

GOVERNO LULA E RODADA DOHA: A APOSTA VALEU A PENA?

Marcos André Lessa

Vínculo Institucional: Mestrando no PPGRI-UERJ

Resumo:

O artigo analisa a iniciativa do governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) em utilizar as negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio a fim de posicionar o Brasil como ator revisionista da governança global. A metodologia escolhida foi: revisão bibliográfica de artigos acadêmicos sobre a cooperação Sul-Sul e a Rodada; e relatos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim. O artigo mostra que o contexto mundial de então (declínio da hegemonia dos EUA, ascensão de Brasil, Índia e China com alta de commodities, inserção maior dos emergentes no multilateralismo após a Rodada do Uruguai) justificava a estratégia revisionista, com a Rodada de Doha como uma oportunidade para a política externa brasileira. Embora em diversos momentos o Brasil parecesse “colher os frutos” como planejado, o (não) desfecho da Rodada caracterizou-se por resultados políticos ambíguos e resultados econômicos fracos para o que se pretendia.

Palavras-chaves:

Rodada Doha, G-20, cooperação Sul-Sul.

A “Rodada do Desenvolvimento”

A última rodada de negociações multilaterais sob os preceitos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês, estabelecido após a Segunda Guerra Mundial) teve início em 1986 e sua conclusão, em 1994, foi marcada pela criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), substituta do GATT. A chamada Rodada Uruguai foi palco para uma primeira mudança de papel dos países em desenvolvimento. Até então caracterizados como *free riders*, isto é, sem participação ativa na definição de agendas e dos conteúdos dos acordos, apenas acompanhando e dando subsídio às negociações (Reis de Araújo, Santos, 2011), tal perspectiva mudou na Rodada Uruguai, em que conseguiram maior abertura para agendas que lhe eram pertinentes, como serviços e direitos de propriedade intelectual (Ramanzini Júnior, 2012).

Países em desenvolvimento haviam se acostumado a ver o GATT como um “clube de ricos”, com agendas que não lhe interessavam ou às quais não poderiam influenciar, mantendo suas políticas nacionais prioritariamente voltadas para o contexto doméstico (Corrêa apud Reis de Araújo, Santos, 2011). Os EUA, com interesse em ampliar a liberalização de mercados, passaram a incentivar a abertura comercial desses países, e começam a fazer isso a partir da Rodada Uruguai (Ramanzini Júnior, 2012). Historicamente é um momento em que o sistema multilateral de comércio começa a se complexificar devido à diversificação da globalização, com as nações percebendo cada vez mais que não poderiam se manter isoladas, e necessitando de um órgão regulador para suas transações econômicas, que viria a ser a OMC (Reis de Araújo, Santos, 2011).

Uma iniciativa do período que se destaca para a presente discussão é a criação do Grupo de Cairns, em 1986, no início da definição da agenda da Rodada. A coalizão era formada por países desenvolvidos e países em desenvolvimento com o objetivo de inserir o tema da agricultura nas negociações. Somadas, suas produções

agrícolas representavam um terço da produção mundial, e buscavam maior liberalização e redução de subsídios para exportação (Ramanzini Júnior, 2012). Brasil, Austrália e Canadá eram considerados atores importantes do Grupo (Idem). Futuramente o eco desse primeiro esforço, bem como o papel de países como o Brasil, seria intensificado na formação de outra coalizão, o Grupo dos 20 (G-20), como veremos mais adiante.

