

Boletim Gaúcho de Geografia

<http://seer.ufrgs.br/bgg>

**AÇÃO E PARTICIPAÇÃO DOS ATORES DOMÉSTICOS PARA
INFLUENCIAR A POSIÇÃO BRASILEIRA NA RODADA DE
NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DA OMC**

TAMARA SILVANA MENUZZI DIVERIO & CARLOS GUILHERME ADALBERTO MIELITZ NETTO

Boletim Gaúcho de Geografia, v. 42, n.2: 435-454, maio, 2015.

Versão online disponível em:

<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/bgg/article/view/50146/34030>

Publicado por

Associação dos Geógrafos Brasileiros



Portal de Periódicos

UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

Informações Adicionais

Email: portoalegre@agb.org.br

Políticas: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>

Submissão: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions>

Diretrizes: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines>

Data de publicação - maio, 2015.

Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

AÇÃO E PARTICIPAÇÃO DOS ATORES DOMÉSTICOS PARA INFLUENCIAR A POSIÇÃO BRASILEIRA NA RODADA DE NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DA OMC

TAMARA SILVANA MENUZZI DIVERIO¹

CARLOS GUILHERME ADALBERTO MIELITZ NETTO²

RESUMO

Este estudo buscou compreender como se dá a participação dos atores domésticos na formulação da posição brasileira nas negociações agrícolas, da Rodada de Doha da OMC. As reflexões sobre o assunto foram amparadas na Teoria dos Jogos de Dois Níveis, de Putnam (2010), na qual o autor parte do pressuposto de que toda negociação internacional envolve uma dimensão doméstica. Os resultados encontrados evidenciaram uma rede de articulação de atores domésticos, inclusive dentro do próprio governo, com interesses heterogêneos e visões diferenciadas da agricultura brasileira.

Palavras-chave: Negociação agrícola internacional; Rodada de Doha; Atores domésticos; OMC.

INTRODUÇÃO

Com o aumento do interesse por política internacional, em virtude, principalmente, do aumento da internacionalização da economia brasileira, muitos atores saíram em defesa de seus interesses, o que acentuou as divergências de posições nas discussões das negociações agrícolas. Sendo assim, este estudo buscou compreender como se deu a participação dos atores domésticos na formulação da posição brasileira nas negociações agrícolas, da Rodada de Doha da OMC. A partir da análise de documentos oficiais e de entrevistas realizadas com representantes dos principais atores domésticos brasileiros, foi possível mapear a rede de articulações que se forma em torno das negociações agrícolas internacionais.

Para elaboração deste estudo, partiu-se da hipótese de que existe no plano doméstico a formação de coalizões que se articulam e estabelecem limites para o negociador do país atuar no contexto internacional com os demais negociadores. As reflexões sobre o assunto foram amparadas na Teoria dos Jogos de Dois Níveis, de Putnam (2010), na qual o autor parte da suposição de que toda negociação internacional abrange uma dimensão doméstica. Para Putnam (2010), a política doméstica e as relações internacionais estão vinculadas. Essa vinculação é resultado da aproximação, relativamente recente e sistemática, das consequências da democracia sobre relações entre assuntos domésticos e internacionais na política externa.

1 Doutora em Desenvolvimento Rural – UNICRUZ – tdiverio@unicruz.edu.br.

2 Doutor em Ciência Econômica – UFRGS – mielitz@ufrgs.br.

O referido autor afirma que uma concepção mais adequada dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais deve enfatizar as lutas políticas. A esse respeito, Putnam (2010) diz que a luta política de diversas negociações internacionais pode ser entendida como um jogo de dois níveis. Os grupos domésticos, no nível nacional, seguem seus interesses pressionando o governo a apoiar políticas conveniente a seus interesses e os políticos reforçam o poder compondo coalizões entre os grupos. Já, no nível internacional, os governos nacionais buscam valorizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser esquecido pelos tomadores de decisões.

Para Putnam (2010), os poderes executivos têm função principal nas mediações das pressões internacionais e domésticas pelo fato de estarem diretamente expostos a ambas as esferas. Desse modo, o líder que não consegue satisfazer seu ambiente doméstico arrisca-se a ser privado de seu posto.

A Teoria dos Jogos de Dois Níveis compreende que os negociadores internacionais jogam em duas esferas diferentes, conciliando os interesses domésticos com os de seus parceiros comerciais – segundo e primeiro níveis, respectivamente. Nessa perspectiva teórica, entende-se que o acordo alcançado no Nível I terá de ser ratificado, em cada Estado, em seu Nível II.

Daí decorre a afirmação de que as esferas domésticas determinam o que cada negociador pode oferecer e até onde pode chegar. Utilizando a metáfora do “Jogo de dois níveis”, o autor analisa o fracasso dos acordos internacionais. De acordo com essa teoria, o governo é pressionado pela necessidade de atender demandas domésticas e, assim, obter apoio às suas decisões. Para Putnam (1988), a cooperação internacional pode avançar ou se limitar conforme o poder de veto, ou o apoio de atores internos às decisões a respeito dos acordos internacionais.

O referido autor acredita ainda que movimentos no plano internacional são capazes de intervir no ambiente doméstico do ator negociador e de flexibilizá-lo, aumentando assim as possibilidades de que os oponentes possam tirar dele concessões mais expressivas. Conforme esclarece Putnam (1988), em negociações internacionais, mais especificamente no plano externo, há países que lutam para obter mais vantagens comerciais para si. Já no plano interno, existem grupos de interesse que pressionam o governo para que este adote medidas que lhes favoreçam. Desse modo, para a Teoria dos Jogos de Dois Níveis, os chefes de governo estão posicionados estrategicamente entre “dois tabuleiros”: um formado pela política doméstica, e outro, pelas negociações internacionais.

Putnam (2010) acredita que o negociador Internacional acaba sofrendo pressão de determinados grupos de interesse domésticos, que têm preferências diferentes uns dos outros. Com isso; como explica o autor, o “interesse nacional” acaba não sendo definido de maneira exclusiva pelo poder central, (Executivo), pois acaba sendo o resultado do próprio debate interno entre os diversos poderes, tais como: Legislativo, Executivo e Judiciário, grupos de interesse e a opinião pública, dentre outros.

Para Putnam (2010), quando os custos e/ ou os benefícios de um acordo proposto são relativamente concentrados, é razoável esperar que grupos domésticos cujos interesses são mais afetados buscarão exercer uma influência especial no processo de ratificação.

Para o referido autor, a composição de grupos domésticos ativos no nível II também varia com o grau de politização do assunto. Esta teoria mostra a heterogeneidade do ambiente interno e dá destaque ao papel dos atores.

