nas relações internacionais intermediado pelo poder Legislativo.

O modelo de delegação do Legislativo ao Executivo em questões de negociações comerciais internacionais dos Estados Unidos é uma fonte de análise para refletirmos e propormos algo similar no Brasil. Visto que, mesmo depois de duas décadas, a engenhosidade institucional brasileira continua igual.

4.4 – O EXEMPLO NORTE-AMERICANO COMO GUIA AO BRASIL

Nos Estados Unidos, as questões de comércio internacional têm importância decisiva desde a independência, ou mesmo antes, quando os Federalistas perceberam sua importância, tendo Hamilton, em 1787, discutido seu significado, relacionando-o à importância da criação de um grande Estado nacional. Seu artigo intitulado *A utilidade da União no tocante ao comércio e à Marinha* (HAMILTON, 1993) demonstra como o comércio internacional poderia tornar-se instrumento de poder na busca do espaço mundial que, naquela fase, apenas os europeus detinham.

Para os norte-americanos, a perseguição desse objetivo foi e tem sido uma constante na sua história com respaldo da sua sociedade civil por meio de seus representantes no Parlamento. Por isso, o papel relevante

desempenhado por ele garantido pela Constituição por meio do artigo I, Seção VIII, cláusula 3, no qual se lê que a função do Capitólio é regular “o comércio com as nações estrangeiras...” e, portanto, acompanhar as negociações comerciais internacionais que os Estados Unidos participam (VIGEVANI; OLIVEIRA; LIMA; MENDONÇA, 2005).

Entretanto, membros do Executivo e do Legislativo consideraram que seria impossível que os Estados Unidos possuíssem credibilidade internacional se o seu representante nas negociações internacionais fosse o Congresso, uma instituição com interesses difusos e suscetível ao paroquialismo político. Assim, formou-se consenso entre os dois poderes de que o Executivo deveria negociar e o Congresso ratificar.

Todavia, a formulação da posição negociadora e o andamento das negociações deveriam conter a participação da sociedade civil organizada e de congressistas. Quando as barreiras não-tarifárias emergiram como grande tema das negociações comerciais multilaterais na década de 1970, envolvendo, portanto questões de política doméstica como compras governamentais e subsídios, pela delicadeza da matéria e sua relação com as questões de poder, foi criado o *fast track* (via rápida), denominado *Trade Promotion Authority* (TPA) em 2002.

Criou-se, dessa maneira, um mecanismo institucional pelo qual o Capitólio permite ao Poder Executivo, por um período limitado, poderes determinados para negociar acordos comerciais, com o compromisso do Legislativo de aprová-los ou rejeitá-los sem direito a fazer emendas (EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON, 2002; VIGEVANI; OLIVEIRA; LIMA; MENDONÇA, 2005).

Na verdade, a TPA é um mandato negociador no qual o Legislativo declara os interesses a serem concretizados pelo poder Executivo em um contexto informacional caracterizado por grande transparência democrática e, simultaneamente, delimita o que pode ou não ser negociado. Isso proporciona legitimidade ao poder Executivo, maior segurança de aprovação do acordo comercial pelo Congresso aos parceiros, evitando, dessa maneira a imprevisibilidade de decisões, ampliando, portanto, a estabilidade institucional doméstica geradora de credibilidade

internacional e maior poder de barganha para os Estados Unidos durante as negociações comerciais internacionais (EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON, 2002). Tudo aquilo que falta à realidade brasileira.

Segundo o “Guia sobre a TPA” da Câmara de Comércio Americana no Brasil, a

TPA é necessária porque permite que os países que negociam com os Estados Unidos tenham confiança de que um acordo alcançado com a administração não será modificado pelo Congresso. Portanto, a maioria dos países se recusa negociar acordos de comércio com os EUA sem a garantia que a TPA provê. Isto significa que a aprovação da TPA é essencial para assegurar progressos nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e na Organização Mundial de Comércio (OMC). (BRAZIL-U.S. BUSINESS COUNCIL, 2002, p. 4).

Ao analisar a TPA percebemos que ela cumpria exatamente sua função de delegar poder ao Executivo para a defesa dos interesses do país e de maneira rigorosa possibilita ao Legislativo cumprir sua função de *checks and balances* no presidencialismo estadunidense, criando amplos mecanismos e instrumentos institucionais de responsabilização² mediante novas exigências de consultas e relatórios antes, durante e depois das negociações e durante a implementação interna dos acordos internacionais que cumprem o papel de monitorar e conduzir os negociadores a obedecerem os limites impostos pelo Capitólio. A TPA impede ainda acordos que alterem a legislação antidumping dos Estados Unidos. Negociações relacionadas a inúmeros “produtos sensíveis” (inclusive agrícolas) também são proibidas.

No Brasil, o comércio internacional ganhou novas dimensões e tornou-se essencial na política externa da era FHC para o desenvolvimento econômico e social do país. Em determinando momento do seu governo Fernando Henrique Cardoso afirmou que a opção brasileira era “exportar

² Os mecanismos e instrumentos institucionais de responsabilização na TPA foram divididos da seguinte maneira: “[...] (a) regulares com todos os Comitês do Senado e da Câmara com jurisdição sobre matérias em negociação (assessores e congressistas); (b) especiais para produtos sensíveis; (c) para produtos agrícolas; (d) para produtos têxteis; (e) para produtos de pesca (f) sobre defesa comercial; e (g) com o Grupo de Monitoramento Parlamentar (*Congressional Oversight Group- COG*).” (EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON, 2002, p. 15-18).

ou morrer”. Nesta situação, o estabelecimento de acordos internacionais que abram novos mercados era primordial à concretização dos interesses brasileiros. E o Congresso deveria ter papel ativo na escolha do que seria melhor para o país, mas não tinha e ainda não tem.

Como nos Estados Unidos, deveria ser imperativo que o Congresso dispusesse de mecanismos e instrumentos institucionais que lhe permitisse tanto legitimar por meio de estabilidade institucional doméstica o governo em negociações comerciais internacionais, quanto cumprir seu papel de *checks and balances* no presidencialismo brasileiro, garantindo a possibilidade de responsabilização dos agentes burocráticos do Executivo na formulação da política exterior do país.

Em outras palavras, o papel do Congresso deve ser alterado e o mesmo deveria exercer o que lhe confere o Artigo 84, inciso VIII, da Constituição, de referendar, ou não, os acordos celebrados. Ou seja, os legisladores brasileiros deveriam criar um TPA à brasileira para legitimar o governo nas negociações comerciais internacionais, protegendo assim tanto os negociadores internacionais de constrangimentos e pressões indevidas na mesa negociadora, quanto à sociedade civil e o poder Legislativo brasileiro.

A miríade de propostas de criação de um TPA à brasileira por parte da oposição política no governo FHC tinha este objetivo. E todas elas estavam no caminho correto, mesmo que na caminhada legislativa tivessem sido sepultadas na era Lula (2002-2010).

Isso porque, caso fosse aprovada, essa legislação preterida, simultaneamente, proporcionaria ao Parlamento cumprir sua função em matéria de política externa, exercendo o papel de freio e contrapeso, aprimorando o presidencialismo brasileiro e tornado-o junto com suas burocracias mais representativo e responsivo na formulação da política externa. De certo modo, isso já ocorre em outras políticas públicas, como, por exemplo, no caso do Banco Central.

O TPA à brasileira também funcionaria como fonte legitimadora do negociador brasileiro *vis-à-vis* seus parceiros internacionais ao demonstrar que as decisões e os interesses em jogo durante os acordos emergem à luz do dia, longe do jogo intra-burocrático que gera instabilidade institucional,

em um contexto informacional de plena transparência, caracterizado pela estabilidade doméstica geradora de credibilidade internacional ao garantir segurança ao mundo de que o que vier a ser acordo será rigorosamente cumprido pelo país.

Na Parte III buscaremos demonstrar a discussão realizada até aqui por meio da sua demonstração empírica em três estudos de caso: o contencioso das patentes dos remédios, do algodão e do açúcar nas negociações da OMC.

PARTE III

O BRASIL NOS CONTENCIOSOS COMERCIAIS NA OMC NA ERA FHC

CAPÍTULO 5

O CONTENCIOSO BRASIL X ESTADOS UNIDOS DAS PATENTES NAS NEGOCIAÇÕES DA OMC

A disputa acerca das patentes entre Brasil e Estados Unidos foi uma questão de grande relevância social e econômica. O governo brasileiro se opôs à indústria farmacêutica, sobretudo aos laboratórios estadunidenses, quando demandou o direito de “passar por cima” (*override*) da exclusividade de comercialização e/ou produção de medicamentos produzidos por esses laboratórios, usados no tratamento de AIDS.

Utilizando-se do argumento de que o bem-estar público deveria prevalecer sobre o lucro, o Brasil defendeu sua posição. A disputa teve início quando os Estados Unidos alegaram que o Brasil desrespeitava o TRIPS devido ao artigo 68 da Lei 9279/96, que previa a possibilidade do uso de licença compulsória em casos de emergência a saúde pública.

Em 2000, o Brasil foi inserido na *Special 301 Watch List*, acusado de ser “desrespeitador de patentes” (*patent-miscreant*). Em 30 de maio de 2000, os Estados Unidos entraram com pedido de consultas junto ao governo brasileiro na OMC. Não satisfeitos com a resposta brasileira, em 9 de Janeiro de 2001, entraram com pedido de estabelecimento de um *panel* no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, apresentando a mesma queixa e afirmando que as consultas não trouxeram os resultados esperados, tampouco a solução para o conflito.

Em junho de 2001, após diversas reuniões, negociações e consultas, os países chegaram a um acordo que foi considerado uma “vitória” pela diplomacia brasileira. Os Estados Unidos admitiram a possibilidade de quebra de patentes em questões de saúde pública de países em desenvolvimento.

Por que o Brasil sagrou-se vitorioso na OMC nesse contencioso das patentes contra os Estados Unidos?

5.1 - ESTRUTURA DOMÉSTICA E POSIÇÃO NEGOCIADORA DOS ESTADOS UNIDOS

A ameaça brasileira de permitir que laboratórios nacionais produzissem medicamentos genéricos patenteados por laboratórios estadunidenses a preços mais baixos foi percebida pelas indústrias farmacêuticas internacionais como uma prática que poderia reduzir seus lucros no Brasil.

Além disso, essas indústrias temiam que esta prática se espalhasse pelo mundo em desenvolvimento, colocando em risco o que se chama de “*super profits*”¹. Para proteger seus interesses, a indústria farmacêutica estadunidense usou sua influência junto ao governo, que foi demandado a neutralizar, por meio de ação formal na OMC, a ameaça de congelamento de preços e a competição por meio de cópias mais baratas de seus remédios pelos genéricos brasileiros.

Em grande medida, devido aos recursos financeiros doados por esta indústria às campanhas políticas do Partido Republicano, os parlamentares e os indivíduos ligados ao poder Executivo puseram-se favoráveis às políticas condizentes com os interesses da indústria farmacêutica.

First they serve as pressure groups who, through their ability to contribute campaign funds and mobilize voters, directly shape the preferences of the executive and the legislature; that is, the preferences of interest groups often have a significant bearing on political actors’ policy preferences. (MILNER, 1997, p. 60).

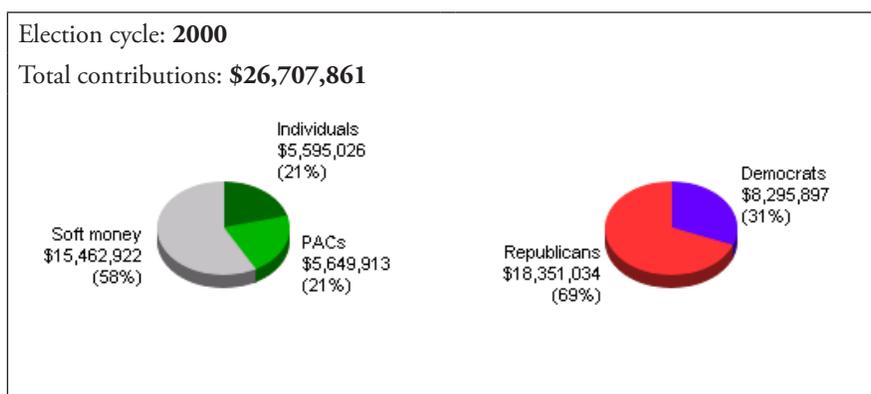
¹ BORGER (2001) afirma que a indústria farmacêutica é a mais lucrativa dos Estados Unidos, com uma taxa de retorno de investimento maior que 2 vezes a média norte-americana. Sendo, portanto, com grande margem de vantagem, a mais lucrativa grande indústria dos Estados Unidos.

O *win-set* ou “estrutura de ganhos” reivindicava aos negociadores estadunidenses que as leis de patente fossem mantidas e que não fosse permitido ao Brasil produzir medicamentos sob o mecanismo da licença compulsória. Embora existissem alguns grupos (ONGs ligadas a direitos humanos e saúde pública, bem como governos de outros Estados) que clamavam pela prevalência das necessidades das populações em detrimento do lucro, estes não tinham a capacidade de transformar suas demandas em política pública.

A força da indústria farmacêutica dos Estados Unidos em influenciar o governo deriva da sua contribuição substantiva para o Produto Interno Bruto (PIB), mas também porque este setor industrial doou mais de US\$ 26 milhões para a campanha presidencial do Partido Republicano no ano 2000.

O Partido Republicano recebeu 69% de todas as doações a campanhas políticas realizadas por esta indústria e elegeu, à época, o então candidato George W. Bush (CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS, 2000). Esta era a principal razão da indústria farmacêutica ser capaz de persuadir o governo e ver suas demandas traduzidas em políticas.

Figura 4 - Pharmaceuticals/Health Products Top Contributors



Fonte: CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS (2000).

Although ultimately voters elect political leaders (directly or indirectly), special interests can be an enormous help to leaders. They can produce contributions, votes, campaign organization, media attention, and so on, all of which may make the difference between a winning and a losing campaign. (MILNER, 1997, p. 35).

A pressão exercida pela indústria farmacêutica teve resultados concretos quando a OMC estabeleceu um *panel*, informando as autoridades brasileiras sobre a queixa dos Estados Unidos. Esta queixa ocorreu no mesmo dia em que foi decretado pelo Ministério da Saúde do Brasil o congelamento dos preços dos medicamentos para o tratamento de HIV/AIDS. A medida do governo brasileiro visava forçar as indústrias detentoras de patentes a diminuir os seus preços. Do contrário, o artifício da licença compulsória previsto no artigo 68 da Lei 9279/96 seria colocado em prática.

Segundo os negociadores estadunidenses isso seria incompatível com as obrigações impostas pelo TRIPS. Isso porque o artigo teria sido criado para obrigar que os detentores de patentes fabricassem suas invenções em território brasileiro (OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2001a).

Logo, o Brasil estava discriminando produtos estadunidenses por meio de sua lei de propriedade intelectual e isso significava violação do TRIPS. Conseqüentemente, os Estados Unidos se sentiram compelidos a apresentar queixa formal na OMC, requisitando o estabelecimento de um *panel* pelo Órgão de Solução de Controvérsias² (OSC).

Em comunicado oficial do USTR, os Estados Unidos salientaram que as situações sob as quais as patentes podem ser compulsoriamente licenciadas não estava sendo questionadas e o motivo de crise de saúde pública era tido como legítimo. A inconsistência com o TRIPS residia no

² “On 30 May 2000, the United States requested consultations with the Government of Brazil pursuant to Article 4 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU) and Article 64 of the TRIPS Agreement [...] regarding the above measure (WT/DS199/1). The United States and Brazil then held consultations in Geneva on June 29 2000 and on December 2000 but failed to reach a mutually satisfactory resolution of the dispute. Accordingly, the United States respectfully requests that a panel be established pursuant to Article 6 of the DSU and Article 64 of the TRIPS Agreement.” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2001a).

fato de haver um “requerimento de produção local” (*local manufacturing requirement*), afirmando ainda que a lei de patentes do Brasil foi formulada para obrigar os detentores de patentes a produzir suas invenções no país (OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2001a).

Em episódio anterior relacionado, quando houve uma tentativa do Poder Executivo dos Estados Unidos de proteger os interesses da indústria farmacêutica no Brasil, o país foi incluído na *Super 301 Watch List* em 1996. A *Super 301 Watch List* é uma medida unilateral autorizada pela Legislação dos Estados Unidos que permite o USTR investigar países suspeitos de violar interesses estadunidenses relacionados a patentes.

Caso um país seja considerado um violador ele pode ser colocado na *Super 301 Watch List*, ou, mais severamente, o USTR pode recomendar que o país seja retaliado. As retaliações ocorrem sob a forma de restrições às importações advindas do país alvo, por meio de aumento de impostos, barreiras tarifárias e não tarifárias e até a suspensão de benefícios do Sistema Geral de Preferências (SGP).