Sete anos após o encerramento da Rodada Uruguai, que foi considerada bem sucedida, a OMC instituiu a Rodada Doha em 2001, classificada como “Rodada do Desenvolvimento”, pelo seu foco nos interesses dos países em desenvolvimento (Reis de Araújo, Santos, 2011), o que já seria um sinal da ascensão do protagonismo de tais países no sistema multilateral. Mas a conciliação com os interesses dos países desenvolvidos não estava descartada, caracterizando assim a grande ambição da Rodada (Idem). A pauta da agricultura conseguia sintetizar tais características de forma conjunta, e embora ela tivesse avançado na Rodada Uruguai, não se concretizou conforme as expectativas apresentadas pelo Grupo de Cairns (Ramanzini Júnior, 2012). O mandato de Doha na questão agrícola era mais enfático, buscando reduzir de forma significativa barreiras de acesso a mercados, subsídios internos com efeitos discursivos e subsídios externos à exportação (Idem). Uma agenda que muito interessava ao Brasil, como terceiro maior produtor agrícola do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos e da União Europeia (Chade, 2011).

A janela de oportunidade para o Brasil

A presença em fóruns e instituições multilaterais não é novidade para o Brasil. No começo do século XX participou da Liga das Nações, é membro fundador da ONU e do GATT, além de estar presente na Organização Internacional de Comércio em Havana (Lima, Hirst, 2009).

Há também uma constante na política externa brasileira de uma busca pela relevância no sistema

internacional, sob o ideal de um Brasil “condenado à grandeza” (Silva, 1995). É importante destacar a peculiaridade da expressão. A ideia de o país estar sentenciado a algo dá margem a interpretações de que não há escolha, tudo o que o Brasil é e possui “naturalmente” o levaria a esse destino – restaria apenas definir os melhores meios para alcançá-lo. “Tratava-se, portanto, de remover quaisquer obstáculos que pudessem ser percebidos como instrumentos de contenção do inexorável desenvolvimento econômico, científico e tecnológico ao qual o país estava destinado” (Idem, p. 115, grifo da autora). O trabalho de Silva ainda pontua três fundamentos que se repetem em diferentes governos e gestões do Itamaraty por todo o século XX: uma percepção do sistema internacional e como nele se regulam as relações de poder; uma percepção do papel a ser desempenhado pelo Brasil no mundo; e a imagem de “quem queremos ser no mundo” não podendo estar desconectada da imagem “do que somos em casa” (Ibidem).

O governo de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) prosseguiu com tal mentalidade. Em suas memórias o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (que permaneceu no cargo desde o início do primeiro mandato de Lula até o final do segundo), assim descreve suas narrativas sobre episódios como a mediação brasileira que resultou na Declaração de Teerã e a própria atuação do país na Rodada Doha:

“Elas compõem partes do quadro de uma travessia – de uma inibida ‘potência média’, confinada à sua própria região - ao status de ator global, reconhecido e incentivado por uma grande variedade de países que interagiram conosco.” (Amorim, 2015:11. Grifos do autor)

O multilateralismo era interpretado como a melhor maneira de se resolver conflitos e de se tomar decisões internacionalmente com pragmatismo (Amorim, 2010), e a estratégia a materializar esses princípios foi a da cooperação Sul-Sul. Havia o objetivo de solidariedade às nações mais

pobres e de uma conjunção de esforços entre países com características semelhantes em termos de comércio, investimento, ciência e tecnologia, mas reconhecia-se que “it helps expand Brazil’s participation in world affairs” (Amorim, 2010:231).

A escolha de tal estratégia se justifica em parte pelas transformações que o sistema internacional passava nos anos 2000:

“O questionamento da centralidade dos Estados Unidos, a situação política e econômica da União Europeia (e também dos Estados Unidos), principalmente depois da crise financeira de 2008, a emergência da China como um país capaz de alterar equilíbrios no sistema internacional, as mudanças no eixo dinâmico da economia internacional, a percepção, em vários países, de que os resultados sociais das políticas econômicas ortodoxas e liberalizantes foram negativos, são alguns dos elementos que recolocam, em um contexto aparentemente mais favorável, se comparado com os anos 1980 e 1990, a necessidade de mudanças e modalidades de governança internacional.” (Ramanzini Júnior, Ayerbe, 2015:7)