Para a verificação da hipótese levantada, foi analisado o desenrolar das negociações agrícolas internacionais na Rodada de Doha. Com isso, buscou-se destacar grupos de interesse envolvidos nesse processo. A relevância da pesquisa reside no avanço das discussões sobre a liberalização do comércio, lembrando que esse tema envolve a própria sobrevivência econômica e o desenvolvimento de cada país, refletindo diretamente na geração de emprego e renda de grande parte dos agricultores. Salienta-se que pesquisas deste tipo, tanto contribuem para ampliar o conhecimento sobre o protecionismo e liberalismo, como mostram que decisões tomadas em nível internacional podem ter consequências perversas para o desenvolvimento dos países mais pobres.

OS ATORES DOMÉSTICOS: AÇÃO, ATUAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS BRASILEIRAS

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

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

Estas organizações representantes do agronegócio nacional passaram a exigir cada vez mais espaço e poder de influência na elaboração de políticas, além de acompanhar mais de perto as negociações no âmbito do regime multilateral de comércio. Com a abertura da economia para o mercado externo, os produtos que essas organizações representam aumentaram em importância na obtenção de superávits para a balança comercial brasileira, o que acabou justificando as demandas que pediam maior participação nas negociações internacionais.

Visando influenciar as negociações agrícolas internacionais, o setor privado

brasileiro acabou participando de canais formais e informais de interlocução com o governo. Entre esses canais estão a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), o Fórum Permanente de Negociações Internacionais, o Grupo Técnico Informal (GTI) e a Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais – que é coordenada pelo MAPA (Ministério da Agricultura, pecuária e abastecimento). Com esse intuito, os empresários do agronegócio criaram, em 1996, a CEB, a qual visa aumentar a representatividade da participação desse grupo nas discussões agrícolas internacionais.

No que se refere à sua formação, Oliveira e Mancuso (2006, p. 152) afirmam que faziam parte da CEB, além da CNI (Confederação Nacional da Indústria), a CNA (Confederação Nacional da Agricultura), a Confederação Nacional do Comércio (CNC), a Confederação Nacional dos Transportes (CNT), a Confederação Nacional de Serviços Financeiros (CNIF), algumas federações e associações empresariais de setores diversos.

Segundo Carvalho (2003), no princípio, a CEB se preocupou com as negociações da ALCA, mas, posteriormente, passou a agir na preparação da postura brasileira para as negociações no campo da OMC (Organização Mundial do Comércio). Conforme a autora, essa coalizão tornou-se a entidade responsável por levar as demandas do setor produtivo ao governo, assim como passou a disponibilizar informações sobre as negociações e a contribuir para avaliar o seu impacto sobre os interesses empresariais. A partir disso, a sua participação passou a se dar de forma mais coordenada, integrada e efetiva. As preferências empresariais representadas pela CEB eram a defesa de uma posição mais liberalizante em agricultura.

Oliveira (2003) explica que as discussões na CEB dividiam-se em grupos de trabalhos de acordo com os temas envolvidos no processo, tais como acesso a mercados, investimento, agricultura, entre outros. Os documentos de posição do setor eram enviados à coalizão. Os interesses dos empresários foram sintetizados em um único documento que se tornou referência e passou a ser apresentado em diversas situações: tanto aos negociadores oficiais, quanto nas próprias rodadas de negociação e nos fóruns empresariais.

A esse respeito, Santana (2001) lembra que havia um grande número de interesses divergentes por parte dos diversos setores e, portanto, existia um forte movimento de barganha no interior da instituição para definir a posição a ser defendida. O referido autor destaca que a CEB tornou-se uma organização de amplas dimensões e, por isso, com dificuldade de ação coletiva, o que resultou em muitas posições discordantes e uma coalizão heterogênea. Oliveira (2003), ao abordar esse tema, afirma que, apesar de todos os esforços de representatividade, a CEB acabou representando interesses de alguns setores em detrimento de outros, pois havia diferentes percepções entre setores da agricultura e da indústria, este muito defensivo.

Oliveira e Mancuso (2006) explicam que, apesar dessas diferenças de posições entre a agricultura e a indústria, com a criação da CEB, o empresariado brasileiro teve destaques importantes tanto no plano doméstico, quanto no internacional. Em razão disso, esse grupo mostrou-se capaz de superar o impulso centrífugo decorrente da fragmentação e de realizar importantes ações coletivas,

tanto no plano doméstico quanto no plano externo. Para os referidos autores, há evidências de que o empresariado que atua no país se empenhou num notável processo de organização e mobilização ao longo da década de 1990.

Carvalho (2003), ao comparar o setor agrícola ao industrial, observou que havia uma diferença de percepção entre esses dois segmentos. Isso porque o segundo mostrou-se mais defensivo no que se refere à redução de tarifas. A autora explica que a distinção de posturas atingia o ponto de o setor agrícola demandar maior liberalização para a importação de insumos industriais e de bens de capitais usados na sua cadeia produtiva, o que o setor industrial nacional não queria.

Em virtude desses desacordos, em 1997, o setor agrícola criou outro canal para discussão interna e com o governo – discussões sobre as negociações, em especial as que se referiam a OMC –, mas sem deixar de lado a CEB. Este novo canal foi o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais que, na prática, funcionou desde 1999.

Este Fórum foi criado pelas organizações da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) – que assumiu a coordenação, pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e pela Associação Brasileira de *Agribusiness* (ABAG), com o objetivo de articular a posição do setor e de participar das negociações da ALCA (CARVALHO, 2003). O fato de ter assumido a coordenação do Fórum assinalou ascendente interesse, pelo menos de parte dos membros da CNA, nas negociações internacionais (MANCINI, 2008).

Conforme Carvalho (2003, pp. 371-372), o Fórum tinha o objetivo de conseguir resultados positivos na OMC, através da integração dos esforços no nível do setor privado, além de articular a posição do setor e de participar das negociações, bem como o estabelecimento de um diálogo aberto com o Governo. A autora explica que as propostas contidas em documentos do Fórum vieram a integrar a posição enviada pela Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) ao governo para a Conferência Ministerial de Seattle. Além disso, as mesmas propostas se mantiveram na Ministerial em Doha e balizaram as posições defendidas pelo Fórum em outras fases do processo negociador da rodada. Cabe dizer que esse espaço se consolidou como um importante instrumento de vocalização das demandas dos vários setores do agronegócio e de interlocução destes com o MAPA. Cumpre destacar que seu objetivo era trabalhar para formar posições para a nova rodada da OMC. Para tanto, houve reuniões com as cadeias produtivas do agronegócio, no intuito de mapear prioridades e estabelecer uma agenda para buscar influenciar as estratégias negociadoras (BERALDO, 2001 *apud* MANCINI, 2008, p.139).