Outro exemplo de canais de comunicação entre a sociedade e o governo estadunidense é o fato de que cidadãos ou empresas privadas podem solicitar juntamente ao USTR o início de uma investigação 301. Nos Estados Unidos, há um canal institucionalizado através do qual a sociedade civil pode solicitar que o governo atue no nível internacional para preservar os interesses de atores domésticos. Além disso, o fato de que as indústrias podem interagir diretamente com o governo aumenta as chances de um resultado satisfatório aos grupos de interesse. Como vimos, no capítulo 4, isto não ocorre no Brasil.

É preciso lembrar que a burocracia nunca é neutra. É, em muitos casos, suscetível a pressões de políticos, de outras burocracias e do setor privado. Nos EUA, por exemplo, Drope e Hansen (2004) encontram evidências de grupos de interesses que contribuem com mais recursos para campanhas têm maiores possibilidades de terem demandas atendidas.

O USTR é parte do Poder Executivo norte-americano. Concentra-se nas políticas referentes ao comércio internacional e busca garantir os

interesses comerciais estadunidenses ao redor do globo. Seus mecanismos são complexos e muitos fatores influenciam suas decisões. O USTR tem sido bem sucedido em disputas comerciais e é parte do motivo pelo qual os Estados Unidos são considerados um negociador internacional muito forte. A possibilidade de impor retaliações e sanções contra outros países, em adição ao enorme poder econômico dos Estados Unidos, garante sucesso na maioria das disputas comerciais nas quais o país se envolve.

Além disso, algumas medidas são tomadas unilateralmente pelos Estados Unidos durante negociações bilaterais. Em se negociando bilateralmente com os Estados Unidos, sem a “proteção” das regras multilaterais da OMC, a maioria dos Estados não têm chance de atingir resultados ótimos por causa do desequilíbrio do poder de barganha (BHALA, 2001). A aposta brasileira no multilateralismo na era FHC responde exatamente a esta realidade.

Este tipo de agência governamental especializada em comércio internacional não existe no Brasil. Portanto, torna-se mais difícil que os interesses das coalizões domésticas sejam defendidos pelo Estado no plano internacional. A iniciativa privada brasileira não conta com mecanismo tão eficiente e efetivo como o USTR. A cada novo contencioso, seja como demandante ou demandado, o Estado brasileiro vê-se obrigado a elaborar e sustentar estratégias singulares, sem continuidade com o que já foi realizado no passado.

A presidência dos Estados Unidos é quem, em última instância, decide como lidar com problemas relativos ao comércio internacional, mas é tarefa do USTR, da Comissão de Comércio Internacional (*International Trade Commission*), dos Departamentos do Comércio, da Agricultura e do Trabalho identificar e investigar possíveis ameaças aos interesses comerciais dos Estados Unidos no mundo. A presidência normalmente recebe relatórios formulados pelos grupos supramencionados a respeito de ameaças aos interesses comerciais estadunidenses, países que estão violando acordos comerciais ou adotando práticas comerciais injustas. Após receber estes relatórios a presidência decide se e como os Estados Unidos irão agir em cada caso (BHALA, 2001).

Nesse sentido, é necessário ressaltar que o chamado “interesse (comercial) dos Estados Unidos” será definido pelos jogos que ocorrem domesticamente, ligando, portanto, os níveis internacional e doméstico, pois a presidência se baseia nas informações fornecidas por essas agências e pelo Congresso para formular sua política externa comercial.

É nesse momento que os grupos de interesse têm a chance de pressionar o governo, sobretudo por meio de *lobbies*, para promover políticas que lhes sejam favoráveis. Conseqüentemente, países podem ser sujeitados a retaliações caso estejam empregando políticas que não satisfaçam uma determinada indústria estadunidense, que age domesticamente para influenciar o Estado a agir na sociedade internacional.

Isso ocorre, como afirmamos antes, devido ao fato das indústrias financiarem as campanhas políticas. A retirada de apoio de uma delas a um determinado político significa que diminuirá as doações para sua próxima campanha, o que pode vir a frustrar as aspirações do mesmo à eleição/reeleição. Políticos tendem a escolher políticas que lhe garantirão apoio e votos e as indústrias esperam políticas favoráveis em troca de seu apoio. “Executives will thus try to choose policies that optimize both the state of the national economy and the interests of their interest group supporters” (MILNER, 1997, p. 35).

Políticos algumas vezes são praticamente “forçados” a defender uma preferência diferente de sua própria devido aos altos custos de optar por uma política contrária àquela escolhida por seus apoiadores, o que pode pôr em risco seu cargo. Exemplo disso foi observado quando Bill Clinton, após deixar a presidência, sem os constrangimentos eleitorais que poderiam ser impostos pela perda de apoiadores, afirmou que os países em desenvolvimento deveriam ter o direito de fornecer medicamentos à sua população, ainda que através da licença compulsória.

A partir do momento em que Bill Clinton estava à frente da ONG *Clinton Foundation*, engajada na luta contra HIV/AIDS, ele passou a defender uma posição contrária àquela mantida durante seus dois mandatos presidenciais (THE HENRY J. KAISER FAMILY FOUNDATION,

2002, 2003)³. Seu posicionamento diferenciado pode ser notado em discurso proferido em 12 de julho de 2002 em Barcelona, na ocasião da “*Action Against Aids: For the Global Good*”:

For the developing nations, it means concluding negotiations with the drug companies in a prompt way with options to get generic substitutes from India and Brazil or elsewhere. It means developing plans for care and prevention based on what is working in other countries. And then when that is done, developing countries have to determine how much they can pay and send the rest of us the bill for the difference. (CLINTON, 2002).

Fica evidente, portanto, que algumas vezes o custo político de defender uma certa opção é mais alto do que alguns políticos estão dispostos a pagar. Certamente, o governo Clinton foi constrangido por essa dinâmica se considerarmos o posicionamento do ex-presidente Clinton à frente da ONG *Clinton Foundation*.

Enfim, sob a ótica estadunidense o TRIPS apresenta muitas deficiências, como não garantir os direitos de detentores de patentes em todos os países signatários – permitindo que milhões de dólares em *royalties* que deveriam ser pagos a empresas estadunidenses sejam perdidos e permitir um período muito longo para os países menos desenvolvidos adequarem suas leis ao acordo (BHALA, 2001). Assuntos relacionados à Propriedade Intelectual estão no topo da lista de prioridades da diplomacia estadunidense, portanto, a essas questões será dada muita atenção e esforços do governo serão feitos para garantir os direitos dos detentores de patentes em todas as partes do mundo (BHALA, 2001). O Quadro 4 demonstra os esforços do setor farmacêutico para a concretização dessa prioridade.

³ Em ocasiões variadas o ex-presidente Bill Clinton demonstrou que sua opinião atualmente é diferente daquela que sustentava durante seus mandatos, em consonância com a lógica do dilema do governante. Exemplo disso pode ser observado na viagem à Índia, quando visitou o laboratório Ranbaxy em Gurgaon. A visita, em Novembro de 2003, teve o propósito de demonstrar o apoio às companhias que fabricam anti-retrovirais genéricos a custos mais baixos utilizados no tratamento de HIV/AIDS na Índia, 4 países da África e 12 países caribenhos o Clinton declarou: “[The initiative] cuts costs of HIV/AIDS drugs by two-thirds, making it affordable for a maximum number of people, considering the staggering dimension of this problem” (THE HENRY J. KAISER FAMILY FOUNDATION, 2003a). Em outra ocasião, falando sobre a Clinton Foundation em 17 de junho de 2003, Nova York, Bill Clinton afirmou: “We didn’t do enough [about HIV/AIDS] during my second term” (THE HENRY J. KAISER FAMILY FOUNDATION, 2003b).

Quadro 4 - Campanha do setor farmacêutico para a Criação do TRIPS

1. Período de Crise Política	<ul style="list-style-type: none"> • Meados da década de 80 até metade da década de 90.
2. Definição do Problema	<ul style="list-style-type: none"> • A tecnologia torna mais fácil a apropriação dos DPIs. • DPIs = competitividade. • DPIs = livre comércio e investimento = crescimento econômico.
3. Solução Política Preferida	<ul style="list-style-type: none"> • Novo regime para a proteção à propriedade intelectual. • O USTR deveria se opor ao licenciamento compulsório.
4. Moldura Normativa das Redes	<ul style="list-style-type: none"> • Patentes = lucro = pesquisa = cura.
5. Interesses Materiais das Redes	<ul style="list-style-type: none"> • DPIs rígidos significam aumento dos lucros.
6. Oportunidades Políticas-Chave	<ul style="list-style-type: none"> • Altos déficits comerciais; os EUA confiavam nas opiniões da indústria farmacêutica sobre os DPIs.
7. Moldura Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • A proteção aos DPIs é uma questão competitiva. • Os DPIs são apropriados por “piratas”.
8. Atores-Chave	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Indústrias:</i> farmacêuticas, informática, entretenimento etc. • <i>Associações Industriais:</i> IIPC, PhRMA etc. • <i>Regimes Internacionais:</i> OMPI, TRIPS etc.
9. Indivíduos-Chave	<ul style="list-style-type: none"> • Alan Homer (USTR e PhRMA), Edmund Pratt (PhRMA) etc.
10. Mudanças Normativas	<ul style="list-style-type: none"> • Os DPIs são reconhecidos como uma parte do regime de comércio internacional.
11. Alterações Substantivas	<ul style="list-style-type: none"> • DPIs para produtos e processos. • A conexão entre o acesso a medicamentos e o comércio no mercado norte-americano tornou-se uma “alavanca” (efeito <i>boomerang</i>) para a criação do TRIPS.
12. “Vencedores”	<ul style="list-style-type: none"> • Empresários farmacêuticos. • Países desenvolvidos (especialmente os Estados Unidos).

Adaptado de: CEPALUNI (2004).

Como podemos observar, o processamento doméstico das demandas dos grupos de interesse na política de comércio internacional estadunidense, com reflexos na OMC no tocante às patentes farmacêuticas e o TRIPS, reflete, em grande medida, na prática, a lógica histórica e teórica que expusemos nos capítulos 1 e 2 deste livro.

5.2 - ESTRUTURA DOMÉSTICA E POSIÇÃO NEGOCIADORA DEFENSIVA DO BRASIL

O sucesso brasileiro nesse contencioso deveu-se à combinação de diversos fatores.

Em primeiro lugar, os negociadores do país na OMC utilizaram a premissa humanitária de que o bem público deve prevalecer sobre o lucro. Assim, legitimou a estratégia de defesa brasileira e obteve simpatia internacional da maioria dos outros países. Entre eles, África do Sul (país que sofre com epidemia de HIV/AIDS e, como o Brasil, não possui recursos financeiros para garantir tratamento gratuito adequado a todos que necessitam), Índia (país com tecnologia avançada na produção de genéricos e medicamentos em geral, ocupando papel importante no comércio internacional de medicamentos, interessada em vender genéricos), Quênia, Moçambique, Zimbábue, Ruanda e outros países em desenvolvimento (interessados em transferência de tecnologia e cooperação técnica internacional para o tratamento dos seus doentes de AIDS).

A opinião pública internacional e as comunidades epistêmicas⁴ (HAAS, 1992) também foram essenciais para a “vitória” porque defenderam o direito do Brasil e dos países em desenvolvimento ao acesso a medicamentos. Entre os atores principais, estavam ONG’s como *Médecins Sans Frontiers*, *Health GAP*, *Oxfam* e até mesmo a ONU (UNAIDS), a OMS, etc., envolvidas com os temas de saúde pública e direitos humanos, além de parcelas consideráveis da sociedade civil estadunidense. Essas comunidades estavam convencidas de que o Brasil deveria ter o direito de

⁴ Comunidades epistêmicas podem ser consideradas como “...canais através dos quais novas idéias circulam de sociedades a governos, bem como de país para país.” (HAAS, 1992, p. 27) Ou então, “...uma rede de profissionais com perícia reconhecida e competência em um domínio específico e com pretensão oficial de conhecimentos relevantes à políticas dentro daquele domínio ou área.” (HAAS, 1992, p. 3, tradução nossa).

fornecer medicamentos à sua população a despeito da redução dos lucros da indústria farmacêutica.

O legado histórico-diplomático brasileiro traduzido no conceito de “autonomia pela integração” (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2004) em prol do multilateralismo, como vimos na seção 3 do capítulo 1, foi fundamental para a obtenção de volumoso apoio internacional, visto que a solicitação dos Estados Unidos desrespeitava tanto o direito internacional previsto pela OMC – cláusulas do TRIPS que permitia a licença compulsória em casos de emergência, também presentes na legislação norte-americana – bem como os princípios de auto-determinação e não-intervenção dos povos, ambos introjetados na ação internacional do Brasil. Além disso, tratava-se de uma disputa entre Davi (Brasil) e Golias (EUA), na qual a simpatia recaí normalmente sobre Davi.

No plano doméstico houve mobilização à causa brasileira pelo governo e parte da sua burocracia: o Presidente da República, os Ministros da Saúde, da Fazenda e das Relações Exteriores. Em seguida, parlamentares afiliados ao PSDB e a aliança governista, a indústria farmacêutica nacional que produz genéricos, a população soropositiva (que geralmente se encontra organizada sob ONGs, como o Grupo Pela Vidda, Fundação Viva Cazuza, dentre outras, as quais, geralmente atuavam como parceiras domésticas de ONG’s globais), assim como também a opinião pública em geral (eleitor médio).

Em relação às diferentes esferas do governo, podemos afirmar que cada qual teve seu interesse na questão. Contudo, evidências empíricas nos permitem eleger um fio condutor: as ações do Poder Executivo na promoção da licença compulsória aparentavam ser, em grande medida, entre outros motivos, de natureza político-eleitoral.

O Ministro da Saúde, José Serra, era presidenciável na eleição de 2002, sendo confirmado, posteriormente, como candidato do PSDB com apoio do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Boa parte da sua campanha baseou-se nos genéricos e na promessa de que, se eleito, se

empenharia em “quebrar as patentes” (licença compulsória) para fornecer tratamento de HIV/AIDS a um número maior de doentes⁵.

O barateamento do tratamento aos doentes de HIV/AIDS foi benéfico também ao Ministro da Fazenda, pois as despesas com o “coquetel” foram reduzidas, tornando as verbas destinadas à saúde pública suficientes para tratar mais pacientes com eficácia. De um modo geral, essa política teve impactos positivos na melhora das finanças públicas.

Contudo, o fator determinante da vitória brasileira estava conectado a posição do Ministério das Relações Exteriores. A elaboração e a execução da estratégia vencedora em parceria com agências estatais envolvidas na questão, assim como com parceiros internacionais e nacionais, sobretudo, da sociedade civil, certamente, foi uma experiência inédita conduzida pelo MRE.

Este episódio desvendou e demonstrou o potencial que possuía a articulação entre as agências públicas e atores privados na formulação e na implementação de aspectos da política exterior do país na era da globalização. Serviu também para amenizar as críticas feitas sobre a instituição de insulamento burocrático, ampliando sua credibilidade nacional, junto à sociedade brasileira, e internacional, na medida em que sua ação externa estava fundamentada em legitimidade democrática. Além disso, serviu como aprendizado de como utilizar as estruturas globais de poder em prol dos interesses brasileiros e auxiliar na construção de bens públicos globais, como a OMC, a serem utilizados por outros países menos favorecidos contra as práticas comerciais desleais, sobretudo, dos países desenvolvidos na lógica do multilateralismo.

Dessa maneira, podemos afirmar que a partir da questão das patentes, José Serra conseguiu mobilizar em seu apoio atores domésticos e internacionais, tais como, a indústria farmacêutica nacional, os laboratórios nacionais, as organizações da sociedade civil no Brasil e no exterior que auxiliam doentes de AIDS, parte da população sensível ao tema da saúde, apoio parlamentar, de organizações internacionais, de parte da sociedade

⁵ Durante a disputa eleitoral pela prefeitura de São Paulo em 2004 José Serra utilizou novamente esse episódio como base de seu *marketing* político.

civil estadunidense, de organizações internacionais, de vários países, etc. Obviamente com claras pretensões eleitorais.

Entretanto, além da elaboração de uma excelente política pública de saúde, reverenciada em todo mundo, mais importante, foi demonstrar a eficácia, a credibilidade e a legitimidade auferida por estratégias de política externa que contemplem o apoio doméstico e internacional à ação do Estado brasileiro na OMC. O resultado final foi bastante positivo, pois conduziu os negociadores dos Estados Unidos a optarem por retirar a queixa, recuando na sua posição intransigente de defesa de direitos de propriedade intelectual da indústria farmacêutica norte-americana, e a negociar bilateralmente com o Brasil uma solução para o problema. O Quadro 5 demonstra a campanha liderada pelo Brasil.

