



Agronegócio e Política Externa Brasileira: Aliados na Performance na OMC e na Luta pelo Multilateralismo entre 2004 e 2012

Felipe Sousa Modesto¹

RESUMO

Seguindo a premissa de que as atividades e setores do âmbito doméstico de um país interfere em seu ordenamento e comportamento no cenário internacional, este artigo analisará como o setor do agronegócio, sendo um forte ator doméstico, pode influenciar na política externa brasileira. Para isso será considerado o agronegócio como grupo de pressão e o comportamento do Brasil na OMC, principalmente dentro do recorte temporal entre 2004 e 2012, com o objetivo de questionar como a postura do Brasil dentro de certas agendas, como a do comércio internacional, pode ser influenciada, financiada ou até manipulada pelo setor do agro. Nesse sentido, ainda será utilizado o contencioso do algodão dentro da OMC como exemplo e estudo prático de caso, para elucidar tais questões levantadas.

Palavras-chave: agronegócio; grupo de pressão; OMC; Política Externa Brasileira;

INTRODUÇÃO

Instituído de forma mais completa em 1988, com a elaboração da Constituição Federal, o processo de redemocratização é um dos elementos fundamentais dentro análise de política externa. Isso se deve em razão de que, entre as fases dos processos políticos do Brasil, a redemocratização pode ser considerada um recorte que impulsionou a ampliação de agendas políticas, tais como a articulação de atores domésticos; o aumento de suas participações no processo decisório; a inserção do país em diversos fóruns; e, as atividades internacionais. Além disso, outros dois elementos que contribuem para a construção de política externa estão amparados no processo de liberalização econômica e na busca pelo desenvolvimento. Essa última, é considerada por Amado Luiz Cervo como um dos fatores constituintes do acumulado histórico brasileiro (CERVO, 2008), isto é, manteve-se como vetor e alicerce da PEB ao longo dos tempos.

Nesse sentido, essa busca pelo desenvolvimento, pós anos 2000, transcende do governo de Fernando Henrique Cardoso ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva como uma força motora capaz de projetar e impulsionar a representatividade do Brasil no SI, principalmente, dentro de

instituições internacionais a fim de alcançar um posição estratégica no xadrez político mundial. Concomitantemente a esse período, os setores internos, que possuem interesses coligados à performance do Brasil no exterior, viram a necessidade de firmarem e mobilizarem suas intenções, de forma persuasiva e influente para participarem da definição e construção dos rumos da PEB.

Diante disso, o setor do agronegócio brasileiro se faz um ator doméstico de influência importante no processo decisório, visto que o Brasil foi sustentado por uma economia agroexportadora, isto é, cerca de 37% dos empregos gerados no país têm relação direta ou indireta com o setor; aproximadamente 40% das exportações são do segmento agro; a faixa do PIB da agricultura é de R\$ 1 trilhão, o que corresponde a cerca de 20% da economia nacional (Estadão SUMMIT Agro, 2020). Esses fatores corroboram para que o campo do agro tenha habilidade e condições suficientes para pressionar e interferir no panorama político, não só, domesticamente como também internacionalmente ao projetar seus interesses.

Portanto, o objetivo do artigo é analisar, dentro do processo de

redemocratização e desenvolvimento, a relevância e a influência do setor do agronegócio dentro do processo de construção da PEB, ao avaliá-lo como um ator interno capaz de influenciar as atividades externas do Estado, bem como os meios utilizados como forma de barganha de seus interesses. Para tanto, dentro do recorte histórico do governo Lula (2002-2010), será analisado também, como forma empírica, a postura do Brasil dentro da OMC, especificamente, no contencioso do Algodão (2002), junto a sua relevância na política externa e, de que maneira, essa atitude foi orientada pelo agronegócio.