A CNA, através do Fórum, teve uma postura sempre bastante atuante nas negociações agrícolas internacionais, visto que sempre levou a posição dos produtores. A sua participação sempre se dava através de reuniões intensas, onde se discutiam em profundidade todos os aspectos da negociação, principalmente acesso a mercado.

Nestas reuniões, discutiam-se posições muito importantes para o Brasil, e as posições que eram levadas ao G-20 eram as posições firmadas pelo Grupo Técnico

Informal (GTI). Com isso, quando o G-20 se manifestava, era resultado das reuniões do GTI, onde era definida a posição do Brasil. Cabe lembrar que a CONTAG, como representante dos trabalhadores da agricultura, não participava das reuniões no início, mas depois passou a estar presente.

A CNA, entidade, que representa no mínimo 1 milhão de produtores, antes de ir a uma reunião para apresentar uma posição, fazia muitas reuniões em sua própria sede. Estes encontros eram abertos para a participação das principais entidades representativas do agronegócio – em torno de 40 ou 50 grupos. Assim, no período da Rodada de Doha, mais especificamente entre 2003 até 2007, as reuniões tornaram-se muito regulares. Os representantes do MAPA e do Itamaraty que se encontravam à frente das negociações explicavam, durante as reuniões, os patamares da negociação. Além disso, estes esclareciam as posições que estavam sendo defendidas, a demanda dos outros países e solicitavam uma análise dos fatos, pedindo um posicionamento da entidade.

Desse modo, cada setor se manifestava de alguma forma, pois estudava com a sua associação os fatos que estavam acontecendo nas negociações. As associações, em função da importância da Rodada de Doha, começaram cada vez mais a se aprofundar no assunto, tendo que estudar muito, pois as negociações são consideradas extremamente complexas, principalmente no que se refere a acesso a mercado. Havia muitos estudos para compreender os termos técnicos e buscar entender a negociação, ademais, alguns membros da reunião – representantes de algumas entidades – acabavam se tornando grandes especialistas.

A CNA tinha facilidade de comunicação com o Ministério da Agricultura, isso facilitou o diálogo e a busca de informações sobre o patamar das negociações nas Reuniões em Genebra. De posse das informações sobre as negociações, os técnicos responsáveis pela área internacional da CNA preparavam um documento explicando termos técnicos e a posição que o Brasil estava disposto a defender, bem como as razões para tal. A CNA consultava seus pares sobre o tema, sendo que estes tinham um tempo para analisar e, em uma próxima reunião, colocar o seu posicionamento, o qual era discutido e, posteriormente, uma síntese das decisões do grupo era realizada.

Nessas reuniões, havia embates, posicionamentos e depois se formatava um documento conjunto com uma proposta consensual que era encaminhada ao MRE, ao Ministério da Agricultura e ao Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC).

Mancini (2008) comenta que as associações que representam segmentos do agronegócio consideram a CNA como uma entidade de representação mais política do setor diante das negociações internacionais. Sendo assim, seu protagonismo nas negociações internacionais é visto como restrito em relação ao que representam seus associados no agronegócio brasileiro. A referida autora destaca que os documentos gerados pela associação sobre negociações internacionais têm caráter mais geral sobre o setor do que sobre os segmentos especificamente. Esta generalidade é percebida por segmentos do agronegócio como um sinal da

capacidade política da entidade de reunir representantes de diferentes segmentos para a elaboração de documentos de posição do agronegócio, mesmo que assinados apenas por uma parte deles – os mais interessados por um assunto específico, como a Rodada de Doha. A esse respeito, a autora acrescenta que:

[...] parece faltar ainda à CNA uma massa crítica que lidere uma atuação mais expressiva da associação, pois os indícios são de que essa massa crítica decidiu se concentrar ou em atitudes coletivas como o *Icone*, ou em atitudes isoladas de defesa de interesses de seus segmentos, por meio de conversas diretas com representantes do governo federal (MANCINI, 2008, p. 152).

Iglécias (2007) lembra que, no âmbito da CNA, o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais tem sido o mecanismo pelo qual a Confederação consulta os diversos segmentos do agronegócio, em relação à temática do comércio exterior, e a instância na qual são canalizadas e direcionadas ao governo as principais demandas dos empresários agrícolas. O principal canal de interlocução com o Fórum é a Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais, do Ministério da Agricultura (MAPA).

No caso da Rodada de Doha, para acompanhar as discussões na área agrícola, havia um grupo que foi chamado de Grupo Técnico Informal (GTI). Este grupo tinha como objetivo discutir e formar posição para mandar para o processo de formação da posição do governo e era coordenado pelo Itamaraty, através de um embaixador, tendo como assistente um diplomata. O GTI era composto pela CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura), MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), Ministério da Fazenda, CNA, Itamaraty, MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio) e o ÍCONE (Instituto de Estudos do Comércio e Negociações internacionais). Este último ajudava muito fazendo os cálculos das tabelas para a formação da posição brasileira. Essa era basicamente a estrutura que formava a posição brasileira.

O GTI (Grupo Técnico Informal) foi visto pelo MRE/Itamaraty como uma chance para avaliar suas propostas a serem encaminhadas ao G-20. É importante que se diga que o GTI foi uma iniciativa do departamento do Itamaraty, que é encarregado da OMC. Este grupo é classificado como informal porque não tem regimento interno e registros, como atas, e também porque o MRE (Ministério das Relações exteriores) acaba tendo domínio sobre as propostas apresentadas. Diferentemente da Câmara, no grupo, a discussão é técnica e apenas sobre a OMC, podendo abarcar questões acertadas na Câmara. O caráter técnico é um diferencial significativo que faz do GTI o foco de discussão e elaboração das propostas do Brasil para a Rodada de Doha (MANCINI, 2008).

Os grupos de interesse do agronegócio, além de participarem diretamente das discussões e decisões da Câmara, também integraram o Grupo Técnico (GTI). Este grupo informal se reuniu durante a Rodada de Doha, no MAPA. Ele é coordena-

nado pelo chefe do Departamento de Agricultura e Produtos de Base (DPB) – integrante da Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos (SGET), do Ministério das Relações Exteriores (MRE) – e é responsável pelas negociações no contexto da OMC (EPSTEYN, 2009 *apud* CARVALHO, 2010).