O Brasil, que havia alcançado razoável estabilidade econômica e política, contou ainda com a alta das commodities para impulsionar o crescimento econômico brasileiro, ainda que a reprimarização da economia pudesse apresentar um futuro risco competitivo (Apex-Brasil, 2011; Nassif, 2011; Gonçalves, 2016). A alta tem início no segundo semestre de 2003 e alcança o seu pico em 2008 (Apex-Brasil, 2011), ou seja, por boa parte dos dois mandatos de Lula. Sem entrar no detalhe das decisões macroeconômicas e nas comparações com outros países, a evolução do PIB brasileiro no mesmo período tende a corroborar o impacto da alta: 1,2% em 2003, 5,7% em 2004, e 5% em 2008 (O Globo, 2016).

O fortalecimento político e econômico possibilita ampliação das iniciativas de cooperação Sul-Sul, e o apoio de

outros países, bem como o diálogo com eles, contribui para o Brasil buscar maior projeção internacional (Ramanzini Júnior, 2009). Para o Itamaraty coalizões advindas desse esforço eram uma forma de atuar na revisão da governança global e na democratização das instituições, dentre elas a OMC (Amorim, 2010; Ramanzini Júnior, 2012; Amorim, 2015). A cooperação já é sinalizada como estratégica para o Brasil no final do governo Fernando Henrique (Ramanzini Júnior, 2012). Mas é com Lula que ela se aprofunda por meio de novos arranjos institucionais, práticas políticas, e normas de comportamento, formando uma identidade coletiva que contribui para maior influência internacional do Brasil (Ramanzini Júnior et al, 2015). Podemos considerar que iniciativas como a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), depois União de Nações Sul-Americanas (Unasul); o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e América do Sul (IBAS); e a formalização dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), além das contribuições financeiras e técnicas aos países africanos (Milani, Duarte, 2015), são expressões da referida estratégia, todos contando com protagonismo e liderança brasileiros.

Tal esforço, calcado no crescimento econômico e desenvolvimento social dos países emergentes, foi exercitado no G-20 que, mesmo contando com países desenvolvidos, pode ser considerado como uma parte da execução da cooperação Sul-Sul do ponto de vista do governo brasileiro. A coalizão retoma as intenções e agenda do Grupo de Cairns (inserir a agricultura na pauta das negociações) dentro do contexto da "Rodada do Desenvolvimento" e assim os emergentes passam a ter maior protagonismo, em detrimento da Austrália e Canadá, então líderes de Cairns junto com o Brasil (Ramanzini Júnior, 2012). O G-20 teria o objetivo de produzir uma "proposta intermediária" entre o liberalismo dos EUA e o protecionismo da União Europeia na questão agrícola (Amorim, 2015), equilibrando demandas de grandes produtores do agronegócio, como a Argentina e o próprio Brasil, e de países com foco na agricultura familiar e de subsistência, como Índia e China (Ramanzini Júnior, 2012).

E quem melhor para ser o líder desse projeto do que o Brasil e sua tradição mediadora? Embora o país tenha assumido a liderança formal do grupo apenas em 2008, a atuação brasileira no fórum vem desde 2000-2002, quando ainda atuava na perspectiva de um G-15, intensificando sua "contribuição decisiva" para a coalizão já no governo Lula (Ramanzini Júnior, 2009). A Rodada Doha, mais do que um fórum para negociações comerciais, era encarada pelo Itamaraty como uma oportunidade para alterar o "jogo de forças" internacional, produzindo um mundo multipolar (Amorim, 2015).

Vale ressaltar que o PT era o único partido brasileiro pós-redemocratização que possuía uma visão para a política externa do país (Almeida, 2004). Havia um fator ideacional na agremiação que levou Lula ao poder quanto ao posicionamento do Brasil no mundo. O depoimento de um funcionário do Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio ilustra esse aspecto, bem como a "simbiose" com o Ministério das Relações Exteriores: "eu tenho absoluta convicção que o Itamaraty e a diplomacia brasileira não faria e não constituiria o G-20 se não houvesse um presidente como o presidente Lula" (Ramanzini Júnior, 2012:73).