Quadro 5 - Campanha para Acesso a Medicamentos liderada pelo Brasil

1. Período de Crise Política	<ul style="list-style-type: none"> • Meados da década de 90 até os dias atuais.
2. Definição do Problema	<ul style="list-style-type: none"> • DPIs = alto custo das drogas = mortes desnecessárias
3. Solução Política Preferida	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciamento compulsório, aumento da disponibilidade de drogas genéricas.
4. Moldura Normativa das Redes	<ul style="list-style-type: none"> • Cópia = vida.
5. Interesses Materiais das Redes	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuição dos preços dos medicamentos de AIDS. • Ambições políticas de Ralph Nader.
6. Oportunidades Políticas-Chave	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da crise de AIDS. • Campanha presidencial dos EUA. • Antraz e bioterrorismo.
7. Moldura Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • A ganância da PhRMA mata. • O licenciamento compulsório é essencial para conter uma tragédia humana. • A P& D de muitas drogas é financiado com dinheiro do governo.

<p>8. Atores-Chave</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>ONGs</i>: CPT (EUA), <i>Oxfam</i> (GB), Médicos sem Fronteiras (França), Grupo de Incentivo à Vida (Brasil) etc. • <i>Empresas Farmacêuticas</i>: Far-Manguinhos, Cipla (Índia), Bayer (Alemanha), Merck (EUA), Roche (Suíça), Pfizer (EUA) etc. • <i>Regimes Internacionais</i>: OMS, TRIPS, ONU etc.
<p>9. Indivíduos-Chave</p>	<ul style="list-style-type: none"> • James Love, Ralph Nader, José Serra etc.
<p>10. Mudanças Normativas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O reconhecimento da saúde pública traz implicações para os DPIs, para a Declaração de Doha e para a seção especial da ONU sobre HIV/AIDS.
<p>11. Alterações Substantivas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O USTR retirou a ameaça de sanções contra o Brasil. • Houve uma forte queda dos preços dos medicamentos para o HIV/AIDS. • Alteração do regime de TRIPS em Doha.
<p>12. “Vencedores”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ONGs de direitos humanos e AIDS. • Países em desenvolvimento (África do Sul, Índia, Brasil etc.).

Fonte: CEPALUNI (2004)

Como podemos observar, o processamento doméstico das demandas dos grupos de interesse na política de comércio internacional brasileira, com reflexos na OMC, aproximou-se do modelo teórico que adotamos porque o Estado brasileiro tinha interesses próprios e, no momento do contencioso, permitiu que a dissensão doméstica ocorresse para ser utilizada como instrumento de poder internacional contra os Estados Unidos.

5.3 - SOLUÇÃO DA DISPUTA: RETIRADA DA QUEIXA E O MECANISMO CONSULTIVO BILATERAL

A solução do conflito entre Estados Unidos e Brasil não percorreu todo o caminho da solução de controvérsias da OMC. Ao invés disso, os países chegaram a um acordo e os Estados Unidos retiraram a queixa

contra o Brasil. Esta solução foi possível devido à criação de um Sistema de Consultas estabelecido entre os dois países.

Em seguida, Estados Unidos e Brasil enviaram comunicado conjunto à OMC, no qual notificaram o OSC sobre o alcance de uma solução satisfatória do problema. Ainda no mesmo comunicado, ambos informaram que foi criado um “Mecanismo Consultivo Bilateral”. Porém, suas regras de funcionamento não foram explicitadas por nenhuma das partes. Anexa ao documento foi publicada a troca de correspondência entre os governos brasileiro e estadunidense, na qual o Brasil propõe a criação do Mecanismo Consultivo Bilateral e solicita que a queixa junto à OMC fosse retirada. Em troca, o Brasil se comprometeria a consultar os Estados Unidos caso fosse necessário utilizar o artigo 68 e compulsoriamente licenciar alguma patente detida por empresa ou cidadão daquele país. Em resposta, os Estados Unidos concordaram em retirar a queixa, mas solicitaram que o Brasil se comprometesse a não procurar a OMC com respeito às seções 204 e 209 da lei de patentes dos Estados Unidos (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2001b).

Esta solicitação dos Estados Unidos nos permite inferir que as seções em questão realmente se assemelhavam aos artigos 68 e 71 da lei brasileira e, portanto, inviabilizavam o argumento estadunidense. Logo, o país foi compelido a retirar a queixa antes que a demanda fosse julgada a favor do Brasil e fosse configurada sua derrota que abriria precedentes para outros países também imporem retaliações aos Estados Unidos.

Ou seja, uma derrota na OMC significaria abrir grandes brechas no TRIPS prejudiciais para outros setores da economia norte-americana. Além disso, segundo o USTR, o mecanismo criado conjuntamente entre Brasil e Estados Unidos seria mais efetivo e permitiria discussões mais amplas na tentativa comum de solucionar a problemática do HIV/AIDS (OFFICE OF THE UNITED STATES REPRESENTATIVE TRADE, 2001b).

5.4 - A MUDANÇA DO CENÁRIO NO PÓS 11 DE SETEMBRO

As discussões acerca da saúde pública, da necessidade de se rever o TRIPS e a maneira de lidar com a propriedade intelectual, porém, não cessaram. Apesar de ter sido retirada a queixa contra o Brasil, não foi encontrada uma solução para os problemas relacionados ao HIV/AIDS enfrentados pelos países em desenvolvimento.

Por isso continuaram ocorrendo reuniões em vários fóruns multilaterais como a ONU, na tentativa de estabelecer parâmetros a serem respeitados tanto por Estados que necessitem recorrer à licença compulsória ou à importação paralela quanto por aqueles que se sentem afetados por estas medidas. Ainda nesse sentido, ocorreu entre 9 e 14 de novembro de 2001 a Conferência Ministerial da OMC, em Doha no Qatar, que, dentre outros objetivos, procurava debater e esclarecer alguns pontos do TRIPS que causavam discórdia. Durante esta reunião se produziu o documento *Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health* que trata sobre os aspectos mais controversos do acordo.

Esta declaração reconheceu os problemas de saúde pública enfrentados pelos países em desenvolvimento, sobretudo, em epidemias como HIV/AIDS, tuberculose e malária. Reconheceu também que a assinatura do TRIPS não deveria impedir um país de promover políticas para garantir o acesso de sua população a medicamentos. Ficou garantido ainda o direito de cada membro determinar o que vem a ser uma situação de “emergência” e quais as situações em que a licença compulsória seria declarada, desde que mantido o respeito ao TRIPS. Apesar de afirmar a importância da saúde pública, a declaração enfatizou a importância da proteção à propriedade intelectual ao desenvolvimento de novos medicamentos (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2001).

Este argumento, no entanto, sofria de deficiências, pois o custo divulgado para o desenvolvimento de um medicamento nem sempre correspondia à realidade, já que neste cômputo são incluídos todos os gastos, do início das pesquisas ao lançamento do medicamento. Porém, ao longo das pesquisas, são descobertos outros medicamentos que podem

ser comercializados e trazerem lucros aos laboratórios, chamados de “desdobramentos secundários”.

Isto é, muitos dos remédios novos que são descobertos têm sua base em inovações prévias, não podendo então ser contabilizados para cada novo avanço todo o custo do investimento anterior como era feito. Além disso, muitas vezes recursos públicos são empregados nas pesquisas, o que reduzia o dispêndio de capital por parte dos laboratórios privados (ROFFE, 2004). Ainda nesse sentido, os gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D) são bastante reduzidos se comparados aos recursos utilizados para o *marketing* de novos medicamentos, assim como aqueles empregados em *lobbies* e doações a campanhas eleitorais. Em adição a isso, os países em desenvolvimento não representavam fatia significativa no consumo mundial de medicamentos, segundo Roffe (2004)⁶.

O recuo de posição dos Estados Unidos quanto à proteção das patentes dos medicamentos decorreu, em grande medida, do fato daquele país ter experimentado a necessidade de negociar a utilização do mecanismo da licença compulsória para reduzir o preço do antibiótico *Ciprofloxacina*, conhecido como *Cipro*, usado no tratamento do antraz.

Após os atentados terroristas de 11 de setembro foi encontrado antraz em Nova York, Flórida e Washington D.C. (OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2001b). Fato que gerou uma escalada na demanda pelo antibiótico e por isso o governo dos Estados Unidos julgou que deveria ter um grande estoque de *Cipro* para o caso de uma epidemia. Nos Estados Unidos, a patente deste medicamento era detida pela *Bayer* e o preço por pílula de 500mg, em outubro de 2001, para o governo federal dos Estados Unidos era de US\$ 1,83, enquanto a versão genérica do laboratório FDC, à venda na Índia custava 0,06 dólares (SINGH, 2002).

⁶ “Por, exemplo, em 2002, a África respondia por apenas 1,3% dos lucros mundiais da indústria farmacêutica, enquanto que o sudeste asiático, a China e o subcontinente indiano juntos perfaziam meros 6,7%. Os mercados dos países em desenvolvimento, de modo geral, quase não produzem impacto sobre as receitas da indústria farmacêutica” (ROFFE, 2004, p. 58).

Quadro 6 – Preços Internacionais Selecionados do Ciprofloxacina

Preços Internacionais Selecionados do Ciprofloxacina

(Preços por pílula de 500 mg em dólares americanos, Outubro 2001)

País	Companhia	Preço
EUA	Bayer atacado	4.67
EUA	Bayer governo federal	1.83
Canadá	Bayer governo	1.58
Canadá	Apotex genérico/governo	0.95
Nova Zelândia	Bayer varejo	1.29
África do Sul	Bayer governo	2.10
Polônia	Bayer	1.51
Polônia	Polfa Grodzisk genérico	0.29
Índia	Bayer varejo	0.13
Índia	Blue Cross genérico/varejo	0.10
Índia	FDC genérico/varejo	0.06

As negociações entre o governo estadunidense e a *Bayer* ficaram a cargo de Tommy Thompson, Secretário de Saúde e Serviços Humanos da administração Bush. A licença compulsória nunca chegou a ser decretada, pois o laboratório alemão concordou em reduzir os preços de maneira satisfatória, mas poderia ser realizada por meio do emprego da *Section 204 e 209* do *U.S. Code*. Severas críticas de diversos atores internacionais e do governo brasileiro recaíram sobre o governo estadunidense, pois ao invés de procurar abastecer seu mercado com medicamentos importados da Índia, ou mesmo autorizar laboratórios estadunidenses a produzi-los, ele optou por negociar junto a *Bayer* uma redução de preços, evitando ao máximo ter que declarar licença compulsória (SING, 2002).

Segundo o USTR, se a licença compulsória fosse empregada, uma compensação financeira deveria ser paga ao detentor da patente, conforme reza o TRIPS e a *Section 1498*. Ainda no mesmo comunicado, o USTR afirmou que o antraz encontrado em território americano poderia ser caracterizado como uma crise ou emergência, permitindo que os Estados Unidos, de acordo com o TRIPS, utilizasse a “quebra” da patente. Ao detentor da patente caberia procurar suas compensações financeiras devido

ao uso governamental não-comercial da mesma. Finalizando o comunicado, o USTR ressaltou que estas flexibilidades não são exclusivas aos Estados Unidos e que todos os membros da OMC podem recorrer a elas (OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2001).

Apesar de nunca terem sido “quebradas” as patentes, as palavras do USTR abriram uma espécie de precedente: após os próprios Estados Unidos terem cogitado a utilização da licença compulsória, como poderiam reprimir os demais Estados que viessem a utilizá-la?

Com efeito, na Conferência Ministerial de Doha, os Estados Unidos tiveram que defender uma maior liberalização quanto à produção de medicamentos compulsoriamente licenciados. No entanto, a questão da importação paralela, utilizada por países que não têm capacidade de produção, foi deixada para ser discutida em reunião futura do Conselho do TRIPS (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2001), a qual nunca ocorreu.

Podemos perceber assim que a mudança no discurso e na prática estadunidenses podem ser compreendidas na lógica do JDN. Primeiramente, porque os ataques terroristas de 11/09 tornou a questão da “quebra das patentes” interesse da população estadunidense, a qual estava exposta a uma eventual epidemia de antraz.

Em segundo lugar, é importante frisar que, apesar de representar a abertura de uma espécie de “precedente”, a patente que seria “quebrada” pertencia a um laboratório alemão, o que não implicaria necessariamente em redução nos lucros dos laboratórios estadunidenses. Faz-se necessário ressaltar também que os interesses da indústria farmacêutica, ainda assim, foram preservados pelo governo, pois caso a primeira opção do governo estadunidense tivesse sido a licença compulsória, esta decisão provavelmente acarretaria conseqüências aos laboratórios estrangeiros.

Em terceiro lugar, aos representantes políticos interessavam promover políticas que agradassem aos eleitores, haja visto que o momento era bastante propício, levando-se em consideração a movimentação política que se seguiu ao 11 de Setembro.

Os Estados Unidos tiveram que modificar seu discurso e atitudes nos fóruns multilaterais para acomodar sua situação. Com efeito, durante negociações internacionais que tratavam sobre uma maior elasticidade quanto às patentes de medicamentos, ao invés de procurar bloquear qualquer situação na qual a licença compulsória fosse entendida como legítima, o país preferiu adotar uma posição menos rígida.

Apesar de não agradar a indústria farmacêutica estadunidense, a estratégia serviu também a outro propósito para o Estado, pois através de uma aparente maior liberalização no quesito propriedade intelectual, os Estados Unidos poderiam obter benefícios nas negociações de outros setores do comércio internacional. Isto é, durante negociações internacionais que se seguiriam, sobretudo referentes à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e às questões agrícolas no âmbito da OMC, os Estados Unidos poderiam se aproveitar de sua nova postura quanto ao TRIPS, colocando que houve um recuo e, portanto, uma concessão aos países em desenvolvimento que, por sua vez, deveriam adotar posturas mais flexíveis durante as negociações supracitadas. A estratégia de barganha cruzada também poderia ser empregada em negociações bilaterais.

Para o Brasil, o recuo de posição estadunidense também foi de grande importância estratégica. Em negociações futuras o país poderia agregar o precedente aberto pelos Estados Unidos ao seu argumento, no sentido de demonstrar a importância e a validade da “quebra” das patentes, conseguindo uma flexibilização ainda maior, ou ainda para extrair benefícios em negociações de outros setores.

USTR Robert Zoellick similarly abandoned the U.S. pharmaceutical industry with little consultation in agreeing to the Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health at Doha. The Bush administration did so in the context of post-September 11 domestic politics, where the administration was undercut on compulsory licensing issues following the anthrax scare, and felt an intensified need to compromise on intellectual property matters in order to launch a new trade round. In short, when the TRIPS issues become politicized domestically within the United States and Europe, developing countries retain a greater leeway to develop intellectual property policies to fit their own needs. (SHAFFER, 2004, p. 29).

A dinâmica estabelecida nos Estados Unidos no pós 11/09 exigiu da administração Bush um esforço conciliatório, já que o governo tentava equilibrar os interesses da indústria farmacêutica e da sociedade civil. Isso porque, ao mesmo tempo em que os *decision makers* se preocupavam em solucionar um problema enfrentado pela população (garantia de acesso ao *Cipro*), buscavam fazê-lo sem prejudicar os interesses da indústria farmacêutica.

A preocupação de cunho político-eleitoral pôde ser percebida, uma vez que garantindo à população o acesso ao *Cipro*, votos nas próximas eleições poderiam ser angariados do *median-voter* beneficiado. Concomitantemente, mantido o respeito às patentes, o governo garantiu o apoio da indústria farmacêutica, que era responsável por grande parte dos fundos doados à campanha eleitoral do Partido Republicano.

Por fim, vale enfatizar que a estratégia vitoriosa do Brasil no contencioso das patentes causou alterações significativas no TRIPS favoráveis aos interesses dos países em desenvolvimento. Foi eficaz ao utilizar as estruturas institucionais, especificamente a OMC, para alcançar resultados substantivos para si e países de menor poder relativo contra as principais potências internacionais. Segundo Keohane (1992, p. 179),

Isso quer dizer que para o parceiro mais fraco, que a estratégia faz diferença. Políticos hábeis do país mais fraco podem ser capazes de encontrar aliados na sociedade e no governo dos Estados Unidos. [Nesse sentido,] [...] muitos governos têm sido ativos em articular *lobbies* nos Estados Unidos para influenciar a política comercial norte-americana.

Na interdependência assimétrica, coube ao Brasil perceber contradições e fraquezas estadunidenses e construir alianças amplas com atores transnacionais, coalizões de geometria variável com nações de interesses semelhantes e apostar na resolução de conflitos em regimes internacionais, buscando alterá-los à seu favor. Exatamente em conformidade com a tese central do conceito da autonomia pela integração.