Durante as negociações internacionais, as decisões sobre a posição brasileira – que devem ser encaminhadas ao governo – ocorrem no GTI. O grupo foi percebido por representantes do Mapa, do MRE e da CNA como uma esfera efetiva de discussão e de tomada de decisão. Além disso, quase todas as propostas substantivas encaminhadas pelo G-20 foram feitas a partir das posições discutidas no GTI. Isso revela um expressivo poder de agenda desse grupo e a relevância do Brasil em influenciar as posições do G-20. O material fornecido pelo GTI serve como referência para as discussões em Genebra e, a partir dessas discussões, têm-se os papéis técnicos ou as posições técnicas do grupo dentro da rodada.

No que se refere à Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais, conforme já ressaltado, esta faz parte de uma atuação do MAPA para discussões de questões de toda a cadeia do agronegócio. A Câmara possui caráter consultivo e de assistência do ministro da agricultura. Uma de suas funções é sugerir e conduzir soluções ao ministério para o avanço do setor agrícola, considerando o alargamento das exportações. Os temas abordados nas reuniões são diversos e não ficam restritos à OMC (MANCINI, 2008).

Mancini (2008) explica que a Câmara era composta por aproximadamente 50 membros convidados pelo ministro. Desde 2003, até o final de 2006, houve apenas dez reuniões ordinárias, convocadas em caso de maior necessidade de debate ou exposição do desenrolar das negociações. A autora esclarece ainda que, segundo um negociador do Brasil na OMC, a Câmara funcionava como mecanismo de transparência, com a exposição, em especial, de fatos já ocorridos nas negociações.

No que se refere às ações do ICONE, além de encontros com interlocutores de outros governos de níveis semelhantes aos que representam o Brasil, este tem tido abertura para acompanhar reuniões de escalões superiores, mesmo que na condição de observador apenas.

De acordo com Mancini (2008), fazer *lobby* ou qualquer representação política está fora dos objetivos do ICONE. Este parece ser o ponto fundamental para manter o instituto funcionando sem conflito de interesses entre seus membros. No que se refere aos estudos realizados por esse instituto para formulação da posição do setor do agronegócio, as decisões sobre estes devem ser de consenso entre os associados, apresentando seus pontos de vista e necessidades.

A criação do ICONE se deve ao objetivo de trabalhar por uma agricultura ofensiva e, à medida que seus estudos, análises e atuações foram crescendo, ganhando corpo e sendo divulgados, foi possível trabalhar e defender os interesses do agronegócio. Com relação ao seu perfil de atuação, o ICONE busca manter-se afastado de conflitos entre os grupos internos – mantenedores.

Na prática, a participação do ICONE para a formação da posição brasileira se dá através de participação em reuniões, inclusive com algumas viagens dos seus

assessores a Genebra para participar da Semana Agrícola, sendo que o objetivo maior é auxiliar a parte técnica das negociações.

Por solicitação do Ministério da Agricultura o ICONE passou a participar de reuniões com interlocutores do Brasil no G-20 e com outros países. A função desse grupo é auxiliar, por meio de suporte técnico, a apresentação da posição do país, contribuindo para legitimar as propostas brasileiras perante seus interlocutores.

A metodologia do trabalho e assessoria do ICONE, em algumas reuniões em Genebra, deu-se da seguinte forma: havia consulta aos membros do ICONE pelos negociadores, no momento e no intervalo das negociações da Semana Agrícola em Genebra. Havia discussões e análise sobre o andamento da negociação, para depois se tentar intervir em outra reunião, onde os países reuniam-se novamente para negociar e trocar ofertas. Buscava-se entender tecnicamente o que estava acontecendo, produzir simulações e fazer análises que permitissem verificar a melhor estratégia naquela negociação.

A proposta que estava na mesa de negociação era avaliada em relação a ser positiva ou negativa para o Brasil. Além disso, buscava-se combater o que não estava de acordo com a proposta oficial brasileira. Este acompanhamento do ICONE aos bastidores das negociações em Genebra pode ser avaliado como de grande confiança do Itamaraty.

No entanto, as análises e argumentos técnicos podem perder seu valor quando se entra na negociação política, pois o país pode, por motivos políticos, flexibilizar por conta de outro determinado assunto. Muitas vezes, por mais que os argumentos técnicos sejam fortes e claros, e o governo esteja ciente disso para negociar um determinado ponto – que seja importante para a sociedade brasileira –, mesmo assim, às vezes, o governo, para fechar uma negociação, acaba cedendo em alguns pontos.

O Itamaraty adotou, para formulação da posição brasileira na Rodada de Doha da OMC, a seguinte metodologia: discussões no Grupo Técnico Informal que era composto pelos órgãos do governo, integrantes do ICONE, como representante de importantes *stakeholders* que estavam acompanhando as negociações e mantenedores do ICONE que, inclusive, criaram esse instituto e estavam interessados na negociação, além da CNA, do MAPA, do MDA, do MDIC, da CONTAG e dos representantes do próprio Itamaraty. Este grupo se reunia constantemente em Brasília, normalmente para discutir a semana agrícola que havia acontecido em Genebra. Nessas reuniões, o ICONE tentou deixar claro que o seu envolvimento e auxílio eram de análises técnicas, sem envolvimento com política. Esse entendimento por parte do Itamaraty foi muito positivo, pois o instituto obteve total liberdade para participar das reuniões e negociações para a discussão da Rodada de Doha da OMC.

Os dados evidenciam que o governo tem solicitado, com certa frequência, apoio técnico do ICONE, estabelecendo-se, assim, uma situação, em determinados momentos, visivelmente de duplicidade. Nesses casos, *lobby* e assessoria ao governo caminham juntos. Desse modo, o instituto oferece apoio aos dois atores

– setor do agronegócio e governo – para a Rodada de Doha, elevando o grau de segurança e de argumentação nas demandas do setor privado com o governo, nas contendas do governo com outros membros do G-20 e nas transações com países de fora do grupo.

Para construir e fortalecer o resultado do seu trabalho, o ICONE fez todo um trabalho de mídia, além de cursos de capacitação para jornalistas. O objetivo do ICONE, ao fornecer cursos para jornalistas, foi ampliar as informações de repórteres e editores sobre os assuntos das negociações internacionais, das quais o Brasil faz parte. Embora os jornalistas tenham relativo conhecimento desses assuntos, observa-se, muitas vezes, que eles têm carência de uma visão de conjunto sobre as rodadas comerciais, como a Rodada de Doha e o que se discute na ALCA ou no acordo da União Europeia-MERCOSUL, além de especificidades, como o real funcionamento dos contenciosos internacionais. No entanto, percebe-se que essa postura, de certa forma, acaba influenciando, formando a opinião de jornalistas e repórteres, pois expõe a visão de liberalização comercial do ICONE.