O desenrolar da Rodada: "montanha-russa" da estratégia brasileira

Na comparação com experiências anteriores de coalizões que contavam com a participação de países em desenvolvimento, uma diferença é que o G-20 não só buscava vetar o que lhe fosse prejudicial, mas trazia uma proposta proativa e com aspecto integrador (Ramanzini Júnior, 2012). Havia um consenso mínimo entre os países-membros de combate aos subsídios agrícolas para a exportação, e o Brasil procurou se posicionar para zelar por esse consenso, ainda que outros temas não lhe interessassem tanto – como o tratamento especial e diferenciado para a questão agrícola (Idem). Parte dessa preocupação também era o perigo da Índia aliar-se à UE (Ramanzini Júnior, 2009) e enfraquecer o G-

20 tanto no aspecto de agenda como de representatividade de países em desenvolvimento.

A já citada proatividade, aliada à capacidade de coesão do grupo e à apresentação de propostas técnicas e substantivas contribuiu para o reconhecimento internacional do G-20 (Ramanzini Júnior, 2009; 2012), ocorrendo o mesmo com a liderança brasileira. O representante dos EUA na OMC, Robert Zoellick, teria se dirigido ao representante brasileiro afirmando que Amorim era um “ator central” na coalizão (Ramanzini Júnior, 2009). Tim Groser, presidente do Comitê de Agricultura da OMC, afirmou:

“A formação do G20 pelo Brasil, francamente, foi uma obra-prima da diplomacia. (...) O grupo conseguiu reunir os países em desenvolvimento mais importantes, promovendo um contraponto aos EUA e à UE [União Europeia]. A atuação dos dois líderes do G-20 – Índia e Brasil – foi determinante para o sucesso alcançado até agora” (Groser, 2004)

O G-20 ganhava importância e passava a ser o fiel da balança para os resultados da Rodada. Segundo Peter Mandelson, sucessor de Zoellick como representante norte-americano, o grupo tornava-se “o centro de gravidade da rodada”, embora alertasse que um “G-20 feliz era uma condição necessária porém insuficiente” para o sucesso das negociações (McGregor, 2005). Amorim relata que na reunião da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2005 houve “um vigoroso embate” do Brasil frente à UE a fim de desbloquear as negociações, com desfecho favorável às intenções do G-20 (Amorim, 2015:307).

A estratégia parecia já ter o retorno de frutos políticos para o Brasil, funcionando como contraponto aos condutores tradicionais de agendas (Ramanzini Júnior et al, 2015), via pauta agrícola na OMC. Com a evolução nas negociações comerciais e a percepção de que o G-20 de fato funcionava como polo aglutinador dos países em desenvolvimento contra os países desenvolvidos, não à toa o

Brasil destaca-se como agente decisivo, com uma imagem positiva no contexto internacional, deixando de ser apenas um fornecedor de matérias-primas e commodities, sendo muito requisitado (Reis de Araújo, Santos, 2011).

O período ainda é marcado pela ampliação das iniciativas brasileiras em busca do revisionismo global de forças. Propõe a reforma do Conselho de Segurança da ONU em 2005, e atua como mediador em conjunto com a Turquia para um acordo nuclear com o Irã, em 2010. O brasileiro Roberto Azevedo é eleito presidente da OMC em 2013, mas com o voto de vários países apoiados na cooperação Sul-Sul, e o G-20 assume um perfil financeiro quando o Brasil é formalizado como líder para se posicionar de maneira reformista após a crise de 2008 (Amorim, 2010). Mesmo iniciativas como as candidaturas vitoriosas do país a sede de grandes eventos, como a Copa do Mundo de futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 podem ser interpretadas, tanto no campo simbólico como no factual, como uma aspiração legítima de um país que obteve exponencial crescimento econômico, buscando novo posicionamento na arena global, e que foi reconhecido nesse sentido.