Por fim, cabe salientar que a formulação das posições internacionais nos Estados Unidos e no Brasil na OMC ocorreram de maneira diferenciada, devido às diferenças encontradas em suas instituições políticas e suas sociedades. Mesmo assim, pudemos perceber como a relação entre atores políticos e os grupos de interesse domésticos de cada país mostrou-se determinante no comportamento internacional dos respectivos Estados.

Nesse estudo de caso, ficou nítido que a relação entre a indústria farmacêutica estadunidense e o governo federal baseada na doação de fundos para campanhas eleitorais é capaz de fazer com que o Estado aja no nível internacional para preservar o interesse comercial doméstico. O papel do USTR se mostrou determinante no comportamento internacional dos Estados Unidos, podendo ser considerado este o órgão governamental onde as prioridades externas comerciais são estabelecidas.

No caso do Brasil, pudemos observar também que interesses essencialmente domésticos moveram o Estado a tomar decisões que culminaram em contencioso comercial na OMC. Principalmente, os interesses eleitorais de José Serra (PSDB), a redução dos custos dos remédios e, conseqüentemente, o equilíbrio fiscal, o interesse do MRE, os interesses da população soropositiva e seu entorno, e ONGs envolvidas com saúde pública.

Enfim, conforme indicamos no capítulo 2, os níveis doméstico e internacional estão conectados e sua interação afeta a dinâmica das relações internacionais. Verificamos que o cenário doméstico cumpre papel fundamental na determinação da forma como o Estado interagirá com seus parceiros e como o mesmo sofre constrangimentos internacionais.

CAPÍTULO 6

À DISPUTA DOS SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS: O CONTENCIOSO DO ALGODÃO E DO AÇÚCAR NA OMC

O objetivo deste capítulo é demonstrar como os interesses privados dos cotonicultores e sucroalcooleiros no Brasil, nos Estados Unidos e na União Européia se organizaram e manipularam estrategicamente um conjunto de informações visando influenciar os anéis burocráticos e institucionais públicos de formulação da política de comércio internacional dos seus respectivos países e integração regional na defesa de suas demandas durante os contenciosos do algodão e do açúcar na OMC na era FHC.

Este procedimento analítico possibilitou demonstrarmos que uma maior abertura e institucionalização mais profunda do relacionamento entre policy-makers e sociedade civil na construção da política de comércio internacional agrícola, como ocorre nos Estados Unidos e na União Européia, pode possibilitar um melhor atendimento às demandas dos grupos de interesses da sociedade brasileira.

Paralelamente, pode também aperfeiçoar a qualidade técnica da negociação e contribuir à construção coletiva, mais democrática do interesse comercial agrícola a ser defendido no exterior pela diplomacia brasileira, amenizando o viés marcadamente político de condução do comércio internacional brasileiro ontem e, ainda hoje.

Para alcançarmos nossos objetivos vamos, na seção 6.1, apresentar o contencioso do algodão contra os Estados Unidos na OMC, enquanto, na seção 6.2, vamos apresentar o contencioso do açúcar contra a União Européia também na OMC.

6.1 - O CASO DO ALGODÃO CONTRA OS EUA

O Brasil solicitou a instauração de um *panel* na OMC questionando a legalidade dos subsídios oferecidos aos produtores de algodão dos Estados Unidos ainda na era FHC e foi atendido em 18 de março de 2003. Além disso, a OMC atendeu ao pedido de reserva de direitos de outros países¹ no processo de arbitragem.

De acordo com o MRE, atendendo demanda de produtores brasileiros, a Lei Agrícola (*Farm Bill*) norte-americana distorce o mercado internacional de algodão, baixando os preços da *commodity* em cerca de 15%, estimulando o “desvio de comércio”. Desta maneira, os produtores norte-americanos vendem o produto a preços menores, conquistando fatias expressivas do mercado que poderiam ter como beneficiários o Brasil e outros países, como Benin, Chade e Mali. As perdas brasileiras foram estimadas em US\$ 600 milhões somente em 2001 (OMC, 2002). No mercado internacional, os subsídios causaram queda de 12,6% no preço do produto entre 1999 e 2002 (SOBRAL, 2004).

Para comprovar essa ilegalidade, o governo brasileiro apresentou aos juízes da OMC, auxiliados pelo setor privado e ONG's, inclusive de outros países, dados demonstrativos de que os Estados Unidos concederam aos seus produtores de algodão, em quatro anos, subsídios estimados em torno de US\$ 12,9 bilhões. Muito além, dos US\$ 8 bilhões permitidos conforme compromissos assumidos durante a Rodada Uruguai. Este fato, portanto, configuraria que os Estados Unidos romperam a “Cláusula de Paz” do Acordo Agrícola, devendo ser condenados. Devido a esses argumentos, em 5 de setembro de 2003, o *panel* da OMC deliberou que a questão deveria ser averiguada.

¹ Entre eles, Argentina, Austrália, Benin, Canadá, China, Comunidade Européia, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Taiwan e Venezuela.

Em 26 de abril de 2004, após várias consultas às partes, a OMC anunciou uma decisão preliminar favorável ao Brasil. A mesma foi confirmada em 18 de junho, afirmando a ilegalidade e a necessidade de redução dos subsídios norte-americanos aos produtores de algodão (NEW YORK TIMES, 2004; SOBRAL, 2004) por terem causado “sérios prejuízos” aos interesses brasileiros. O caso foi encerrado em 3 de março de 2005 após parecer do Órgão de Apelação com resultados, em geral, positivos para o Brasil (LIMA, 2005). Assim, cabe indagar sobre os motivos de mais um “sucesso” e, depois, indicar possíveis cenários desse resultado.

6.1.2 – ESTRATÉGIA, ESTRUTURA DOMÉSTICA E POSIÇÃO NEGOCIADORA OFENSIVA DO BRASIL

Novamente, o sucesso relativo da empreitada brasileira na OMC está relacionado tanto com a escolha estratégica do multilateralismo como base da ação externa do país durante a era FHC quanto com a capacidade do governo articular as agências públicas coordenadas pelo MRE, bem como parceiros internacionais e nacionais, sobretudo, da sociedade civil, para a formulação e implementação da política comercial exterior do Brasil.

No caso específico do contencioso do algodão, a formulação da estratégia brasileira teve início na sociedade civil, especificamente, a partir das reclamações dos produtores que se queixavam de que quando começavam a ter lucros com a exportação, eram prejudicados pelos baixos preços das *commodities* norte-americanas amplamente subsidiadas. Pedro de Camargo Neto, membro importante da Sociedade Ruralista Brasileira (SRB) resolveu dedicar-se à solução do problema. Seu sucesso foi tanto que Scott D. Andersen, o advogado que representa o Brasil no escritório em Genebra da *Sidley Austin Brown & Wood*, classifica-o como “[...] o chefe, o visionário dos casos relativos ao algodão e ao açúcar.” (THE NEW YORK TIMES, 2004).

Segundo Camargo Neto, sua empreitada não foi fácil. Ele enfrentou todo tipo de obstáculo político do governo brasileiro, principalmente do MRE. Em suas palavras,

[...] alguns funcionários do Ministério das Relações Exteriores não desejavam enfrentar a superpotência mundial no terreno das questões agrícolas. Eu levei até eles um estudo sobre a contestação dos subsídios e eles disseram, ‘Traga-me outro’. A seguir, eu levei dois e eles me pediram outros quatro. Certas pessoas fizeram de tudo para me atrapalhar. (THE NEW YORK TIMES, 2004).

Mas, quando Camargo Neto foi convidado para fazer parte do governo, como vice-Ministro da Agricultura na era FHC, não teve dúvidas: mobilizou o ministério e a sociedade civil em torno da questão. Vale ressaltar, como no caso do Ministério da Saúde, o Ministério da Agricultura é mais permeável às demandas dos grupos de interesse presentes na sociedade civil brasileira.

Isso posto, segundo Camargo Neto, o primeiro passo da estratégia brasileira baseado na sua estrutura de interesses doméstica foi acumular força política para a empreitada e coordenar as diferentes esferas do governo e do setor privado envolvidas com o contencioso a partir do Ministério da Agricultura, que à época era ocupado por Marcus Vinícius Pratini de Moraes.

Nesse sentido, Camargo obteve apoio da SRB, da Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa), dos maiores produtores do país, como Adilton Sachetti do Mato Grosso, enfim, do setor privado que financiou boa parte dos custos da disputa comercial. Somou-se a essa ampla coalizão, a bancada ruralista no Congresso Brasileiro e vários governadores e prefeitos de regiões produtivas de algodão, inclusive, trabalhadores rurais e seus sindicatos.

O segundo passo foi convencer o restante do governo, principalmente o MRE, a levar a demanda doméstica à OMC. Isso significava enfrentar os Estados Unidos em uma arena na qual a experiência demonstrava que eles prevaleciam. Além disso, estaria sendo rompido um bom padrão de relacionamento alcançado entre os países durante os anos 90, especificamente com a coincidência e empatia nos governos de FHC no Brasil e de Clinton nos Estados Unidos.

A diplomacia brasileira, como afirmou Camargo Neto, encontrava-se cética e reticente em iniciar o contencioso, devido à grande possibilidade de derrota e ao impacto negativo que a ação poderia ter sobre a boa relação entre os países, e, muito provavelmente, afetar outros setores nos quais o Brasil estava conquistando vantagens econômicas. Além disso, os Estados Unidos ainda não haviam absorvido integralmente a derrota no contencioso das patentes, amplamente favorável ao Brasil, como vimos no capítulo 5.

Duas mudanças alteraram esse quadro. Primeiro, nos Estados Unidos, a troca de governo em janeiro de 2001, quando G. W. Bush, republicano, substituiu Bill Clinton, democrata. O novo governo alterou a condução da política externa norte-americana. De preponderância multilateral ela passou a ser majoritariamente unilateral. A agenda de segurança tendeu a prevalecer sobre a agenda comercial (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2001). Em síntese, a ausência de empatia entre os governos de FHC e G.W. Bush, combinada à agenda desfavorável aos interesses brasileiros, serviu para arrefecer a posição do MRE.

A segunda mudança foi doméstica. O presidente Cardoso promoveu uma reforma ministerial pela qual Celso Lafer emergiu como Ministro das Relações Exteriores. Em seu discurso de posse, Lafer afirmou que voltava ao Itamaraty para

[...] traduzir criativamente necessidades internas em possibilidades externas. Esta tradução exige, numa democracia, mecanismos permanentes de consulta com a sociedade civil. Em minha gestão aprofundarei os canais de interação entre o Itamaraty e os diversos atores da vida nacional – Legislativo, os partidos políticos, a mídia, os estados que integram a federação, os sindicatos, os empresários e suas associações, as universidades e o mundo intelectual, as organizações não-governamentais. (LAFER, 2001b).

Ou seja, Lafer assumiu o cargo declaradamente suscetível e disposto a atender as sensibilidades e as demandas da sociedade civil brasileira. As diferenças entre o Ministério da Agricultura, na figura de Camargo Neto, e o MRE desaparecem. Instalou-se no governo uma ampla convergência sobre o assunto. Isso possibilitou o aumento da cooperação entre *policy-*

makers de diferentes burocracias governamentais brasileiras, inclusive o MRE, com o setor agrário, os quais, unidos, formularam a estratégia brasileira na OMC.

Nessa direção, foi dado o terceiro passo. O Ministério da Agricultura mapeou os principais estudos internacionais sobre subsídios norte-americanos em busca de argumentos para a demanda brasileira. Obteve auxílio nessa tarefa da *Oxfam*, que realizou um amplo estudo sobre subsídios ao algodão fornecido pelos Estados Unidos e seus efeitos nefastos sobre os pobres agricultores africanos; da *Environmental Working Group* que reforçou o trabalho da *Oxfam* e demonstrou que o mesmo ocorre com outros produtos, tais como, trigo, arroz, açúcar, etc.; o *Institute for Agriculture and Trade Policy*, de Minneapolis, o qual apontou “[...] os desastrosos resultados da política agrícola dos EUA, que derruba preços das *commodities* e assegura as diferenças com subsídios” (VALOR ECONÔMICO, 2004a); do *International Cotton Advisory Committee* (ICAC) que, apesar do ceticismo, apoiou a iniciativa brasileira; da *Action Aid*, que se dedica ao estudo do comércio internacional e repassou o dado de que mais de 9 milhões de pessoas da África ocidental dependem da renda da cotonicultura; e, por fim, o auxílio providencial do economista norte-americano Daniel Sumner, professor e pesquisador da Universidade da Califórnia e ex-secretário assistente no Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA). Ele adaptou modelo econométrico utilizado pelo Congresso dos Estados Unidos para avaliar produção, preço e comércio afetados pela política agrícola norte-americana e organizou o relatório com os dados utilizados para dar credibilidade ao argumento e a demanda brasileira. Cabe ressaltar que a área agrícola é uma das únicas nas quais os países em desenvolvimento encontram amplo apoio interno nos países desenvolvidos, liderado por organizações não governamentais e mesmo parte das entidades de agricultores.

Em seguida, o papel do Ministério das Relações Exteriores foi formular o argumento conforme a demanda do setor agrário brasileiro, adaptá-lo as premissas básicas da política externa do país e apresentá-lo para a OMC. Como vimos também, muitos países entraram como partes interessadas. Principalmente, os países africanos que após o anúncio do resultado comemoraram a “vitória brasileira”. O Secretário-Geral do

Ministério do Comércio do Chade, Atidiani Nourène afirmou que “Essa decisão é fundamental para milhares de produtores africanos para quem a cultura do algodão é uma questão capital”. Já o embaixador do Benin, Samuel Amehou saldou o parecer da OMC constatando que “Os países africanos são competitivos, mas os subsídios americanos sufocam nossos produtores. Isso pode começar a mudar a partir de agora” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

Enquanto isso, o setor agrário brasileiro representado, principalmente pela SRB e a Abrapa, em plena simbiose com o governo brasileiro, teve o papel de auxiliar financeiramente a elaboração da estratégia brasileira vitoriosa que custou, incluindo alguns custos de implementação, cerca de US\$ 2,5 milhão. O montante foi arrecadado por meio de uma rifa organizada pelos produtores de algodão (ROSSI, 2004).

Outro fator importante para a “vitória” da estratégia brasileira foi o apoio obtido de organizações internacionais importantes, tais como ONU via PNUD, Banco Mundial, FMI, OCDE, etc., as quais, salientavam que países em desenvolvimento como o Brasil e os africanos teriam mais condições de dar suporte para a sua população, diminuindo a condição de pobreza, por meio do livre comércio dos bens agrícolas, no qual são competitivos e não por meio de programas transitórios de ajuda financeira. Segundo essas organizações internacionais, o resultado do *panel* poderia trazer benefícios nesse sentido.

6.1.3 – ESTRATÉGIA, ESTRUTURA DOMÉSTICA E POSIÇÃO NEGOCIADORA DEFENSIVA ESTADUNIDENSE

A posição negociadora ofensiva brasileira foi eficaz ao contestar a legalidade do programa de subsídios agrícola norte-americano ao algodão na OMC e, conseqüentemente, colocar em xeque a política agrícola e os interesses comerciais dos EUA.

Entretanto, desde 1974, quando foi instituída uma estrutura legislativa abrangente capaz de abarcar diversos temas, mesmo que apenas sensivelmente ligados à agricultura, a política agrícola dos EUA se tornou

um jogo de soma-positiva. Quase todos os congressistas conseguem vislumbrar uma oportunidade de trabalhar ativamente na *Farm Bill*, incluindo alguma demanda cara a seu eleitorado, urbano ou rural, e com isso ganhar popularidade, apoio político e eleições (LIMA, 2005).

Isso ocorre porque a política agrícola é elaborada em dois estágios. Primeiro, trata-se de questões *core* para os Comitês de Agricultura da Câmara e do Senado, como programas de suporte à renda e a preços, contando com o apoio político de parlamentares não diretamente interessados nessas questões. É nesse estágio que há a ação intensa dos *lobbies* agrícolas mais poderosos demandando auxílios de diferentes tipos e graus, muitos dos quais considerados como subsídios pela OMC. É aqui que são definidos os programas centrais, a coluna vertebral da *Farm Bill*.

No segundo estágio, os parlamentares com interesses marginais nesses programas, como aqueles oriundos de distritos mais “urbanos”, exigem, como barganha para apoiarem os elementos centrais dessa lei, apoio de parlamentares interessados diretamente na questão agrícola, eleitos por distritos mais “rurais”, para suas propostas “não-rurais” (*nonfarm*), como proteção a animais e uso de energia, por exemplo. “*Collectively, those features bias the agricultural policy process in favor of making a successful deal by giving each member of the eventual winning majority opportunities in the Bill that they otherwise lack. Farm bills are not designed to fail*” (BROWNE, 1995, p. 27). Isso significa que os políticos criam regras que beneficiam sua base social em troca e recursos para campanha e votos, estabelecendo um círculo vicioso (Browne, 1995). No que toca aos recursos, é importante notar que “parte das doações dos grupos de interesse acabam sendo os próprios recursos dos programas federais” (LIMA, 2005, p. 50).