O Instituto dá suporte técnico e subsidia o governo com informações para as negociações, mas, segundo o Entrevistado, não recebe nada em troca por isso. O Entrevistado reforça ainda que: “(...) na prática, o governo não paga a gente, quem paga é o setor”. Pelo exposto, pode-se perceber que o ICONE possui abertura total com o MAPA, através de subsídios às negociações, e vale destacar que os mantenedores do instituto são membros do agronegócio.

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

No ano de 2002, criou-se a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP). No grupo de agricultura da REBRIP destaca-se a participação da ACTIONAID, CONTAG, CPDA/UFRRJ, DESER³, ESPLAR⁴, FETRAFSUL⁵, INESC⁶, MST e OXFAM. O Grupo de Trabalho da REBRIP tinha como objetivo promover um esforço de análise e articulação de movimentos sociais, ONGs e universidades, visando influenciar a posição brasileira nas negociações comerciais em defesa da agricultura familiar, do meio ambiente e da segurança alimentar. Este grupo desempenharia um papel muito importante no diálogo posterior com a Assessoria Internacional do MDA e com o próprio ministro. O grupo trabalhou e vem trabalhando na busca de criar mecanismos de participação, para a expressão das preocupações e posicionamentos da sociedade civil sobre esse tema.

3 Departamento de Estudos Sócio-Econômico Rurais.

4 O ESPLAR é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, fundada em 1974, com sede em Fortaleza (CE). Atua diretamente em municípios do semi-árido cearense, desenvolvendo atividades voltadas para a agroecologia, a serviço da agricultura familiar (site, Esplar, 2011)

5 Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar Região Sul do Brasil.

6 Instituto de Estudos Sócio-Econômicos.

Em razão das muitas discussões e um maior envolvimento, o Grupo de trabalho da REBRIP e também a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Agricultura (CONTAG) passaram a ter assento no Grupo de Negociações Agrícolas do MRE, ao lado dos negociadores, ministérios e representantes do agronegócio. Soares (2004) explica que o grupo chegou a promover três seminários nacionais para discussão do tema agricultura familiar e comércio internacional. A partir de 2002, esse grupo principia uma série de diálogos mais intensos com o Ministério das Relações Exteriores, quando chega, inclusive, a ser acionado para cooperar com a construção de listas de exceção⁷ para a agricultura familiar.

Cumprê destacar que, de acordo com Leite (2007), as organizações e os movimentos sociais representativos dos agricultores familiares têm uma ligação histórica com o PT (Partido dos Trabalhadores) e representam uma base social significativa do partido. Com a vitória de Lula, no final de 2002, muitas pessoas ligadas a esses movimentos e organizações passaram a ocupar cargos administrativos importantes no Ministério de Desenvolvimento Agrário. Este procurou assumir integralmente sua condição de ministério que trata da reforma agrária e de outras políticas públicas de interesse para os agricultores familiares.

Leite (2007) destaca, em especial, o cargo de ministro do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) que foi ocupado por Miguel Rossetto, ex-vice-governador do governo petista de Olívio Dutra, no Estado do Rio Grande do Sul (período 1999-2002). Miguel Rossetto acabou estabelecendo um forte diálogo e cooperação com as representações dos agricultores familiares, tais como a REBRIP, o Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER), a ACTIONAID Brasil, a OXFAM Brasil, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), entre outras. (LEITE, 2007, p. 15).

Em 2003, com a intenção de abordar as discussões e negociações agrícolas, o Ministro Miguel Rossetto propôs ao grupo de Trabalho da Agricultura da REBRIP a criação de um grupo de trabalho no MDA. Assim, o grupo desse ministério foi criado e passou a reunir-se periodicamente, e um funcionário do ministério foi designado para acompanhar as negociações e passar a participar das delegações oficiais nas diversas negociações, bem como dos comitês interministeriais para a definição dos posicionamentos brasileiros.

Cabe salientar que, por essas articulações, foi somente no Governo Lula que o MDA passou a fazer parte da delegação oficial das negociações brasileiras na OMC. Até então, o ministério esteve totalmente ausente das negociações. Embora sua Assessoria Internacional já existisse no governo anterior (no período Fernando Henrique Cardoso), ela nunca acompanhou o processo de negociações agrícolas em curso (LEITE, 2007).

Soares (2004) afirma que as organizações da agricultura familiar brasileira, historicamente, nunca tiveram as negociações comerciais como uma de suas prioridades. Além disso, não tinham acesso aos espaços de negociação ou até mesmo às informações sobre as negociações.

7 O tratamento especial e diferenciado permite designar uma lista de produtos que estarão isentos de reduções tarifárias e outras disciplinas dentro da OMC.

Cumpramos destacar um momento de grande importância para as discussões das negociações agrícolas: a promoção conjunta – Ministério das Relações Exteriores, ACTIONAID, REBRIP e OXFAM – do Seminário Internacional Agricultura Familiar e Negociações Comerciais, que aconteceu nos dias 12 e 13 de agosto de 2003, já no governo Lula. Este seminário teve a presença de 15 ministros de Agricultura e/ou Desenvolvimento Rural da América Latina, Caribe, África e Ásia, e cerca de 100 organizações da sociedade civil de diversas regiões. Nessa oportunidade, foi aprovada uma carta conjunta, onde a necessidade de proteção da agricultura familiar, bem como da liberdade de os países em desenvolvimento adotarem políticas públicas de desenvolvimento rural foram afirmadas.

Na 5ª Reunião Ministerial da OMC, que aconteceu em Cancun – de 10 a 14 de setembro de 2003 –, houve, pela primeira vez, a presença do MDA em conferência ministerial da OMC. Nesta conferência, houve o comparecimento do Ministro Miguel Rosseto, marcando a primeira presença do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Ademais, diversos membros do Grupo de Trabalho da REBRIP foram credenciados pelo governo como delegados oficiais.

Soares (2004) lembra que a ida de Miguel Rosseto ao encontro foi interpretada pela imprensa como sinal de que o Brasil não defenderia somente os interesses dos grandes produtores, mas buscaria também manter salvaguardas e mecanismos de proteção para alguns de seus produtos agrícolas. Essa foi a primeira vez que a defesa da agricultura familiar foi incluída como um dos objetivos do Brasil na negociação comercial agrícola.

Pelo exposto até aqui, pode-se entender que, desde 2003, os temas da agricultura familiar ganharam outra grandeza na escala de preocupações do governo federal, transcendendo os limites do debate doméstico para a esfera das relações internacionais.