O Itamaraty reconhecia que o G-20 e sua estratégia para a Rodada era uma aposta ousada não só para contrabalançar interesses dos países desenvolvidos, mas pela diversidade de seus membros na própria pauta agrícola, como já citado. “O G20 estava longe de ser um bloco monolítico”, afirma o chanceler de Lula (Amorim, 2015:311). Havia a percepção de que, no momento em que se entrasse nas especificidades das negociações, a coesão do grupo poderia soçobrar, produzindo vulnerabilidades que poderiam ser aproveitadas pelos países desenvolvidos. “Manter a unidade do G20 era tarefa tão complexa quanto indispensável” (Idem).

Se a resistência dos países desenvolvidos e tradicionais condutores de agendas era uma constante, a novidade da coesão do G-20 parece sempre ter estado ameaçada por fatores internos. Um ponto destacado em várias pesquisas é que a pauta agrícola do G-20 foi influenciada, no caso do Brasil, mais pelo agronegócio do que

pelos pequenos agricultores (Castelan, 2014; Gonçalves, 2008). Os interesses conflitavam-se quanto ao nível de protecionismo:

"Os primeiros [pequenos produtores e trabalhadores rurais] buscaram proteger-se contra as exportações agrícolas, defendendo o direito dos países em desenvolvimento adotarem certas medidas de proteção – salvaguardas automáticas – que atualmente se aplicam a um círculo restrito de países. Os exportadores agrícolas, por sua vez, formularam uma proposta contrária a tarifas elevadas, picos tarifários, escalada tarifária e contra a concessão de subsídios à produção agrícola" (Castelan, 2014: 99)

Brasil e Índia mantiveram-se à frente do G-20 em nome do consenso mínimo para aumentar o poder de barganha, mesmo com visões diferentes para a agricultura, (reproduzindo o cenário interno brasileiro). Proporcionalmente, tal diferença ocorria entre outros membros, e essa fina "corda" de entendimento parecia esgarçar-se à medida que os compromissos para um acordo mostravam-se cada vez mais urgentes. As contradições da estratégia política brasileira já detectadas em outros movimentos da cooperação Sul-Sul - como na solidariedade a países pobres que abriu caminho para interesses políticos e privados do país - trazia o ar de ambiguidade, com o Brasil sendo associado a uma atitude imperialista perante seus pares (Milani, Duarte, 2015). Amorim não descartava que, além de coalizões estratégicas, também estava na pauta da diplomacia brasileira "alianças táticas (como as que entretivemos alternadamente com a União Europeia e os Estados Unidos, dependendo da situação)" (Amorim, 2015:297). Nos relatos do ex-chanceler, não há autocrítica quanto a isso ter sido um possível obstáculo em meio à Rodada Doha.

A partir de 2004 Estados Unidos e União Europeia começam a dificultar as negociações ao se comprometer a reduzir subsídios mas, ao cabo, as respectivas

taxas serem de redução irrisória. O que se vê é uma subsequência de metas de acordos elencadas e frustradas em sua obtenção, levando a OMC a suspender as negociações em 2006 (Reis de Araújo, Santos, 2011). Em julho de 2008 a OMC fez nova proposta, aceita pelo governo brasileiro e trazendo discórdia ao G-20. Algumas correntes de pesquisa atribuem o fato à intransigência da Índia em aceitar um dispositivo de proteção contra importações proposto pelos EUA (Idem); outras correntes atestam que o Brasil aceitou uma proposta claramente alinhada aos objetivos do agronegócio (Gonçalves, 2008), prejudicando países como China e Filipinas, além da própria Índia (Castelan, 2014). Seja de quem for a "culpa", a "corda" parece ter arrebentado nesse momento.