Em outras palavras, a dinâmica processual na construção da *Farm Bill*, combinada ao *framework* institucional de tomada de decisões do Estado norte-americano, bem como ao sistema eleitoral distrital e a pressão dos grupos de interesse, especificamente, no caso do algodão, a NCC²

² “Além de dialogar com políticos, visando sensibilizá-los, influenciá-los e informá-los em assuntos relacionados à indústria do algodão, o NCC possui a tarefa de divulgar o comportamento dos políticos norte-americanos, especialmente daqueles ligados à cotonicultura. Desse modo, busca-se informar os eleitores interessados nessa indústria criando, paralelamente pressão sobre os políticos para que ajam no interesse desses eleitores” (LIMA, 2005, p. 42).

(*National Cotton Council*), se traduz em injunções políticas domésticas poderosas amplamente favoráveis aos subsídios e que são praticamente impermeáveis à ação das instituições internacionais.

Muitos congressistas reconhecem que “muito dos apoios [subsídios] propostos iriam de encontro aos compromissos feitos pelos EUA na OMC” (HART; BABCOCK, 2002, p. 20). Contudo, aqueles com base eleitoral rural temem pelo seu destino eleitoral, enquanto aqueles de base eleitoral urbana aproveitam-se da situação para obter respaldo em políticas dos seus interesses. Ao fim e ao cabo, em busca da sobrevivência política, esses legisladores acabam agindo de maneira a fazer prevalecer “[...] o interesse doméstico, do estado subnacional ou distrito eleitoral, sobre o internacional” (LIMA, 2005, p. 50).

Prova disso, foi o não cumprimento do resultado do *panel* da OMC no prazo estipulado (julho de 2005), abrindo-se a possibilidade de retaliação. Além disso, a diplomacia brasileira permitiu que, no âmbito doméstico, patentes de remédios fossem quebradas pela primeira vez desde o contencioso na OMC para o tratamento de doentes de AIDS. Isso serviu como estratégia de articulação de contra-*lobbies* a partir da ameaça de perdas de segmentos econômicos – a indústria farmacêutica - mais poderosos nos Estados Unidos para influenciar a política comercial norte-americana do que o segmento agrícola.

O desrespeito às regras internacionais acabou contradizendo o papel dos Estados Unidos, desde pelo menos o pós-II Guerra, como vimos no capítulo 1, de promotor de instituições internacionais para a regulação e a liberalização do comércio mundial. Esta situação colocou os Estados Unidos em uma posição ambivalente: simultaneamente, promovem a construção da OMC, mas, devido a sua dinâmica doméstica, tendem a não cumprir os veredictos que a instituição delibera contra si.

Ou seja, interesses setoriais influenciam negativamente a posição negociadora do Estado norte-americano. Isso pode levar ao rompimento com a idéia da construção de uma sociedade internacional multilateral onde haja a prevalência de regras internacionais legítimas, minando assim o *soft power* norte-americano, abrindo a possibilidade para outros países

se comportarem nas relações internacionais a partir da lógica da razão de Estado, maximizando o uso do *hard power*.

Em suma, a elaboração e a execução da *Farm Bill* ameaçaram a legitimidade norte-americana em praticar o discurso do livre-comércio, bem como utilizar instrumentos de defesa comercial contra o comércio desleal que foram fundamentais para o exercício e a manutenção da sua hegemonia. Inclusive, a legitimidade e a credibilidade da OMC na sua área de atuação foi minada, ocasionando a paralisação das negociações comerciais internacionais nas duas últimas décadas (2002-2022).

Atento ao problema, o governo Bush enviou um projeto ao parlamento com cortes orçamentários de US\$ 587 milhões nos programas na estratégia de ajuste fiscal de 2006. Em 2007, encaminhou ao Legislativo o orçamento da *Farm Bill* para o período de 2008-2014, com recursos mais magros à subsídios do que antes (2002-2008). O objetivo foi adequar-se sem grandes embates políticos domésticos às determinações da OMC.

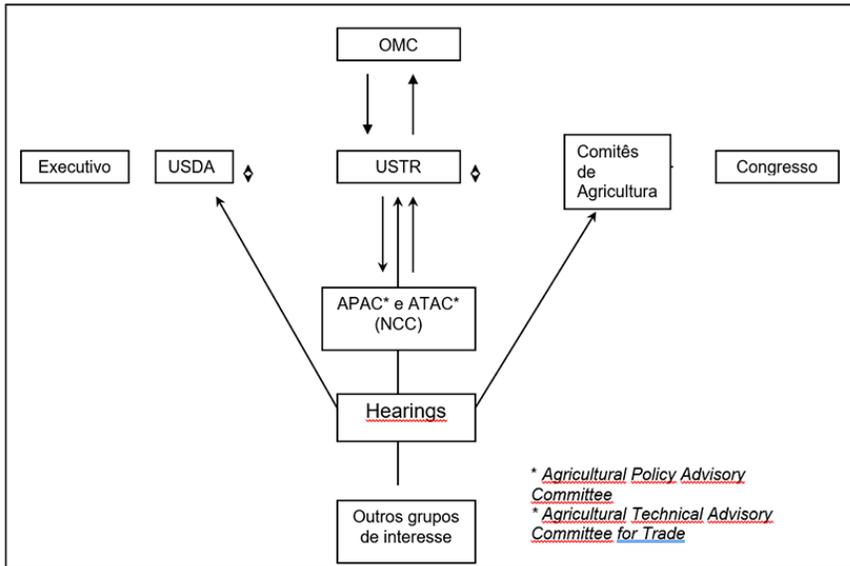
Como vimos no capítulo 5 no contencioso das patentes, o USTR, agência responsável pelas negociações em comércio internacional, buscou defender as demandas dos interesses específicos da sociedade norte-americana sem prejudicar a posição negociadora global do país na sociedade internacional. Nessa perspectiva, o USTR trabalhou intensamente com o Congresso, o Departamento de Agricultura e os grupos de interesse ligados ao algodão para defender o programa de subsídios agrícolas junto à OMC, em consonância com os compromissos internacionais do país.

Nesta direção, em parceria com o Departamento de Agricultura, o Congresso e o *National Cotton Council* (NCC), representante da indústria do algodão nos Estados Unidos, o USTR elaborou quatro argumentos centrais para se defender das queixas brasileiras (LIMA, 2005). Primeiro, os programas de apoio e subsídios teriam sido formatados de maneira condizente com obrigações do país na OMC. Segundo, os métodos e alguns dados do governo brasileiro estariam equivocados. Terceiro, os subsídios norte-americanos não causariam a queda no preço mundial do produto. Quarto, as vendas norte-americanas se mantiveram estáveis nos últimos 30 anos. Apesar disso, não obtiveram sucesso.

Lima (2005, p. 52) aponta que “a literatura disponível não possibilita entender os trâmites institucionais e as sequências do processo de formulação de respostas norte-americana. O que se pode afirmar é que realmente essas instituições trabalharam em conjunto, sob coordenação do USTR, comitês de agricultura do Congresso, Departamento de Agricultura e grupos de interesse, como o NCC, como demonstra a figura 5”. Entretanto, aponta ainda que, embora não seja possível identificar claramente a fonte dos dois primeiros contra-argumentos norte-americanos, o terceiro e o quarto parecem ter surgido de estudos e análises do NCC, o que demonstra a importância da participação do setor privado no municiamento de informação ao negociador norte-americano. O documento *Major factors affecting world price behavior*, elaborado em 2003 pelo NCC (2003) para responder às queixas brasileiras, “foi utilizado pelo USTR como apêndice da contra-argumentação norte-americana enviada ao OSC em 30 de setembro de 2003” (LIMA, 2005, p. 54).

Isso permite inferir que a existência de instituições democráticas em um contexto informacional de total transparência no tocante ao processo de formulação – seja no ataque, seja na defesa da política de comércio internacional por meio da elaboração e da ampliação de canais institucionais que facilitem a interação entre *policy-makers* e atores das organizações da sociedade civil – pode melhorar o atendimento das demandas dos grupos de interesse, bem como ampliar a qualidade técnica dos agentes diplomáticos do país durante as negociações comerciais internacionais, mesmo que o resultado final não seja ótimo. Isso porque, no mínimo, garante um espaço institucional à defesa democrática dos grupos de interesse da sociedade na esfera internacional. No sistema brasileiro isso não ocorre, como vimos, exceto em momentos específicos. Mas, é a lógica nos Estados Unidos e a origem do sucesso dos instrumentos e mecanismos de ataque e defesa comerciais.

Figura 5 - “Caixa preta” norte-americana da formulação de respostas ao contencioso do algodão



Fonte: Lima (2005)

6.2 – A QUESTÃO DO AÇÚCAR CONTRA A UE

O Brasil era o maior produtor e exportador de açúcar do mundo em 2002. O açúcar foi o quarto produto mais exportado pelo Brasil (UNICA, 2003). O país embava, em média, 13 milhões de toneladas de açúcar por ano (LANDIM, 2004). Portanto, o açúcar tinha importante papel na pauta de exportações brasileiras na era FHC.

O país enfrentou problemas idênticos no Mercosul, pois a Argentina adotou uma política considerada protecionista, como por exemplo, ao impor alíquota de 20% *ad-valorem* à importação do açúcar de procedência brasileira (OLIVEIRA, M. F., 2003), além da cobrança do *derecho movil*, que é variável, mas em dezembro de 2003 chegou a US\$ 79 por tonelada (LANDIM, 2004). Em outras palavras, o Estado argentino protege o produtor nacional contra a concorrência do açúcar brasileiro, que, devido

a vantagens comparativas, teria condições de atingir o mercado argentino com preços mais competitivos.

A questão do açúcar não pôde ser resolvida no âmbito do Mercosul e, por isso, não fazia parte da União Aduaneira. Para o Brasil este impasse é de extrema importância, pois, a exclusão do açúcar do Mercosul poderia excluí-lo também de futuras negociações Mercosul-União Européia (UE). Ou seja, o interesse comercial brasileiro poderia estar ameaçado em importantes negociações internacionais. Apesar desta “crise”, o açúcar foi incluído nas negociações de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a UE.

Porém, o principal problema referente a esta *commodity* enfrentado pelo Brasil à época era o “regime do açúcar” adotado pela UE. Os produtores de cana-de-açúcar brasileiros afirmam que o açúcar produzido para consumo interno e para exportação pela UE é subsidiado, o que contribui à distorção dos preços no mercado internacional. Embora a UE não representasse um mercado potencial ao açúcar brasileiro, sua política de subsídios prejudicava o acesso a outros mercados. Além disso, os produtores brasileiros apontavam que o acordo entre a UE e os países da ACP (África, Caribe e Pacífico), pelo qual o açúcar era comercializado livre de qualquer taxa, também servia para distorcer os preços no mercado internacional, já que, muitas vezes, o açúcar ACP acabava sendo reexportado devido ao excesso de oferta no mercado interno europeu.

Nessa conjuntura, os produtores de cana-de-açúcar, representados principalmente pela União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (UNICA) e pelas Usinas e Destilarias do Oeste Paulista (UDOP), demandaram a defesa do seu interesse comercial ao solicitarem, com o auxílio do Ministério da Agricultura, que a diplomacia brasileira acionasse o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC contra à União Européia por conta de seu “regime do açúcar”. O acionamento ocorreu em 27 de setembro de 2002. A Tailândia e a Austrália participaram do contencioso como interessados por serem países importantes no comércio internacional do açúcar, posicionando-se, respectivamente, como terceiro e quarto maiores exportadores da *commodity* (atrás apenas do Brasil e da UE) (UNICA, 2003).

As consultas não foram suficientes para solucionar o problema e, em 9 de julho de 2003, Brasil, Tailândia e Austrália solicitaram ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC o estabelecimento de um *panel* (WT/DS266/21) referente ao açúcar.

Em 3 agosto de 2004, a OMC determinou que a UE revisse suas práticas e que o “regime do açúcar” fosse modificado, configurando uma “vitória” do Brasil. A UE interpôs recurso. Entretanto, o Órgão de Apelação da OMC confirmou o resultado positivo em abril de 2005. Esta “vitória” foi considerada como um marco histórico, que, juntamente ao caso do algodão, representou o início de uma mudança no regime internacional do comércio agrícola favorável aos interesses dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. Para o então ministro da Agricultura Roberto Rodrigues, a vitória brasileira “Cria um novo padrão em comércio agrícola e abre espaço para novas negociações”.

6.2.1 – ESTRUTURA DOMÉSTICA E DEMANDA BRASILEIRA NO CONTENCIOSO DO AÇÚCAR NA OMC

A solicitação brasileira para o estabelecimento de um *panel*, protocolada em 9 de julho de 2003 junto à OMC, tem como parâmetros que:

As medidas específicas em questão nesta disputa são os subsídios concedidos e mantidos pela UE, em excesso do nível do comprometimento de redução da UE para o açúcar, sob Regulamentação do Conselho (UE) No. 1260/2001 de 19 de junho de 2001 na organização comum dos mercados no setor açucareiro da União Européia, e de acordo com todas as outras legislações, regulamentações, políticas administrativas e outros instrumentos relacionados ao regime do açúcar da UE, incluindo as regras adotadas de acordo com o procedimento referido no Artigo 42(2) da Regulamentação do Conselho (UE) No. 1260/2001 de 19 de junho de 2001 e quaisquer outras provisões relacionadas. Tais são referidos por ‘regime açucareiro da EU’. Os produtos em questão são aqueles listados no Artigo 1 da Regulamentação, incluindo açúcar de cana ou beterraba e sucrose quimicamente pura na forma sólida, melaços resultantes da extração ou refinamento de açúcar, isoglucose e xarope de inulina. Tais produtos são chamados, coletivamente, de ‘açúcar’. (OMC, 2003).

A demanda brasileira questionava dois aspectos do regime açucareiro europeu: a) a exportação subsidiada de excedentes de produção que alcança a cifra de 1,6 milhão de tonelada além dos compromissos na OMC e b) a reexportação subsidiada de açúcar proveniente da ACP e da Índia. Além do Brasil, como vimos, Tailândia e Austrália também protocolaram solicitação, apresentando as mesmas queixas, para estabelecimento de *panel*. A Índia, mesmo como beneficiada, alinhou-se a demanda brasileira.

Outros países solicitaram o direito de participar do *panel* como terceiras partes: Barbados, Belize, Canadá, China, Colômbia, Costa do Marfim, Cuba, Fiji, Guiana, Índia, Jamaica, Madagascar, Malawi, Ilhas Maurício, Nova Zelândia, Paraguai, Quênia, São Cristóvão e Névis, Suazilândia, Tanzânia, Trinidad e Tobago e Estados Unidos.

Um ponto que deve ser esclarecido à compreensão das demandas de Brasil, Tailândia e Austrália é o fato de que a UE havia se comprometido a reduzir os níveis de exportação de açúcar subsidiado, especificados na Seção II da Parte IV de seu calendário de Concessões (*Schedule CXL-European Communities*) (OMC, 2003). Assim, os três países reclamavam que no *marketing year* de 2001-2002 a UE exportou 4.097 milhões de toneladas de açúcar, quantidade três vezes maior do que deveria ter sido exportada, de acordo com o calendário de reduções. Apontaram ainda que em todos os anos, desde 1995, a UE havia exportado açúcar em quantidades três ou quatro vezes maiores do que as estipuladas em seu compromisso de redução (OMC, 2004).

O Brasil fez questão de ressaltar que a queixa se referia exclusivamente aos fatos de a UE exceder o limite permitido de subsídios à produção, que devido ao excesso de oferta de açúcar no mercado europeu, se tornavam, na prática, subsídios à exportação pelo açúcar importado dos países da ACP e da Índia, sem a adição de qualquer taxa, ser reexportado como açúcar europeu. Medidas tais que contribuíam à redução do preço do açúcar no mercado internacional. Para o Brasil, o acordo entre a UE e os países da ACP e Índia não estavam sendo questionado, mas sim suas conseqüências ao preço do açúcar, já que

[...] os europeus estavam pagando a ajuda que estavam dando aos países mais pobres com o prejuízo das exportações brasileiras. Com uma superprodução interna alimentada por subsídios, a Europa não consegue consumir o que importa dos países pobres e acaba reexportando o produto com subsídios, deslocando o produto brasileiro de terceiros mercados. (TRIBUNA DA IMPRENSA, 2004).

6.2.2 - O FUNCIONAMENTO DO REGIME AÇUCAREIRO EUROPEU

Para compreender a queixa brasileira à OMC foi necessário explicitar o funcionamento do regime açucareiro europeu. Ele faz parte da Política Agrícola Comum (PAC), que manteve o setor açucareiro insulado de quaisquer reformas (OXFAM, 2004).