Houve, ainda nesse governo, a defesa da definição de um projeto de desenvolvimento para o Brasil, com o qual a política externa desempenharia um papel relevante. Com isso, as negociações comerciais não deveriam restringir-se à busca obsessiva da liberalização comercial, mas era necessário estarem atentas às necessidades mais amplas do desenvolvimento econômico nacional (LEITE, 2007). Sobre essa disposição, o referido autor salienta que:

[...] embora [a disposição] não tenha alterado o núcleo duro da posição tradicional brasileira nas negociações agrícolas - acesso a mercados, diminuição do apoio doméstico, e eliminação do subsídios à exportação – nem contrariado os interesses do agronegócio que o sustentam, abriu caminho para sua relativa flexibilização, reduzindo a ênfase no primeiro pilar e aumentando a importância atribuída aos outros dois. Ademais, ela permitiu a incorporação, ainda que com muito menor peso político, de outros e novos interesses na posição brasileira: tratamento especial e diferenciado, desenvolvimento rural e agricultura familiar (LEITE, 2007, p.13).

Desse modo, houve uma inclusão dos interesses da agricultura familiar no

processo de construção da agenda brasileira de negociações comerciais, no governo Lula. Com a democratização e estímulo da constituição de 1988, houve o ressurgimento da sociedade civil brasileira, através de movimentos sociais no campo e na cidade, os quais pressionaram o Estado a formular e a implementar políticas públicas que atendessem a suas demandas.

Sendo assim, houve um maior reconhecimento dos movimentos sociais rurais, que acabaram tendo três importantes conquistas, que são: a volta da demanda por reforma agrária na agenda política e econômica nacional, a criação do PRONAF⁸ e a implementação do sistema de Previdência Social Rural (LEITE, 2007). Destaca-se que essas ações propiciaram um maior reconhecimento público da categoria social do agricultor familiar, criando uma identidade própria e diferente do agronegócio.

A compreensão da importância estratégica do setor motivou, em 2005, a edição do Decreto nº 5.453, que assegurou o ingresso do Ministério do Desenvolvimento Agrário na Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), onde se debatem os rumos do comércio com as demais nações (FELIPE, 2006). Ter uma participação oficial na CAMEX é um reconhecimento da necessidade de se abrir novas discussões no processo de formulação da posição do Brasil sobre as negociações internacionais, visto que, nessa Câmara, são tomadas as decisões de mais alto nível de comércio exterior e tenta-se conciliar as posições divergentes. Quando aconteciam os impasses nas discussões sobre as negociações da Rodada de Doha, o assunto era remetido à CAMEX, para ser resolvido na reunião de ministros.

Em síntese, as organizações da agricultura familiar passaram a dedicar muito mais atenção ao tema das negociações comerciais. Através da formação de uma rede, essas organizações ampliaram sua capacidade de influência e análise, tendo contribuído para o envolvimento do MDA (ministério do Desenvolvimento agrário) e incluído na agenda do MRE (Ministério das Relações Exteriores) tópicos como a defesa da agricultura familiar e o desenvolvimento rural. Em que pese o crescente envolvimento desse setor, sua influência ainda está muito aquém da influência do agronegócio. Contudo, deve-se observar que vários membros do Grupo Técnico da REBRIP apoiaram, desde o início, a criação do G-20, particularmente sua ênfase no trato especial e diferenciado, na defesa da agricultura familiar e no desenvolvimento rural e de produtos especiais (SOARES, 2004, p. 109).

Quanto à CONTAG, além de participar do grupo técnico informal, esta ainda participava de outro grupo da agricultura – pertencente ao MDA – que atuava em sintonia com o grupo da agricultura da REBRIP, formando grupos e espaços de

8 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF – é um programa do Governo Federal, criado em 1995, com o intuito de atender de forma diferenciada os mini e pequenos produtores rurais que desenvolvem suas atividades mediante emprego direto de sua força de trabalho e de sua família. Têm como objetivo o fortalecimento das atividades desenvolvidas pelo produtor familiar, de forma a integrá-lo à cadeia de agronegócios, proporcionando-lhe aumento de renda e agregando valor ao produto e à propriedade, mediante a modernização do sistema produtivo, valorização do produtor rural e a profissionalização dos produtores familiares (SILVA FILHO, 2011).

diálogo e de articulação. O grupo de MDA era pequeno, mas sempre fazia contraponto ao MAPA e ao próprio Itamaraty.

Através da assessoria internacional do MDA, era possível fazer todo um movimento de contraponto e de busca de informações necessárias para se conseguir atuar nas discussões da negociação internacional. Algumas vezes, houve mudança de última hora na posição de consenso nas reuniões, pois tenta-se fechar um acordo através de um consenso entre os participantes. Mas, em função do cenário internacional ou por motivos internos – pressão ou por outras razões –, o Itamaraty acaba modificando a posição que foi adotada por consenso em uma reunião.

A CONTAG e a REBRIP, com essas outras organizações – como a OXFAM e a ACTIONAID – faziam a defesa da agricultura familiar. Na Reunião de Cancun, o posicionamento dessas instituições era de que a Rodada de Doha não servia ao Brasil no formato e no nível de ambição que estava sendo apresentada. Nessa reunião, foi a primeira vez que a CONTAG participou oficialmente da delegação brasileira.

Na OMC, somente chefes de Estado e os embaixadores assistentes participam de algumas reuniões. De outras, mais amplas, participam a sociedade civil, credenciados. Nas palavras do Entrevistado II da CONTAG: *“(...) Quando a gente era credenciada, a gente podia participar dessas reuniões e aí a gente via como eram os debates, como se estabelecia as discussões e aí por diante”*.

O MDA, apesar de ser composto por uma equipe pequena, teve atuação de destaque nas reuniões e discussões agrícolas da Rodada de Doha. Isso se deve muito ao fato de que teve por trás das discussões e posicionamento todo um aporte político dos movimentos sociais. Nesse caso, as posições não eram especificamente do MDA, nem do ministro, ou do assessor, eram o resultado de um consenso desses movimentos. Dessa forma, essa posição passou a ser ouvida, ter peso e representatividade. E isso talvez tenha sido uma questão importante para que o governo assumisse as posições que assumiu dentro do G-20 e nas mesas de negociação da Rodada de Doha – inclusive nas negociações de acordos MERCOSUL e UE.

Por sua vez, a CONTAG teve uma atuação forte também em relação à ALCA. Isso porque participou, filiada à CUT, de suas discussões, posicionando-se contra a sua implementação. A participação da CONTAG na REBRIP também era de posição contrária à ALCA. Além disso, atuava na rede latino-americana que tinha um movimento contrário à ALCA do México até o Uruguai, onde essas movimentações tiveram uma atuação no sentido de tentar travar as propostas levantadas pelos EUA para a área de livre comércio (ALCA).