AGRONEGÓCIO COMO GRUPO DE PRESSÃO

Ao tratar sobre o condicionamento de política externa, cabe ressaltar duas frentes de direcionamento. A primeira reflete a capacidade de influência das Organizações Internacionais em afetar o comportamento dos Estados, mesmo com o uso de ferramentas vexatórias para tal, isto é, técnica do constrangimento no SI. E a segunda, rege a projeção de interesses de elementos domésticos como atores decisivos no discurso político internacional. Diante disso, segundo Katzenstein (1976), é, indubitavelmente, relevante considerar fatores domésticos como forças capazes de afetar o ordenamento

externo. Antagonicamente, a dimensão doméstica afeta, sob qualquer circunstância, quase todos os posicionamentos do Brasil na arena internacional. Assim pois, o autor argumenta que:

Although domestic and international forces are complementary rather than competing in their impact on foreign economic policies, it appears that on questions of the international economy international politics can no longer be adequately analyzed from the lofty heights of the international system alone. The political causes and consequences of many current international problems of the international economy should instead be interpreted as well from the perspective of domestic politics. (KATZENSTEIN, 1976, p. 45).

Dentro dessa perspectiva, historicamente, o agronegócio foi se constituindo como um dos grupos de pressão mais estruturados e, além disso, majoritário dentro da sociedade brasileira. O conceito de agronegócio, além do já considerado por Wagner Iglécias² (2007), está vinculado também ao propósito de desenvolvimento imerso na perspectiva histórica. Além disso, a cultura agroexportadora é reflexo da formação econômica brasileira a partir dos ciclos da cana e do café, que especialmente foram importantes para

as relações do Brasil com super potenciais como EUA e o próprio continente europeu, além de contribuir para o desenvolvimento econômico do país. (MENDONÇA, 2015).

Sob o viés político, o agronegócio possui uma bancada, estrategicamente, favorável no Congresso brasileiro (Câmara e Senado), sendo assim um dos principais patrocinadores do processo eleitoral (LISBOA, 2018). Ademais, atua em parceria com o Estado na promoção de investimentos externos, na negociação de regras favoráveis e na redução de barreiras comerciais impostas por outros países que inviabilizam a atividade comercial, mais precisamente, dentro da OMC.

À vista disso, determinado grupo pode influenciar um sistema decisório por meio de três dimensões, sendo elas: os interesses políticos dos atores domésticos; as instituições; e, pela viabilização de informação (MILNER, 1997). Nesse sentido, atualmente, há estruturas específicas, como as Câmaras setoriais (CNA, ABAG etc.), que institucionalizam setores econômicos na formulação das políticas - inclusive a de comércio exterior. Ademais, a prática do lobby político - “a prática de atuar legalmente para convencer deputados

e senadores, além de autoridades do executivo, para aprovarem ou implementarem determinadas medidas” (BARROS, 2005, p. 11), também se configura como um mecanismo político de pressão.

Primeiramente, para que isso ocorra, o grupo organiza-se em reuniões e decide entrar em contato com o Estado. Em seguida, formalizam um dossiê no qual especificam suas diretrizes de interesses, tanto no cenário doméstico quanto no SI, e apresentam-no ao Estado. Para isso, eles escolhem o caminho mais viável, seja recorrendo ao Congresso na tentativa de ganhar apoio político, seja por intermédio dos encontros com diplomatas, diretamente, no MRE. É nesse processo, que os órgãos agrícolas são relevantes, pois são as forças capazes de pressionar, facilitar e agilizar os trâmites necessários para a comunicação entre as partes, basicamente, servindo como uma ponte entre produtores e o governo. No tópico seguinte, será abordado para qual órgão e como essas demandas são encaminhadas no SI.