Apesar da UE ser um produtor de açúcar com custos de produção muito elevados, ela gerava um excedente de aproximadamente 5 milhões de toneladas (OXFAM, 2004). Esse excedente era comercializado no mercado internacional a preços competitivos graças aos subsídios diretos e indiretos concedidos aos produtores de beterraba e aos processadores de açúcar europeus (OXFAM, 2004).

Segundo estudos como o da Oxfam, a UE gastava 3.30 Euros em subsídios para exportar açúcar ao valor de 1 Euro no mercado internacional (OXFAM, 2004).

Resumidamente, o sistema funcionava baseado em três mecanismos, que serviam para proteger os produtores europeus da concorrência do açúcar no mercado internacional: a política de preços garantidos à compra do açúcar dos tipos A e B; subsídio às exportações; e as restrições à importação.

Com relação ao primeiro e ao segundo mecanismos, a UE estabelecia duas categorias de cotas de produção: uma cota para o açúcar A e uma cota ao B. Entende-se por cota a quantidade máxima que receberá preços garantidos para consumo interno e subsídios diretos à exportação (tais subsídios eram chamados de “reembolsos” na terminologia da UE). É importante ressaltar que o sistema de cotas não limitava a quantidade de

açúcar que poderia ser produzido ou exportado pela EU. No entanto, o açúcar produzido além das cotas A e B é chamado de açúcar C, que era obrigatoriamente exportado (OMC, 2004).

Segundo as acusações de Brasil, Tailândia e Austrália, nessa situação, os produtores dos açúcares A e B tinham uma margem de lucro muito elevada, uma vez que vendiam o açúcar internamente a preços artificialmente elevados, garantidos pelo regime açucareiro e, ao exportarem recebiam subsídios diretos. Os lucros provenientes da venda de açúcares A e B eram suficientes para cobrir os custos de produção do C, indiretamente subsidiado pelos açúcares A e B numa espécie de *spill-over* (OXFAM, 2004). Esta dinâmica era também caracterizada como promoção de *dumping*, haja vista que o preço de exportação era menor que o custo de produção na União Européia.

A UE impossibilitava ainda a importação de açúcar proveniente de outros países, exceto da ACP e Índia. O acordo permitia que o açúcar transacionado entre eles fosse exportado sem a adição de qualquer taxa, enquanto o açúcar proveniente de outros países tinha restrições no mercado europeu graças aos impostos de importação, que alcançavam tarifas de até 324% (OXFAM, 2004). Embora os preços praticados no mercado internacional fossem inferiores aos praticados na UE, não era possível a produtores fora do bloco ou do acordo com a ACP e a Índia, o acesso ao mercado europeu, já que havia uma salvaguarda que aumentava à medida que os preços internacionais caíam (OXFAM, 2004).

A UE era bastante criticada por causa de seu regime açucareiro, pois privilegiava os países da ACP e Índia, mas não permitia o acesso ao seu mercado e a terceiros mercados a países em desenvolvimento que também tem no açúcar importante item de suas pautas de exportações. Também era criticada por obrigar seus contribuintes a pagar maiores impostos e preços mais altos no açúcar do que se abrisse seu mercado ao açúcar internacional.

Mas se o regime açucareiro europeu afetava negativamente seus contribuintes e países em desenvolvimento, por que a UE continuava promovendo-o?

A resposta estava nas relações mantidas entre o Conselho Europeu, a indústria açucareira e os governos dos Estados onde elas estavam inseridas.

A indústria açucareira europeia está organizada sob o Comitê dos Manufatores de Açúcar Europeu (*Committee of European Sugar Manufacturers*) (CEFS), que reúne os principais produtores de açúcar de todos os Estados europeus. Os principais Estados produtores de açúcar são a França, que é responsável pela produção de mais da metade do açúcar europeu, seguida pela Alemanha e pelo Reino Unido. Não coincidentemente, as regiões agrícolas mais prósperas da Europa são o leste da Inglaterra (Anglia - Norfolk e Lincolnshire), a bacia de Paris e o norte Alemão (Baixa Saxônia e Renânia), regiões onde é plantada a beterraba e produzido o açúcar.

Segundo a Oxfam, estes também são os países que mais lucram com os subsídios concedidos ao açúcar (OXFAM, 2004). A lavoura de beterraba de açúcar é a mais lucrativa do norte europeu e os produtores de açúcar ganham, em média, o dobro do que agricultores de outras lavouras nas mesmas regiões (OXFAM, 2004).

Na era FHC, dentre os produtores de açúcar europeus podemos citar como os mais importantes e que mais se beneficiam com o regime de cotas e com os subsídios a companhia francesa Beghin Say, a alemã Sudzucker e a britânica Tate and Lyle (OXFAM, 2004). Portanto, é seguro afirmar que essas companhias são as responsáveis pelo *lobby* que trabalhava intensamente para que o regime açucareiro europeu não fosse modificado.

Os *lobbies* que clamam pela manutenção do regime açucareiro europeu ganharam bastante visibilidade ao apelar junto à opinião pública com campanhas como a “*Save Our Sugar*”, levada adiante pela *British Sugar* e pela *National Farmers Union* no Reino Unido.

O Reino Unido tinha o lobby mais vigoroso no sentido de manter o regime açucareiro europeu (OXFAM, 2004). O Reino Unido, porém, representava um caso à parte, pois produzia açúcar de beterraba subsidiado, mas devido a preferência de mercado consumidor, também importava açúcar de cana. Apesar do Reino Unido ter produção de açúcar

menor do que seu consumo, ainda era o terceiro maior exportador na UE (OXFAM, 2004).

Os produtores e os processadores de açúcar europeus desfrutavam de grande prestígio nos governos nacionais, e por extensão no Conselho Europeu, visto representarem uma indústria tradicional, com raízes comerciais seculares (metrópoles e colônias), que desfrutava de poderio político e econômico na Europa. Graças a isso, esses produtores tinham voz ativa nas negociações do açúcar e os governos dos países membros são sensíveis às demandas desses grandes fazendeiros e processadores (OXFAM, 2004).

Além da capacidade de imposição de demandas junto aos governos nacionais, os produtores de açúcar europeus utilizavam a opinião pública para influenciar os governos a optarem por políticas favoráveis a eles. A ideia que se propagou pela Europa é a de que muitas famílias de cultivadores de beterraba e de produtores de açúcar dependiam do regime açucareiro europeu para sobreviver. Essa é a justificativa que se usava para explicar a manutenção do preço elevado. Em adição, campanhas com *slogans* de apelo nacionalista e regionalista, como a “*Save Our Sugar*” serviam para angariar o apoio de eleitores que dão preferência a políticas favoráveis à manutenção do regime açucareiro.

Além do poder de persuasão desta indústria devido ao seu prestígio nos governos nacionais, ocorria uma mobilização em torno do assunto que contribuía à eleição de políticos favoráveis à manutenção do regime. Os representantes políticos da França, da Alemanha e do Reino Unido trilhavam este caminho no âmbito doméstico.

Consequentemente, essa mesma linha de raciocínio era transferida na estrutura política da União Europeia, reforçando à manutenção do regime açucareiro europeu. Logo, aqueles que são favoráveis à manutenção do regime têm maior capacidade de impor uma demanda essencialmente doméstica em uma negociação internacional como a PAC.

O *Committee of European Sugar Manufacturers*, que representa *Sudzucker*, *British Sugar* e *Beghin Say*, promovia intenso *lobby* na França, na Alemanha, no Reino Unido e junto ao Conselho Europeu e pregava

que era necessário manter o sistema de cotas, pois dele dependia a sobrevivência de muitas famílias de fazendeiros. Porém, o argumento de que a subsistência de famílias de agricultores dependia da manutenção do regime não é verdadeiro. Os incentivos, como a garantia de preços e a cessão de subsídios, eram concedidos a um número reduzido de companhias e as cotas eram concentradas em poucas companhias, como uma espécie de cartel. Somente a indústria de processamento e grandes fazendeiros são beneficiados pelo regime açucareiro europeu (OXFAM, 2004).

Não fosse pelo regime açucareiro europeu, a UE seria um dos maiores importadores de açúcar do mundo. Paradoxalmente, a UE é um dos maiores exportadores mundiais de açúcar e o segundo maior importador (OXFAM, 2004).

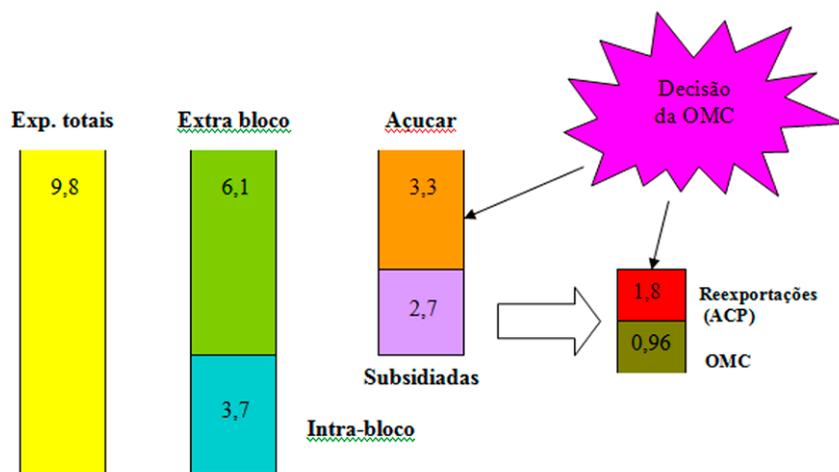
É claro que existem indústrias que se opõem ao regime açucareiro europeu, como a *Association of Chocolate, Biscuit and Confectionery Industries* (CABISCO), pois, por utilizarem na fabricação de seus produtos uma quantidade elevada de açúcar, não conseguiam obter preços competitivos o suficiente para exportar quando concorrem com produtos que tem em sua composição açúcar com custo menor do que o europeu. Para solucionar este problema, a PAC permitia que exportadores de produtos que continham açúcar processado solicitassem subsídios à exportação de até 200 milhões de Euros por ano (OXFAM, 2004). Porém, por não conseguirem mobilizar eleitores em torno de suas demandas, esta indústria não conseguia modificar o regime açucareiro europeu, não se caracterizando como uma força de contra-lobby a ser potencializada pelo Brasil.

6.2.3 – A DECISÃO DA OMC FAVORÁVEL ÀS DEMANDAS BRASILEIRAS

Em resposta a queixa brasileira, após uma análise do funcionamento do regime açucareiro europeu, a OMC, em outubro de 2004, acatou a argumentação do Brasil, da Indonésia e da Austrália, condenando a política europeia para os produtores de açúcar. Segundo o relatório final do *panel* na OMC, a UE concedia subsídios ilegais às exportações de 1,6 milhão de tonelada de açúcar. Esses subsídios domésticos aplicados para a produção

de açúcar das quotas A e B geraram um excedente exportado com subsídio (açúcar C). Portanto, simultaneamente, a UE garantia preços mínimos internos ao seu açúcar, os quais são, pelo menos, quatro vezes superior ao cobrado no mercado mundial. E, conduzia uma política restritiva de importações por meio de sobretaxas ao açúcar produzido em outras regiões, exceto dos países da ACP e da Índia. Isso gerava um excedente subsidiado exportável de açúcar acima dos limites estabelecidos na Rodada Uruguai do GATT incorporado às regras da OMC. Essa situação anulava a competição, elevando a oferta de açúcar, depreciando o preço do produto no mercado mundial.

**Figura 6 - União Européia
Estrutura das Exportações de Açúcar
(2001 / 2002)**



Fonte: FO Licht, OMC, LMC (ICONE, 2005-b).
Em milhões de toneladas (equivalente bruto).

A UE apelou da decisão em 15 de janeiro de 2005. Entretanto, o Órgão de Apelações da OMC confirmou a condenação em abril de 2005 e estabeleceu o prazo de seis meses para que o bloco cumprisse seus compromissos, limitando suas exportações subsidiadas de açúcar, bem como reduzisse suas despesas anuais para essa ajuda a 499 milhões de

euros. A OMC deixou claro que a UE não podia subsidiar a exportação de seus excedentes de produção, muito menos subvencionar exportações para compensar suas importações decorrentes de regime preferencial que mantém com os países da ACP.

Em resposta, a Comissão Europeia apresentou em junho de 2005 uma proposta de redução dos subsídios que incluía: a) corte de 39% no preço do açúcar branco; b) compensação de 60% do corte aos agricultores prejudicados; c) criação e apoio a um regime de reestruturação voluntário para estimular a competitividade e/ou saída do setor de produtores menos competitivos; d) abolição da intervenção; e) manutenção do acesso preferencial ao mercado europeu de açúcar para os países da ACP; entre outras medidas. Essa proposta afetou produtores irlandeses, gregos, italianos e portugueses e, em menor medida, dinamarqueses, finlandeses e espanhóis. Os menos prejudicados foram ingleses, franceses e alemães, devido aos seus respectivos setores açucareiros serem mais eficientes. Apesar das manifestações em julho de 2005 organizadas pelos segmentos prejudicados e dos altos custos políticos que poderão emergir daí, essa proposta buscou a adequação da UE às regras da OMC para, inclusive, reforça-la nas discussões da Rodada Doha em outras questões, tais como, liberalização da indústria, serviços e compras governamentais. Paralelamente, reforçou o compromisso europeu com regras de comércio multilaterais.

A diplomacia brasileira celebrou a importância da vitória e da proposta da UE na OMC, reconhecendo que o triunfo foi resultado da estratégia do governo de unir-se aos empresários do país para lutar nos organismos multilaterais contra os subsídios nas nações ricas. Em nota à imprensa divulgada pelo MRE em abril de 2005, o governo brasileiro sustentou que “As conclusões da disputa sobre o açúcar constituem um passo importante rumo ao fim das distorções no comércio agrícola mundial e destacam a importância de garantir a integração da agricultura às determinações da OMC” (FINANCEONE, 2005).

6.3 - O IMPACTO DA “VITÓRIA” BRASILEIRA NO COMÉRCIO AGRÍCOLA

As “vitórias” brasileiras nos contenciosos do algodão contra os Estados Unidos e do açúcar contra a UE geraram, há época, um clima otimista em torno da liberalização do comércio internacional agrícola.

Acreditou-se que os triunfos brasileiros marcariam o início da flexibilização do protecionismo agrícola dos países desenvolvidos. Os significados simbólicos deles foi demonstrar que os países ricos não podiam “mais continuar ficando na negativa absoluta nas negociações agrícolas” (FOLHA DE S. PAULO, 2004b) em detrimento dos países em desenvolvimento. Na prática, estas “vitórias” consolidariam jurisprudência na OMC em favor dos países em desenvolvimento (FINANCIAL TIMES, 2004), podendo ser expandida para produtos semelhantes, como o arroz e o trigo (LEO, 2004).

Como resultado, os produtores de bens agrícolas nos países em desenvolvimento e não desenvolvidos viriam a ganhar maior competitividade internacional. Esta traduziria-se em aumento das exportações, diminuição do desemprego e de suas conseqüências, dentre outros prováveis benefícios, os quais permitiriam aos países pobres como Benin, Chade, Mali (LIMA, 2005) e da ACP que têm boa parte de sua economia dependente da exportação de algodão e açúcar, recursos suficientes para o enfrentamento de graves problemas sociais.

Entretanto, nada disso ocorreu. Estados Unidos e UE apelaram na OMC e ganharam fôlego na defesa dos subsídios agrícolas. O efeito foi dissuadir governos e produtores dos países em desenvolvimento e não desenvolvidos a moverem esse tipo de processo na OMC, tendo em vista seus elevados custos políticos e financeiros (LIMA, 2005). Além disso, esta atitude deslegitimou o papel da OMC no sistema internacional (RICUPERO, 2004).

Corroborou à época essa interpretação, a afirmação de Robert Zoellick, então chefe do USTR, que chegou a debochar do resultado ao afirmar que “Uma coisa é ganhar o caso, outra é conseguir os resultados desejados” (VALOR ECONÔMICO, 2004b). Zoellick alertou ainda que o contencioso do algodão poderia prejudicar as negociações da ALCA, e

que se outras ações como essa fossem movidas na OMC, a Rodada de Doha poderia ser debilitada (FOLHA DE S. PAULO, 2004a). O que, de fato, acabou ocorrendo para as duas negociações comerciais internacionais no pós-2005.

A entrada da China na OMC, com apoio do Brasil, completou este quadro, principalmente porque a alta demanda chinesa por produtos agrícolas nos anos 2000 serviu para encobrir os efeitos danosos dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos sobre os produtores no mundo todo. O mercado chinês aquecido pelas *commodities* agrícolas, no curto prazo, serviu para amenizar as disputas sobre o tema. Mas, no médio prazo, sobretudo depois da crise de 2008 no capitalismo global, foi determinante na erosão do processo de liberalização comercial global, incluindo as questões agrícolas.