Em sua atuação, a CONTAG reivindicou, na pauta de negociação do “grito da terra”, que dentro do Ministério das Relações Exteriores pudesse ter uma mesa de diálogo permanente sobre o que o comércio exterior está fazendo que gera impacto na agricultura familiar do Brasil. A CONTAG tem feito, conjuntamente a outras instituições, documentos oficiais e, principalmente, tem estado nos prin-

9 Trata-se da principal evento da agenda do movimento sindical do campo, reúne milhares de trabalhadores e das trabalhadoras rurais de todo o País em Brasília. O Grito da Terra Brasil é uma mobilização promovida pela CONTAG, possui um caráter reivindicatório (Site CONTAG, 2011).

cipais espaços de discussão. Cabe ressaltar que o fato de estar posta na agenda a abordagem dos temas que poderiam impactar a agricultura familiar já é um aceno para essa necessidade de se ter outro olhar para o que é desenvolvimento.

O CONSEA entra nas discussões agrícolas internacionais de maneira mais enfática em 2004, quando, em plenária¹⁰, teve o papel de abordar a agenda internacional da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), visando contribuir para que o tema fizesse parte das discussões das negociações agrícolas internacionais. O CONSEA criou o Grupo de Trabalho¹¹ sobre Negociações Internacionais, onde buscou preparar uma proposta, a ser submetida ao governo, de incorporação de considerações de Segurança Alimentar e Nutricional nas negociações internacionais em que o Governo Brasileiro está envolvido.

Enfim, quanto ao destino das decisões e das discussões que são feitas aqui no Brasil entre os grupos, depois de discutido e extraído um consenso entre as diferentes posições, formulava-se um documento e a decisão tomada pelo grupo vai para a delegação em Genebra, na OMC. Depois disso, os negociadores ficam com a tarefa de tentar defender a posição do Brasil. Na Rodada de Doha da OMC, as negociações do Brasil eram tomadas pelo grupo que tinha assento na CAMEX, após muitas discussões também em outros grupos, como o GTI. Após isso, formula-se uma posição de consenso que é enviada para Genebra, na Suíça, onde fica a sede da OMC e o embaixador encarregado de tentar defender a posição brasileira nas negociações.

Com base no que foi exposto neste estudo, é possível destacar as principais ações e participações de cada ator envolvido nas negociações internacionais agrícolas da OMC, no intuito de influenciar a formação da posição brasileira para a Rodada de Doha. Para tanto, os atores domésticos acompanharam as discussões através do Grupo Técnico Informal (GTI). Através desse grupo coordenado pelo Itamaraty, buscaram influenciar a posição do governo. Além disso, cumpre ressaltar que as posições firmadas pelo GTI fizeram parte também da posição do Brasil no G-20. Com relação às demandas do setor privado, estas foram direcionadas aos dois ministérios que cuidam da área agrícola: o MAPA e o MDA. Sobre a CNA, é importante destacar que esta, através do Fórum, permitiu que cada setor se manifestasse e, por meio de reuniões, formasse um documento com uma posição consensual do setor agropecuário. Este documento foi enviado ao governo através do MAPA. Quanto às ações das ONGs, da CONTAG e do CONSEA, é preciso frisar que estes buscam ampliar a capacidade de influência e análise com o MDA, inserindo

10 Estiveram presentes na plenária fazendo parte da mesa dos trabalhos, o Presidente da República, dos Ministros de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, das Relações Exteriores e da Secretaria Geral da Presidência da República, além de outros ministérios. (CONSEA, 2005).

11 As reuniões do GT do CONSEA, iniciadas 2004, tiveram a participação de representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Secretaria Geral da Presidência da República, bem como do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional e da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura. Como entidades convidadas, estiveram presentes a algumas das reuniões a OXFAM, a *ActionAid*-Brasil e a REBRIP (CONSEA, 2005).

os temas como segurança e soberania alimentar nas discussões das negociações agrícolas da Rodada de Doha.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria do Jogo de Dois Níveis, de Putnam (1988), permitiu esclarecer o emaranhado da luta política brasileira nas negociações agrícolas da Rodada de Doha e, principalmente, permitiu compreender como os atores domésticos no país influenciam o Estado para ter seus interesses representados no nível externo.

Sendo assim, este estudo buscou investigar pontos específicos do jogo político doméstico, identificando os atores e compreendendo como se dá a participação destes na formulação da posição brasileira nas negociações agrícolas, na Rodada de Doha da OMC. Buscou-se, baseado em Putnam (2010, pp. 150), enfatizar a “luta política”, ou seja, os grupos de interesses envolvidos nas negociações agrícolas da Rodada de Doha. Verificou-se, assim, a participação de vários atores domésticos na dinâmica de formulação das posições brasileiras, nas negociações agrícolas da Rodada de Doha.

Desse modo, no que se refere à participação e articulação dos atores domésticos na formulação da posição brasileira, observou-se que entre os mecanismos de consulta do governo aos atores domésticos interessados na negociação está o Grupo Técnico Informal (GTI), coordenado pelo próprio Itamaraty. Cabe ressaltar que, nas reuniões do GTI, era definida oficialmente a posição que o Brasil teria na OMC.

Percebeu-se que o Itamaraty conseguiu, através do GTI, viabilizar de forma prática e efetiva a participação das organizações governamentais e não governamentais nas instâncias decisórias. O GTI facilitou o acesso mais direto, principalmente do setor privado, às negociações para subsidiar diretamente o negociador em questões específicas. Além disso, garantiu que as principais articulações da sociedade civil organizada participassem das discussões das negociações agrícolas internacionais, inclusive em alguns momentos integrando a delegação oficial. Isso demonstra que, em muitos momentos, houve consultas prévias aos atores domésticos e barganhas na arena interna com o objetivo de elaborar uma posição inicial para o mercado externo conforme postulado na teoria de PUTNAM (2010).

Pôde-se observar que, em muitos momentos das negociações agrícolas da Rodada de Doha, houve articulação entre atores sociais e os órgãos do governo em outras esferas que não o Itamaraty. Foi no MAPA e no MDA que vários órgãos, de classes agrícolas representados, principalmente pela CNA, CONTAG e ONGs, externaram suas posições para os negociadores brasileiros. Essas articulações também se davam em reuniões informais na sede do MAPA, MDA e na CNA.