BRASIL, OMC E AGRONEGÓCIO

A principal arena internacional para dialogar com as prioridades do agronegócio é, indubitavelmente, a OMC. Uma vez que, o propósito da

instituição é priorizar a pauta do comércio exterior para reescrever, estrategicamente, as diretrizes do comércio ao eliminar ou reduzir barreiras, viabilizando e intensificando as relações comerciais. Pode ser interessante destacar que o país atua em dois níveis aqui: negociações comerciais e solução de controvérsias, com papel de relevo para o agronegócio. Diante disso, devido à carência de visibilidade das questões agrárias, principalmente o descaso aos países em desenvolvimento, surgiu nas negociações do GATT, em 2001 na OMC, a necessidade de anexar uma nova agenda: a Rodada de Doha. A nova proposta definia que os Estados buscassem aumentar a liberalização comercial e crescimento econômico tendo como centro as negociações em agricultura, visto que as exportações dos países em desenvolvimento, em suma, concentram-se nesse setor (MRE, [2020?].).

A abordagem dos novos rumos para o Brasil com a dinâmica do multilateralismo, se deu, de fato, durante o governo do ex-presidente Lula, em que houve emancipação destes grupos internos, especialmente do agronegócio, e a emergência de priorizar novas agendas. Esse desempenho alinhava-se com o propósito da autonomia pela diversificação, estilo da PEB intitulado como uma tentativa de destacar o

protagonismo brasileiro e sua inserção às normas internacionais diante de alianças regionais, inclusive apostando na cooperação Sul – Sul e países em desenvolvimento, como também a autonomia brasileira de traçar seus próprios caminhos como um ator relevante no SI (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Com Lula, logo em 2003, o Brasil ia de encontro ao G-20 Comercial que:

Defende o cumprimento, de forma ambiciosa, dos três pilares do mandato agrícola da Rodada Doha: acesso a mercados (redução de tarifas), eliminação dos subsídios à exportação e redução dos subsídios de apoio interno (mormente à produção). O Brasil exerceu papel de grande relevo na coordenação das posições dessa coalizão durante as negociações agrícolas na OMC. (ITAMARATY, [20?])

Dessa forma, o G-20 foi, além de um exemplo do alcance do multilateralismo brasileiro, o interlocutor entre o interesse agrícola dos países em desenvolvimento e o próprio processo de negociação que, antes, era segregado. Destarte, o Grupo ainda serviu como elo para a construção da postura do Brasil na OMC, e, posteriormente, no OSC. Ainda sob a atuação brasileira na OMC, foi possível para o país atuar em conflitos contra o protecionismo diante de economias consolidadas e fortes. Ademais, possibilitou ao país obter êxito em seus contenciosos, em

especial o do algodão contra os EUA (RIBEIRO, 2016).

Para entender, então, a interação entre os atores domésticos e a PEB, no processo decisório, é importante considerar a performance do Brasil nos contenciosos da OMC os quais o país envolveu-se. Nesse caso, será considerado o contencioso do Algodão, envolvendo os EUA. Como precedente, é relevante ressaltar que o Brasil é um ator de destaque no OSC, visto que já se comportou como parte reclamante em 27 casos, parte reclamada em 15 e terceira parte em 99 (OMC, 2015).

CASO DO ALGODÃO

De acordo com os autores do livro: 100 casos na OMC: a experiência brasileira em solução de controvérsias (PEREIRA; COSTA; ARAUJO, 2012), o painel aberto contra os EUA mostrava que o país norte-americano havia concedido subsídios financeiros à produção de algodão do país, isto é, patrocinando os produtores de algodão.

Não se tratava, naturalmente, de coincidência fortuita, mas de ato deliberado do governo brasileiro de questionar, à luz das regras multilaterais acordadas por todos, os subsídios bilionários dados pelos países desenvolvidos à sua agricultura, setor de crucial importância para todos os PEDs. (PEREIRA; COSTA; ARAUJO, 2012, p.126)

Isso possibilitou o aumento de sua produtividade e de sua posição estratégica no setor de exportações, prejudicando os outros produtores mundiais na cadeia. Assim, os programas de subsídios considerados pelo Brasil como incompatíveis, foram, enfim, diagnosticados como incoerentes com o regime do multilateralismo. À vista disso, a iniciativa da denúncia partiu dos produtores de algodão do Brasil amparados pela ABRAPA, que usou de seus meios coercitivos, paralelamente, ao MAPA, o qual frente às pressões ao MRE, conseguiu levar a denúncia para a OMC.