A UE até agiu rapidamente para adequar sua realidade ao resultado do contencioso na OMC. Contudo, os Estados Unidos alongaram essas medidas até 2007 quando venceu a *Farm Bill* (Lei Agrícola dos EUA). O resultado foi atrasar ainda mais a liberalização comercial agrícola. Realidade que interessava tanto à União Européia quanto ao Japão.

A resposta brasileira, já na era Lula da Silva, foi à formação do G-20 agrícola, a partir do qual esta nova coalizão de poder geométrico na OMC recusou discutir novas ondas de liberalização comercial de setores que interessavam aos países desenvolvidos, tais como, serviços, compras governamentais, propriedade intelectual, etc.

O resultado de soma zero foi gerar um completo impasse nas discussões sobre liberalização comercial global e nos acordos regionais, como ocorreu em Cancún, no bojo da Rodada Doha, no final de 2003, que tem já uma longa duração. Todos estão perdendo, principalmente, os países africanos, menos favorecidos, em seguida, os países em desenvolvimento, reunidos em torno do G-20 agrícola e, por fim, os países desenvolvidos.

O custo político internacional, sobretudo moral, está sendo bastante elevado, gerando impactos para os Estados Unidos e o sistema internacional. A erosão das instituições e jurisprudência internacional, construídas em um movimento contínuo desde 1945, poderá conduzir a uma nova era

na qual a lei da selva tende a prevalecer, o que pode ser dramático para a comunidade internacional, sobretudo para o Brasil que apostou suas fichas no pós-1990 no multilateralismo como base da sua inserção internacional.

Em resumo, as “vitórias” brasileiras na OMC abriram o caminho à liberalização do comércio internacional agrícola. Entretanto, como efeito colateral, a aproximação com a China e com os países do G-20 agrícola, se teve um papel no incremento da liderança brasileira nas discussões agrícolas, contribuiu para travar o avanço da liberalização do comércio internacional, auxiliando no desmantelamento de bens públicos globais essenciais à defesa dos interesses da sociedade brasileira na lógica do multilateralismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, observar e compreender a interação dos atores que contribuíram para o estabelecimento da estrutura de preferência doméstica durante o processo de formulação das estratégias e das posições a serem adotadas pela diplomacia brasileira nas negociações comerciais internacionais na OMC, nos contenciosos das patentes, do algodão e do açúcar, foi essencial para o país. Há dois motivos principais para isso.

Primeiro, os estudos de caso forneceram subsídios importantes para refletirmos sobre o desenho institucional mais adequado para o Estado brasileiro, para que ele tenha ampla capacidade de transformar as necessidades da sua sociedade civil em oportunidades internacionais. Os contenciosos do algodão e do açúcar demonstraram como os grupos econômicos do agro-negócio foram capazes em realizar estudos técnicos de alta qualidade eficazes para a transmissão com credibilidade dos seus interesses setoriais à diplomacia brasileira. Subsidiando-a durante as negociações comerciais na OMC com informações precisas à defesa setorial frente aos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos. Igualmente, o contencioso das patentes revelou a potencialidade das interações entre ONG's e estruturas burocráticas para a defesa de políticas públicas nacionais fundamentais para o tratamento de doentes de AIDS no Brasil.

O legado histórico-diplomático da diplomacia brasileira pela ampliação da democracia e do multilateralismo no mundo nestes contenciosos também precisa traduzir-se na construção de instituições

políticas democráticas à canalização das demandas dos grupos econômicos e sociais que têm interesses nas negociações comerciais internacionais.

Em outras palavras, as experiências de interação entre *policy-makers* e atores domésticos e internacionais acumuladas tanto pelo Estado brasileiro na figura da sua diplomacia, quanto pela sociedade civil nesses contenciosos na OMC na era FHC e no início da era Lula da Silva, permite afirmar ser necessário a elaboração de instituições democráticas *ex-ante* e *ex-post*, horizontais e verticais, para a formulação da política comercial e externa do Brasil. Cabe ao MRE papel relevante, mas não exclusivo na função de formulá-la. Um ponto de partida razoável é a experiência, a ser aperfeiçoada, da relação entre a CEB (Coalizão Empresarial Brasileira) e o MRE. Outros pontos de partida igualmente interessantes seriam as experiências mais informais entre a sociedade civil envolvida na saúde pública, especificamente a questão do tratamento da AIDS, com o Ministério da Saúde, e as experiências mais formais do segmento agrícola, suas entidades representativas e seus institutos de pesquisa em parceria com o Ministério da Agricultura.

Nesta perspectiva, Roberto Teixeira da Costa¹ corrobora com a ideia ao afirmar que “Sem um diálogo totalmente transparente entre setor público e privado, dificilmente haverá progresso nas negociações e não se conseguirá atingir objetivos que realmente atendam às necessidades do País”. Ele reconhece que “[...] o papel dos negociadores não é fácil, pois sua capacidade de dialogar tem que ser mantida em duas frentes: a interna, na busca de um mínimo consenso, e a externa, obtendo os melhores termos para o nosso país. Mas defende a manutenção de um canal amplo nessas conversações” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2004a). Segundo Lohbauer² (2004), o governo Lula, apesar de ter colhido os frutos das vitórias na OMC na questão agrícola, paradoxalmente, tem retirado da agenda do MRE a iniciativa de Celso Lafer de tornar mais transparente

¹ Entre 1998 e 2000, Roberto Teixeira da Costa foi o Presidente Internacional do CEAL - Conselho de Empresários da América Latina. Foi vice-presidente do Conselho de Administração do Banco Sul América e da Sul América Investimentos e Vice Presidente do CEBRI - Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Foi membro do Conselho de Administração e consultor de diversas empresas como: Banco Itaú, BUNGE, Pão de Açúcar e do Conselho Consultivo do Estado de São Paulo, Brasmotor e Pirelli.

² Ex-Gerente de Relações Internacionais da FIESP.

e democrática a formulação da política externa. Para ele “Esse governo consulta menos, leva menos em consideração”.

Segundo Jank (2004), a relação entre sociedade civil e governo ainda era muito falha, precisava ser aperfeiçoada, inclusive porque não há como definir uma posição nacional a portas fechadas. Ele destacou a necessidade de um órgão governamental para reunir e deliberar sobre a política comercial externa do país com consulta à sociedade. Até porque a sociedade faz sua parte. Inclusive, o poder público utilizou no contencioso do algodão contra os Estados Unidos e do açúcar contra a UE serviços produzidos na iniciativa privada, especificamente no ICONE³ (JANK, 2004).

O que faltou na era FHC e, depois, na era Lula da Silva, foi criar e consolidar mecanismos rígidos de consulta interministerial e aos interesses sociais com *accountable* junto ao Congresso, mediante audiências regulares. Para evitar que o governo sentisse-se livre, leve e solto para celebrar negociações comerciais internacionais na base da política externa clássica, dando pouca atenção ao comércio internacional.

Muitas alternativas para o equacionamento dessa questão podem ser encontradas na experiência de outros países e podem servir como modelo para o Brasil construir suas instituições democráticas para o tratamento da política externa e comercial, especificamente, das negociações comerciais internacionais.

O exemplo paradigmático é o USTR nos Estados Unidos, onde as interações entre grupos de interesse, Legislativo e Executivo são perceptíveis e dotadas de institucionalidade (VIGEVANI, 1995). Isso porque o USTR, agência do Executivo para o comércio internacional, possui a participação formal de representantes de empresas e associações privadas, além de

³ O ICONE é uma organização independente criada com recursos de oito associações de interesse privado no Brasil e que desenvolve estudos e investigações aplicadas que servem de base para as negociações internacionais na área do agronegócio. É formado por uma equipe fixa de pesquisadores com formação multidisciplinar e uma rede de colaboradores nas universidades, nos centros de investigação, etc. O instituto mantém projetos em comum com organismos internacionais, órgãos governamentais e empresas privadas. Seus produtos são estudos técnicos, relatórios de pesquisas, documentos estratégicos, informações e análises sobre as agendas das negociações e a avaliação de seus impactos nas políticas comerciais agrícolas do Brasil e de outros países. Produz também base de dados e análises quantitativas que permitem melhorar o posicionamento brasileiro nas negociações internacionais (ICONE BRASIL, 2005).

legisladores, no seu processo de formulação de políticas. As ações do USTR são acompanhadas de perto, quando não delimitadas, pelo Legislativo, o que fica evidente ao se analisar a TPA (*Trade Promotion Authority*) de 2002 (EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON, 2002). Como vimos no capítulo 4, houve um esforço legislativo para criar instrumentos e mecanismo institucionais semelhantes no Brasil, entretanto, na era Lula da Silva não houve evolução.

No caso dos Estados Unidos, ficou evidente que as relações domésticas entre grupos de interesse, parlamentares e membros do Executivo, equalizadas por estruturas e instituições domésticas, como USTR e a TPA, funcionaram como correias de transmissão dos interesses domésticos norte-americanos para a sociedade internacional. Tendo em conta o poder dos Estados Unidos e sua relevância para a formação dos regimes internacionais, o USTR teve grande capacidade de internacionalizar e legitimar as suas preferências domésticas no regime internacional de comércio, cristalizando-as, por exemplo, na OMC. Como observamos no contencioso do algodão e do açúcar, a diplomacia brasileira tentou trilhar este caminho no tocante à liberalização do comércio agrícola. No caso das patentes, o recuo dos Estados Unidos permitiu a flexibilização do TRIPS para atender as demandas e as necessidades dos países em e menos desenvolvidos.

O segundo motivo que tornou essencial observar e compreender a interação entre atores domésticos durante negociações comerciais internacionais relaciona-se ao “sucesso relativo” do Brasil na OMC nos estudos de caso analisados. Tal sucesso foi possível devido a três elementos principais: escolha do multilateralismo na OMC no bojo da “autonomia como integração” como estratégia de ação internacional; a busca por demandas de forte apelo moral; e, por fim, a interação democrática com atores domésticos e internacionais.

A interconexão entre esses três elementos proporcionou credibilidade e legitimidade à estratégia de política externa e comercial brasileira durante as arbitragens nos *panels* e as negociações comerciais internacionais na OMC. Além disso, essa dinâmica interativa possibilitou a emergência de novas alianças e coalizões de poder na política internacional entre os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos que ficou conhecida

como IBSA – no contencioso das patentes – e G-20 – nos contenciosos do algodão e do açúcar.

O contencioso das patentes permitiu ao Brasil e aos aliados no IBSA flexibilizar o TRIPS em prol das suas necessidades de saúde pública, enquanto os contenciosos do algodão e do açúcar apoiados pela coalizão do G-20, mais abrangentes, significaram um novo elemento na configuração do regime de comércio agrícola internacional. Além disso, tiveram impacto na configuração do ambiente internacional nas décadas seguintes, inclusive contribuindo à erosão do sistema multilateral de comércio internacional.

Por fim, a credibilidade e a legitimidade da estratégia brasileira para tanto só foi possível devido à interação democrática entre *policy-makers* e sociedade civil nacional e internacional em vários fóruns, sobretudo na OMC, como vimos. Contudo, a falta de sua institucionalização relegou essas experiências à memória nacional.

Este livro também teve como objetivo demonstrar as vantagens de um modelo mais democrático de formulação e execução de política externa e comercial para o país. Para chamar a atenção sobre a necessidade de reformas institucionais nesta área no país.

A experimentação neste caso bem sucedida e totalmente controlada pelo governo federal e a burocracia especializada do MRE na era FHC indicou que reformas institucionais que garantissem maior participação do poder legislativo e da sociedade brasileira em assuntos externos seria bem vinda, visando ampliar ganhos ao país no cenário internacional marcado pela globalização multidimensional.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. P. O Brasil, o GATT e a OMC. *Política Externa*, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 89-119, 2001.
- ALCÂNTARA, L. Os parlamentos e as relações internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 44, n. 1, 2001, p. 14.
- ARAÚJO CASTRO, J. A. *Araújo Castro*. Brasília: Editora UnB, 1982.
- BARROS, S. R. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 42, n. 2, p. 18-28, 1998.
- BHALA, R. *International Trade Law: theory and practice*. New York: Lexis Publishing, 2001.
- BORGER, J. USA: Pharmaceutical Industry Stalks the Corridors of Power. *The Guardian Unlimited*. 2001. Disponível em: <http://www.CorpWatch.org>. Acesso em: 26 set. 2003.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: DF, 1988.
- BRASIL. *Decreto 4759/2003*. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4759.htm. Acesso em: 23 out. 2003.
- BRASIL. *Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996*. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: http://www.mct.gov.br/legis/leis/9279_96.htm. Acesso em: 15 dez. 2003.
- BRASIL. *Projeto de Lei 189/2003*. Disponível em: http://www1.senado.gov.br/eduardosuplicy/frm_vidaparlamentar.htm. Acesso em: 21 nov. 2004.
- BRASIL. *Regulamento interno da câmara dos deputados*. Brasília: DF, 2000.
- BRAZIL-U.S. *Business Council*. Insider's Guide to Trade Promotion Authority. São Paulo, abr. 2002.

- BRENNER, R. The economic of global turbulence. *New Left Review*, London, v. 228, 1998.
- BROWNE, W. P. *Cultivating Congress: constituents, issues, and interest in agricultural policymaking*. Kansas: University Press of Kansas, 1995.
- CAMPELLO DE SOUZA, M. C. *Estado e partido político no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990.
- CAREY, J.; SHUGART, M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- CAREY, J.; SHUGART, M. Poder Executivo de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 37, 1998.
- CASTELLS, M. *The Rise of the Network Society - The Information Age: economy, society and culture*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.
- CASTRO SANTOS, M. H. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituinte. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.
- CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. *Influence Inc 2000: top industries: pharmaceuticals/health products*. 2000. Disponível em: <http://www.opensecrets.org/pubs/lobby00/topind01.asp>. Acesso em: 26 set. 2003.
- CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. *Top Contributors: pharmaceutical/health products*. 2000. Disponível em: <http://www.opensecrets.org/industries/contrib.asp?Ind=H04&Cycle=2000>. Acesso em: 26 set. 2003.
- CEPALUNI, G. *O contencioso Brasil X Estados Unidos no setor farmacêutico e a licença compulsória para medicamentos contra o HIV/AIDS: regimes internacionais, atores transnacionais e política doméstica*. 2004. Dissertação (Mestrado acadêmico em Relações Internacionais) - Programa San Tiago Dantas - Unesp, Unicamp e PUC/SP, São Paulo, 2004.
- CLINTON, W. J. *Remarks as Delivered "Action For the Global Good"*. Barcelona, 12. jul. 2002. Disponível em: http://www.clintonpresidentialcenter.com/barcelona_speech.html. Acesso em: 01 maio 2004.
- CORTELL, A. P.; DAVIS, J. W. How do international institutions matter? Domestic impact of international rules and norms. *International Studies Quarterly*, Cary, v. 40, n. 4, 1996.
- COUTINHO, M. J. V. Democracia, desenvolvimento e regionalismo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABCP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA ÁREA RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 3., Painei (4) Regimes Internacionais, Instituições e Política Externa, 28 - 31 jul. 2002, UFF, Niterói.

- COX, R. W. Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory. *Millennium: Journal of International Studies*, London, v. 10, p. 126-55, 1981.
- DROPE, J. M.; HANSEN, W. L. Purchasing protection: the effect of political spending on U.S. trade policy. *Political Research Quarterly*, Thousand Oaks, v. 57, n. 1, Mar. 2004.
- EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON. *A Lei Comercial Americana de 2002 e a "Trade Promotion Authority": o que é e como impacta as negociações comerciais*. Mimeo, 2002.
- EVANGELISTA, M. Domestic Structure and International Change. In: DOYLE, M. W.; IKENBERRY, J. G. *New Thinking in International Relations Theory*. Boulder, CO: Westview Press, 1997.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F.; VALENTE, A. L. Governabilidade e Concentração de Poder Institucional. O governo FHC. *Revista Tempo Social*, São Paulo, v. 11, p. 49-62, 2000.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?. *Novos Estudos Cebrap*, Itajaí, v. 47, p. 127-154, 1997.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.
- FINANCEONE. *Brasil comemora abertura de mercado ao açúcar*. 29 abr. 2005. Disponível em: <http://www.financeone.com.br/noticia.php?lang=br&znid=13565>. Acesso em: 30 abr. 2005.
- FINANCIAL TIMES. Editorial. OMC concorda que subsídios para algodão são um escândalo. *Financial Times*, 28 abr. 2004. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/fintimes/ult579u1109.jhtm>. Acesso em: 28 abr. 2004.
- FOLHA DE S. PAULO. Redação. Bush arma contra-ataque à vitória do Brasil. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 abr. 2004a. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2904200436.htm>. Acesso em: 29 abr. 2004.
- FOLHA DE S. PAULO. Vitória do país é comemorada pelos africanos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 jun. 2004b. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1906200436.htm>. Acesso em: 19 jun. 2004.
- FONSECA Jr., G. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GATT. *The General Agreement on Tariffs and Trade*. Geneva: GATT, 1986.
- GAZETA MERCANTIL. *Diretrizes para as negociações externas*. 11 ago. 2003, p. A-3.