Cabe ressaltar que a partir da década de 90, com as transformações no quadro tanto nacional quanto internacional, principalmente com o processo de internacionalização da economia brasileira, houve uma mobilização maior e novos atores foram incluídos ao cenário das negociações internacionais. Putnam (2010, pp.159) afirma que, “quando os custos e/ ou os benefícios de um acordo proposto

são relativamente concentrados, é razoável esperar que grupos domésticos, cujos interesses são mais afetados, buscarão exercer uma influência especial no processo de ratificação”. O presente estudo corrobora tal tese, pois se constatou que os atores domésticos brasileiros envolvidos na área agrícola buscaram sair em defesa de seus interesses e tentaram reduzir os impactos negativos dos acordos comerciais agrícolas internacionais. O setor empresarial agrícola, por exemplo, criou o ICONE para subsidiar as negociações agrícolas internacionais e fazer a defesa dos seus interesses de liberalização agrícola.

Neste sentido, houve um aumento do interesse, sobre política externa por parte dos atores domésticos, principalmente do empresariado brasileiro, atores sociais (como movimento sindical) e as organizações não governamentais (ONGs) que antes não participavam do processo de formulação da política externa brasileira, mas demonstraram interesse em influenciar a posição do país, principalmente na área agrícola. Esse aumento do interesse se concretizou através de reuniões e debates sobre temas agrícolas a serem negociados pelo Brasil na área internacional, inclusive formulando documentos de posição.

Constatou-se a capacidade dos atores domésticos de formularem políticas próprias, além do maior aprendizado sobre os processos de negociação internacional. Considera-se que as instituições, como o MDA, a CONTAG e as ONGs, constituíram-se em formas inovadoras de participação política de uma clientela específica, trazendo para as negociações agrícolas internacionais novos temas, como os interesses do agricultor familiar. Os grupos domésticos brasileiros, tais como MDA, CONTAG, ONGs, que defendem esses interesses, encontravam-se fora das discussões que buscavam formular as das negociações agrícolas da Rodada de Doha. Os fatos evidenciam que, no Governo Lula, houve uma maior transparência do que estava sendo discutido nas negociações agrícolas internacionais, pois foi promovida, através das reuniões do GTI, a participação de atores sociais nas instâncias de tomada de decisão das negociações agrícolas da Rodada de Doha. O Governo Lula trabalhou ativamente pelo Consenso, nessa Rodada, permitindo que grupos externassem as suas posições, inclusive participando das negociações diretamente em Genebra.

A possibilidade de participação efetiva desses grupos permitiu aos formuladores de decisões das negociações agrícolas da Rodada de Doha aprofundar conhecimento a respeito de realidades diferenciadas, como a agricultura familiar, por exemplo. Ressalta-se que o movimento que se fez não foi de dar voz, mas de ouvir as vozes e, assim, foi possível incluir novos temas na discussão. Neste sentido, o trabalho mostra que há um expressivo número de atores, entre estes estão negociadores internacionais, o MDA, o MAPA, a CNA, a CAMEX, a CONTAG, o ICONE e o próprio MRE/Itamaraty. Estas instituições representam diferentes atores que estão buscando atuar na definição da posição agrícola externa do país.

Os resultados encontrados evidenciaram uma rede de articulação de atores domésticos, inclusive dentro do próprio governo, com interesses heterogêneos e visões diferenciadas da agricultura brasileira. Foram percebidos, assim, dois mo-

delos em disputa que representam públicos e visões diferenciadas.

Destaca-se que o Brasil possui a experiência de possuir dois ministérios vinculados aos assuntos agrícolas e agrários – o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), ligado ao agronegócio, e o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), vinculado à agricultura familiar. Leite (2007) diz que este fato expressa também o reconhecimento tenso e conflitivo pelo Estado brasileiro da existência desses dois tipos de agricultura que, embora não sejam independentes em sua dinâmica, são portadores de propostas antagônicas de desenvolvimento rural.

ACTION AND PARTICIPATION OF DOMESTIC ACTORS TO INFLUENCE BRAZIL'S POSITION IN THE ROUND OF WTO AGRICULTURAL NEGOTIATIONS

ABSTRACT

This study aimed at understanding how is established the participation of the domestic actors in the formularization of the Brazilian position in the agricultural negotiations, of the Doha Round of the OMC. The reflections on the subject were supported in the Theory of the Games of Two Levels, by Putnam (2010), in which the author states that every international negotiation involves a domestic dimension. The results found, evidenced a net of articulation of domestic actors, also inside the government itself, with heterogeneous interests and differentiated views of Brazilian agriculture.

Keywords: International agricultural negotiation; Doha Round; Domestic actors; OMC.

ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES NACIONALES PARA INFLUIR EN LA POSICIÓN BRASILEÑA EN LA RONDA DE NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS DE LA OMC

RESUMEN

Este estudio trata de comprender cómo la participación de los actores locales en la formulación de la posición de Brasil en las negociaciones agrícolas de la Ronda de Doha de la OMC. Las reflexiones sobre el tema fueron apoyados en la teoría de dos niveles de juegos, Putnam (2010), en el que el autor asume que todo el comercio internacional implica una dimensión nacional. Los resultados mostraron

una red de articulación de los actores nacionales, incluyendo dentro del propio gobierno, con intereses heterogéneos y diferentes visiones de la agricultura brasileña.

Palabras clave: Comercio agrícola internacional; Ronda de Doha; Actores domésticos; OMC.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, M. I. V. Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 405-455, 2010.

_____. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 363-401, 2003.

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

FELIPE, A. P. S. *A política agrícola brasileira: as negociações na OMC*. 2006. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

IGLECIAS, W. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política: as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 28, jun. 2007. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782007000100006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 ago. 2011.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS. *Glossário ICONE*. São Paulo: ICONE, 2011. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br/pt/?actA=16&areaID=14&secaoID=29&letraVC=O>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

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

LIMA, M. M. O. *Jogo de dois níveis: grupos de interesse e política externa*. São Paulo: FAPESP, 2007. Relatório científico.

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

MANCINI, C. *O agronegócio e as negociações comerciais internacionais: uma análise da ação coletiva do setor privado*. 2008. 192 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, M. F. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Editora da Unesp, 2003.

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

PUTNAM, R.. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. *International Organization*, Toronto, v. 42, n. 3, p. 427-461, 1988.

_____. *Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis*. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 9 ago. 2011.

SANTANA, H. R. P. Grupos de interesse e política externa brasileira para a Alca. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 167-196, jan./jun. 2001.

SILVA FILHO, J. B. Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar: PRONAF. 2010. Disponível em: < <http://www.ceplac.gov.br/radar/artigos/artigo26.htm> >. Acesso em: 5 fev. 2010.

SOARES, A. C. *G-20: origem, significados e implicações para a política comercial brasileira*. 2004. 141 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Instituto de Ciências de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.