Como parte interessada no processo, o setor do agro auxiliou na escolha de um escritório de advocacia, bem como o patrocinou e auxiliou na coleta de dados e provas. Esse fato foi preponderante, pois acredita-se que a vitória do Brasil, mesmo com as dificuldades impostas pelos estadunidenses durante o caminho, foi apenas possível devido à excelência jurídica e o apoio agrícola (COSTA; BUENO, 2004). Além disso, o Brasil conseguiu, ainda, com esse processo manter e atingir uma autoridade substancial na formulação da política externa americana, já que o programa que subsidiou os produtores foi reformulado (FARIAS, 2018). Esse episódio se configura como um dos mais relevantes, visto que o país, de

certo modo, afrontava um paradigma histórico na pauta de exportações agrícolas de um ator forte e até temido, como os EUA. E, ao limitar o comportamento intransigente da superpotência, o Brasil estava fazendo um marco memorável para sua política externa. Assim, o êxito, de fato, somente foi possível a partir da articulação do setor produtivo interno com a diplomacia brasileira. Como consequência o país pôde evidenciar uma imagem de uma nação, não apenas, subdesenvolvida, mas diplomática e habilidosa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Logo, a partir do que foi exposto nota-se que, de fato, há por meio de grupos de interesse domésticos, uma participação interna na formulação da PEB, quando esses possuem interesses concretos. É importante considerar que o agronegócio, como um dos setores de maior representatividade e impacto na estrutura socioeconômica, comporta-se como grupo de pressão e associa-se ao governo em função de suas necessidades e interesses tanto no mercado doméstico como no externo. O diálogo com o Estado ocorre, principalmente, no comportamento do Brasil na OMC frente a onda protecionista, as próprias negociações e promoção do multilateralismo. Como pode ser observado, um bom exemplo

da relação entre o agro e o governo se deu durante o governo Lula, uma vez que o ex-presidente, seguindo o viés democrático e multilateral, com o olhar mais aberto à sociedade emancipou um lugar de voz para que grupos domésticos pleiteassem o diálogo e alinhassem seus ideais ao do próprio governo desenvolvimentista.

Como analisado no caso do contencioso do algodão (2002) no painel aberto no OSC na OMC, o setor agrícola brasileiro manteve-se presente, junto, ao Estado na tentativa de representar e reafirmar seus interesses no SI. A vitória e o êxito da performance brasileira no contencioso, deve-se à reciprocidade entre o empresariado e os setores governamentais, como o MRE, mesmo com o lobby. Nesse sentido, portanto, as instituições internacionais constituem uma arena para que o Brasil, em consonância com interesses domésticos, sistematize suas inclinações e projete o perfil de sua PEB. Além de identificar, empiricamente, a relação no âmbito de parceria de PEB entre o agronegócio e o Estado, foi possível também constatar com a vitória a evolução brasileira dentro da OMC com o aumento de seu poder de barganha, somado à sua capacidade de confrontar superpotências, sendo mais um elemento a constar no acumulado histórico da PEB.

Notas

1. Discente em Relações Internacionais na Universidade Católica de Brasília. E-mail: Fssmodesto@gmail.com

2. Entende-se como agronegócio “toda e qualquer atividade ligada ao comércio de produtos agropecuários”, segundo Wagner Iglécias (2007, p. 76).

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula**. Rev. bras. polít. int. vol.47, no.1. Brasília, jan./jun. 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008. Acesso em: 11 jun. 2020.

_____. **Barreiras ainda dificultam exportações do agronegócio brasileiro**. Estadão SUMMIT Agro. 2020. Disponível em: <https://summitagro.estadao.com.br/barreiras-ainda-dificultam-exportacoes-do-agronegocio-brasileiro/>. Acesso em: 11 jun 2020.