- GILPIN, R. *The political economy of international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, Cambridge, v. 46, p. 1-37, 1992.
- HAMILTON, A. A utilidade da União no tocante ao comércio e à Marinha. In: MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. *Os artigos federalistas (1787-1788)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- HART, C. E.; BABCOCK, B. A. *U.S. farm policy and the World Trade Organization: how do they match up?* Iowa: Iowa State University; Center for Agricultural and Rural Development, 2002.
- HARVEY, D. *Condição Pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1999.
- HOBSBAWM, E. *Breve século XX*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- ICONE BRASIL. *Quem somos*. 2005. Disponível em: <http://www.iconebrasil.org.br/portugues/conteudo.asp?idCategoria=2>. Acesso em: 20 jun. 2005.
- JANK, M. S. *Entrevista*. São Paulo, 23 mar. 2004.
- KANT, I. *Projet de paix perpétuelle*. Paris: Vrin, 1984.
- KENNEDY, P. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. *Power and interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.
- KEOHANE, R. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISÉS, J. A. (org.). *O futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria*. São Paulo: Paz e Terra/Política internacional e comparada – USP, 1992. p. 165 - 191.
- KEOHANE, R.; NYE, Jr. Transnational Relations and World Politics: an introduction. In: KEOHANE, R.; NYE, Jr. (ed.). *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1989. p. 329-349.
- KEYNES, J. M. *A Teoria geral do juro, da moeda e do emprego*. São Paulo: Abril Cultural, 1988.
- LAFER, C. *A OMC e a regulação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- LAFER, C. Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 14, n. 38, 2000.
- LAFER, C. *Discurso pronunciado em sua posse como Ministro de Relações Exteriores brasileiro*. Brasília, 2001a.

- LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001b.
- LAKATOS, I. *História da Ciência e suas Reconstruções Racionais*. Lisboa: Edições 70, 1998.
- LANDIM, R. UE amplia para US\$ 2,9 bi a oferta agrícola ao Mercosul. *Valor Econômico*, São Paulo, 06 maio 2004.
- LEO, S.; LANDIM, R. Decisão da OMC não encerra caso do algodão. *Valor Econômico*, São Paulo, 15 jun. 2004. Brasil, p. A5.
- LIMA Jr., O. B. A reforma das instituições políticas: a experiência brasileira e o aperfeiçoamento democrático. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 89-117, 1993.
- LIMA Jr., O. B. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- LIMA, T. As relações entre Executivo, Legislativo e grupos de interesse norte-americanos no contencioso do algodão. *Cadernos CEDEC*, São Paulo, n. 73, 2005.
- LOCKE, J. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil – e outros escritos (Ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil)*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- LOHBAUER, C. *Entrevista*. São Paulo. 17 fev. 2004.
- MAINWARING, S. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, New York, v. 24, n. 1, 1991.
- MANSFIELD, E. D.; HENISZ, W. J. *Votes and vetoes: the political determinants of commercial openness*. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2004. Working Paper. Disponível em: <http://www-management.wharton.upenn.edu/henisz/papers/vv.pdf>. Acesso em: 15 out. 2004.
- MARTIN, L. *Democratic commitments: legislature and international cooperation*. Princeton: Princeton University, 2000.
- MCCUBBINS, M.D.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarm. *American Journal of Political Science*, Hoboken, v. 28, n. 165-179, 1984.
- MELLO, F. C. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. 2000. Tese (Doutorado) - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- MENEGUELO, R. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (de 1985 a 1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- MILNER, H. V. *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MONTESQUIEU, B. S. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Os Pensadores).

MORAES, R. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Editora SENAC, 2001.

MORAVCSIK, A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. In: BULMER, S.; ANDREW, S. *Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context*. Oxford: Blackwell Publishers, 1994. p. 29-85.

MORAVCSIK, A. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. *International Organization*, Cambridge, v. 4, n 51, 1997.

MURPHY, C. N. *International organization and industrial change: global governance since 1850*. Cambridge: Polity Press, 1994.

NEVES, J. A. C. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, 2003.

NYE Jr., J. *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: Unesp, 2002.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Comunicação truncada. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 4 jul. 2004a. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/ecolunistas/sonia/04/07/sonia040705.htm>. Acesso em: 27 jul. 2004.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Limites da OMC beneficiam países ricos. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 3 maio 2004b. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe.asp?ID_RESENHA=46621. Acesso em: 12 maio 2004.

OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *Brazil – Patent Protection (WT/DS199)*. 2001a. Disponível em: <http://www.ustr.gov/html.itds.html>. Acesso em: 12 jan. 2004.

OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *TRIPS and Health Emergencies*. 2001b. Disponível em: <http://www.ustr.gov/releases/2001/11/01-97.htm>. Acesso em: 20 abr. 2004.

OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *United States and Brazil agree to use newly created Consultative Mechanism to promote cooperation on HIV/AIDS and address WTO patent dispute*. Washington D.C.: Jun. 2001. Disponível em: <http://www.ita.doc.gov/td/icp/PRs/WTO/WTOBrazil/AIDS010625.html>. Acesso em: 12 jan. 2004.

OLIVEIRA, A. J. N. S. Legislativo e política externa: das (in)conveniências da abdicação. *Caeni*, São Paulo, Working Papers, n. 3, 2003. Disponível em: <http://www.caeni.com.br/read/publicacoes/working3.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2003.

- OLIVEIRA, M. D. *Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONG's*. Brasília: FUNAG/Instituto Rio Branco, 1999.
- OLIVEIRA, M. F. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesse brasileiros*. São Paulo: Unesp, 2003.
- OLIVEIRA, M. F. *Leviatã: ensaios de teoria política*. Londrina: Práxis, 2001.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *Brazil – measures affecting patent protection: request for the establishment of a panel by the United States (WT/DS199/3)*. Genebra: Janeiro 2001a. Disponível em: <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/DS/199-3.doc>. Acesso em: 15 jan. 2004.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *Brazil – measures affecting patent protection: notification of mutually agreed solution (WT/DS199/4 G/L/454 IP/D/23/Add.1)*. Genebra: Jul. 2001b. Disponível em: <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/IP/d/23A1.doc>. Acesso em: 15 jan. 2004.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health*. Doha: Novembro 2001c. Disponível em: <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/min01/DEC2.doc>. Acesso em: 15 jan. 2004.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *DS267*. 2002. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm#bkmk33. Acesso em: 04 maio 2004.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *United States profile*. 2004. Disponível em: http://stat.wto.org/CountryProfiles/US_e.htm. Acesso em: 21 nov. 2004.
- OXFAM. *Fidindg the moral fiber. Why reform is urgently needed for a fair cotton trade. Oxfam briefing paper*, n. 69, out. 2004.
- OXFAM. GB. *Drug Companies vs. Brazil: the threat to public health*. Oxford, Maio 2001. Disponível em: http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/health/drugcomp_brazil.htm. Acesso em: 26 set. 2003.
- PALERMO, Vicente. *Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n.3, p.521-557, 2000.
- PINHEIRO, L. *Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil. IRI Textos*, Rio de Janeiro, n.25, p.1-18, 2002.
- PUTNAM, R. *Diplomacy and domestics politics: The logic of Two Level Games*. In: EVANS, P.; JACOBSON, H. K.; PUTNAM, R. *Double-Edged Diplomacy: international bargaining and domestics politics*. Los Angeles: University of California Press, 1993. p. 69-83.

- REZEK, J. F. *Parlamento e Tratados Internacionais*. 2003. Disponível em: <http://www.usp.br/sibi/produtos/mcn/tomo05/index.html>. Acesso em: 23 out. 2003.
- RICUPERO, R. O prêmio da coragem. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2 maio 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/f0205200403.htm>. Acesso em: 02 maio 2004.
- RISSE-KAPPEN, T. Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*, Cambridge, v. 43, n. 4, p. 479-512, Jul. 1990.
- ROFFE, P. Nota sobre direitos de propriedade intelectual e saúde pública. *Política Externa*, São Paulo, v. 12, n. 3, 2004.
- ROGOWSKI, R. *Commerce and coalitions how trade affects domestic political alignments*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ROSENAU, J. N. *Public Opinion and Foreign Policy*. New York: Random House, 1990.
- ROSSI, C. Rifa financia vitória do Brasil contra os EUA. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 abr. 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/f12804200436.htm>. Acesso em: 28 abr. 2004.
- ROUSSEAU, J. J. *Rousseau e as Relações Internacionais*. Brasília: Funag/IPRI, EdunB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.
- SAINT-PIERRE, A. *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*. Brasília: Funag/IPRI, EdunB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.
- SANTOS, F. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.
- SANTOS, F.; PATRÍCIO, I. Moeda e poder Legislativo no Brasil: prestação de contas nos bancos centrais no presidencialismo de coalizão. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 49, jun. 2002.
- SARTORI, G. Nem Presidencialismo, nem Parlamentarismo. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 35, 1993.
- SHAFFER, G. *Recognizing Public Goods in WTO Dispute Settlement: Who Participates? Who decides? The Case of TRIPS and Pharmaceutical Patent Protection*. Mimeo, 2004.
- SILVA, C. E. L. Política e comércio exterior. In: LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura, 2002. p. 295-330.
- SINGH, K. Anthrax, Drug Transnationals, and TRIPS. *Foreign Policy In Focus*. 2002. Disponível em: http://www.fpip.org/outside/commentary/2002/0204trips_body.html. Acesso em: 20 abr. 2004.
- SMITH, A. *A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

SOARES DE LIMA, M. R. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2000.

SOARES DE LIMA, M. R.; SANTOS, F. O congresso brasileiro e a política de comércio exterior. *Lua Nova*, São Paulo, n. 53, 2001.

SOBRAL, I. Brasil vence disputa do algodão contra os Estados Unidos. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 19 de jun. 2004. Disponível em: www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe.asp?ID_RESENHA=57545. Acesso em: 19 abr. 2004.

THE HENRY J. KAISER FAMILY FOUNDATION. Clinton Foundation Plans To Treat 700,000 AIDS Patients in Africa, Caribbean Over Next Five Years. *Kaiser Daily HIV/AIDS Report*, 17. jun. 2003a. Disponível em: http://www.kaisernetwork.org/daily_reports/rep_index.cfm?hint=1&DR_ID=18300. Acesso em: 20 abr. 2004.

THE HENRY J. KAISER FAMILY FOUNDATION. Clinton Urges Nations to Develop Plans to Halt HIV/AIDS, Says He Regrets Opposing Needle Exchange Programs While President. *Kaiser Daily HIV/AIDS Report*, 12. jul. 2002. Disponível em: http://www.kaisernetwork.org/daily_reports/rep_index.cfm?DR_ID=12289. Acesso em: 20 abr. 2004.

THE HENRY J. KAISER FAMILY FOUNDATION. Former President Clinton Visits Generic Drug Maker Ranbaxy in India, Shows Support for Lower-Cost AIDS Drugs. *Kaiser Daily HIV/AIDS Report*, 21. nov. 2003b. Disponível em: http://www.kaisernetwork.org/daily_reports/rep_index.cfm?DR_ID=20986. Acesso em: 20 abr. 2004.

THE NEW YORK TIMES. *Lobby ruralista determinou vitória do Brasil na OMC*. 2004. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/nytimes/ult574u3967.jhtm>. Acesso em: 04 maio 2004.

THORSTENSEN, V. *OMC: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

TRIBUNA DA IMPRENSA. *Brasil vence mais uma disputa na OMC*, desta vez contra a UE. 05 ago. 2004. Disponível em: <http://www.tribuna.inf.br>. Acesso em: 12 dez. 2004.

UNICA. *Safra do Centro-Sul é maior e mais alcooleira*. 2003. Disponível em: http://www.unica.com.br/pages/coletivas_2003_11_12.asp. Acesso em: 12 dez. 2004.

VALOR ECONÔMICO. *EUA insinuam que podem manter ajuda ao algodão*. São Paulo, A-5, 15 jun. 2004b.

VALOR ECONÔMICO. *EUA podem levar anos para reduzir subsídios condenados*. São Paulo, A-5, 28 abr. 2004a.

VEIGA, J. P. C. *As políticas domésticas e a negociação internacional: o caso da indústria automobilística no Mercosul*. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

VELASCO E CRUZ, S. C. Um outro olhar: sobre a análise gramsciana das organizações internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 42, fev. 2000.

VIGEVANI, T.; MARIANO, K. L. P.; OLIVEIRA, M. F. Mercosur: democracy and political actors. In: PREVOST, G.; OLIVA, C. (org.). *Neo-liberalism and Neo-Bolivarism- The View from Latin America*. New York: St. Martins Press, 2001. p. 239-277.

VIGEVANI, T. *O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior*. São Paulo: Alfa-Omega/Edusp, 1995.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABCP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 4., Rio de Janeiro/RJ, 2004.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. A política externa norte-americana em transição: de Clinton a G. W. Bush. *Política Externa*, São Paulo, v. 10, n. 2, 2001.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; LIMA, T.; MENDONÇA, F. *Estados Unidos: política comercial e órgãos de execução*. Relatório científico parcial enviado à FAPESP. Ago. 2005.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. Política externa no governo FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, 2003.

WALTZ, K. N. *Teoria della politica internazionale*. Bologna: Il Mulino, 1987.

SOBRE O LIVRO

CATALOGAÇÃO

Andre Sávio Craveiro Bueno
CRB 8/8211

NORMALIZAÇÃO

Maria Elisa Valentim Pickler Nicolino
CRB - 8/8292

CAPA E DIAGRAMAÇÃO

Gláucio Rogério de Moraes

PRODUÇÃO GRÁFICA

Giancarlo Malheiro Silva
Gláucio Rogério de Moraes

ASSESSORIA TÉCNICA

Renato Geraldi

OFICINA UNIVERSITÁRIA

Laboratório Editorial
labeditorial.marilia@unesp.br

FORMATO

16 x 23cm

TIPOLOGIA

Adobe Garamond Pro

PAPEL

Polén soft 70g/m2 (miolo)
Cartão Supremo 250g/m2 (capa)

TIRAGEM

100

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Gráfica
unesp
Campus de Marília



“NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS E DEMOCRACIA” aborda um tema de elevada relevância para as Relações Internacionais do Brasil, mas também para os setores de formulação legislativa e de execução de políticas públicas. Partindo de uma questão clássica da Política Externa Brasileira – a tese do insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores -, o prof. Marcelo F. de Oliveira se debruça sobre as novas condições sob as quais as negociações comerciais internacionais do País passam a ocorrer nos governos liderados pelo PSDB (1995-2002). Para executar essa tarefa, o autor dialoga com teorias liberais das Relações Internacionais e encontra, no modelo do Jogo de Dois Níveis, a base teórica para interpretar os movimentos de barganha, táticos e estratégicos, realizados pelo Brasil e seus interlocutores.

Nos governos de Fernando Henrique Cardoso, as negociações foram travadas em contexto que trazia novidades: a redemocratização e o impulso da globalização. Nesta nova era, por um lado, a participação do Congresso Brasileiro deveria se tornar mais relevante para as Relações Internacionais do Brasil, já que boa parte da credibilidade acerca da internalização dos compromissos internacionais passa a ser decidida pelo Legislativo. Por outro lado, o autor analisa que não são todos os temas de comércio ou negociação internacionais que despertam o interesse dos parlamentares, e avalia como isso impacta a capacidade da Presidência e do Itamaraty de encaminhar as negociações, mesmo aquelas que ocorrem em ambientes mais institucionalizados, como no Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Estas reflexões estão lastreadas no estudo detalhado de três contenciosos – patentes farmacêuticas, algodão e açúcar – travados no âmbito da OMC, sendo os dois primeiros contra os Estados Unidos e o terceiro contra a União Europeia. Os casos, para além de fomentar a reflexão teórica, trazem importantes registros empíricos destas negociações paradigmáticas para o Brasil e para a literatura internacional.

Em suma, ‘Negociações Comerciais Internacionais e Democracia’ é uma obra fundamental para a compreensão da capacidade negociadora do País em um contexto democrático e de globalização. O livro ilumina processos de formulação e dinâmicas de decisão complexos que os negociadores estrangeiros devem considerar em suas relações com o Brasil e que, portanto, os próprios negociadores brasileiros não podem ignorar.

Thiago Lima

Professor Associado do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da UFPB.

ISBN 978-65-5954-272-7



9 7 8 6 5 5 9 5 4 2 7 2 7