BARROS, Geraldo Sant’Ana de Camargo. **Políticas, Políticos e o Agronegócio no Brasil**. Cepea, mar. 2005. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/documentos/texto/politicas-politicos-e-o-agronegocio-no-brasil.aspx>. Acesso em: 03 jun 2020.

_____. **Brasil e a OMC**. Organização Mundial do Comércio. c2020. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/brazil_e.htm. Acesso em: 11 jun 2020.

CARPENEDO, Cássia Caroline Cerezer Casarotto Faccin. **O Agronegócio como fator de influência na Política Externa Brasileira: a disputa do algodão entre Brasil e Estados Unidos (2002-2004)**. 30 nov. 2015. 60f. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul. Disponível em: http://www.nucleoprisma.org/wp-content/uploads/2016/03/CARPENEDO_2015.pdf. Acesso em: 19 maio 2020.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **GDP per capita (current US\$)**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?view=map>. Acesso em: 24 jun. 2020.

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

COSTA, Sergio Rodrigues; BUENO, Miguel Garcia. **A saga do algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC**. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, 2004.

FARIAS, Rogério de Souza. **O Brasil e a OMC (2008-2015)**. In: FLORÊNCIO, Sergio et al. (orgs.). *Política externa brasileira em debate: Dimensões e estratégias de inserção internacional pós-crise de 2008*. Brasília: Ipea/Funag, 2018, cap. 5. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34472&catid=410&Itemid=433. Acesso em: 04 maio 2020.

IGLÉCIAS, Wagner. **O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política - as batalhas do açúcar e do algodão na OMC**. *Rev. Sociol. Polít.* Curitiba, n. 28, p. 75-97, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a06n28.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.

KATZENSTEIN, Peter Joachim. **International relations and domestic structures: foreign economic policies of advanced industrial states. International Organization**, Cambridge, v. 30, n. 1, p.1-45, 1976.

LISBOA, Edgar. **Bancada do Agronegócio**. *Jornal do Comércio*. Porto Alegre, 2018. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/colunas/reporter_brasilia/2018/07/641243-bancada-do-agronegocio.html. Acesso em: 24 set. 2020.

MAGALHÃES, Bonifácio Peixoto. **Política Externa do Brasil em Agricultura: o papel da Embrapa na Cooperação Técnica**. 2008. 57f. Monografia - Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/1076/1/2008_Bonif%C3%A1cioPeixotoMagalh%C3%A3es.pdf. Acesso em: 09 jun. 2020.

MENDONÇA, Maria Luisa. **O Papel da Agricultura nas Relações Internacionais e a Construção do Conceito de Agronegócio**. Rio de Janeiro. *Contexto int.* vol.37 no.2, maio/ago. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292015000200375. Acesso em: 26 maio 2020.

MILNER, H. V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton University Press, 1997, pp.3-29.

PEREIRA, Celso de Tarso; COSTA, Valéria Mendes; ARAUJO, Leandro Rocha de. **100 casos na OMC: a experiência brasileira em solução de controvérsias**. *Política Externa*, vol. 20, n° 4, p. 121-134, mar./abr./maio 2012.

RIBEIRO, Júlia. **Agronegócio e Indústria na Política Externa Brasileira no Governo Lula (2003 – 2010)**. 2016. 71f. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/166175/001026479.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 maio 2020.

RIBEIRO, Renata Albuquerque. **Congresso e Agronegócio na Política Externa Brasileira: dois pesos, duas medias?**. 2016. 24f. 10° Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – Belo Horizonte. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/index.php/system/files/documentos/eventos/2017/04/congresso-e-agronegocio-politica-externa-brasileira-dois.pdf>. Acesso em: 05 maio 2020.

_____. **Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio**. Ministério das Relações Exteriores. [2020?]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/694-a-rodada-de-doha-da-omc>. Acesso em: 12 jun 2020.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, p. 273-335, julho/dezembro, 2007.