Resultados

Após a proposta da OMC de julho de 2008, a Rodada Doha foi interrompida. Mesmo com o G-20 delineando um perfil específico para oferecer soluções para a crise financeira (Amorim, 2010), isso não pareceu ser suficiente para retomar o foco original das negociações. Em 2011, uma nova tentativa apresentou um rascunho do que seria o documento de acordo da Rodada, mas que demonstrou muitas diferenças nas posições entre os países. O viés do conflito era parecido com o que normalmente se via na busca por um acordo climático, quando se tratava de definir o quanto cada nação deveria contribuir para a redução das emissões de gases: países desenvolvidos querendo que emergentes baixem tarifas e aprofundem liberalização, países emergentes dizendo que ainda precisam se desenvolver e que não podem ter o mesmo tratamento que os desenvolvidos (Chade, 2011).

Nenhum país queria assumir o ônus de "enterrar" a Rodada, sob risco de colocar o próprio multilateralismo em jogo, principalmente após o aumento do protecionismo como uma das reações à crise financeira (Reis de Araújo, Santos, 2011; Chade, 2011). O presidente da OMC chegou a admitir a impossibilidade de alcançar os objetivos da agenda original de Doha caso ela fosse retomada (Azevedo, 2016). Celso

Amorim, já fora do posto de Ministro das Relações Exteriores, resignou-se:

"sou levado a pensar que o objetivo central que motivou o Brasil e tantos outros países a se engajarem em uma nova Rodada, qual seja, a diminuição (e em um aspecto, a eliminação) das distorções do comércio agrícola, continua tão distante quanto sempre foi. É uma triste conclusão, mas é – tanto quanto eu posso ver – a única a que se pode chegar." (Amorim, 2015:489)

Algumas leituras afirmam que a suspensão da Rodada foi positiva para o Brasil do ponto de vista de alguns atores internos. No artigo "Doha: derrota do Itamaraty, vitória do Brasil", Reinaldo Gonçalves defende que havia uma dissonância na agenda do governo Lula e de seu chanceler em relação às reais necessidades agrícolas do país. Para ele, o Executivo brasileiro atendia ao interesse dos grandes produtores em detrimento dos pequenos, e mesmo os cálculos de ganhos financeiros estariam equivocados caso a Rodada avançasse (Gonçalves, 2008). Mesmo que a escolha das categorias de comparação (lucro bancário e balança comercial) dê margem a questionamentos metodológicos, é passível de destaque que o governo que surgiu e se elegeu com bases da classe trabalhadora venha a ser associado aos grandes players do setor agrícola nacional (Castelan, 2014). E em meio a uma estratégia de alianças com países importantes do Sul que não tinham essa característica (como Índia e China).

Considerando que o posicionamento brasileiro na Rodada Doha fazia parte da estratégia de cooperação Sul-Sul, o não atingimento das metas da agenda dificultou o aspecto multilateral das negociações para os países em desenvolvimento, causando frustração e desgaste da liderança brasileira. Para completar, as negociações brasileiras bilaterais com os blocos de países em desenvolvimento também diminuíram no período (ao contrário do volume de transações com os países

desenvolvidos). A pesquisa de Gonçalves desenvolveu como metodologia o Índice de Intensidade do Comércio Bilateral de Bens (ICB) para realizar a referida mensuração. A comparação é feita entre os blocos Mercosul, BRICs e IBAS nos subperíodos de FHC, Lula e Dilma, considerando também 17 principais parceiros do país, o que representa 59% do volume de comércio envolvido (Gonçalves, 2016). Como exemplo, a Tabela 1 mostra que, em comparação com o governo Fernando Henrique Cardoso, o ICB médio diminui com os países foco da cooperação Sul-Sul no governo Lula, indicando um decréscimo no volume de transações comerciais. Já com os países desenvolvidos, ocorre o oposto:

Tabela 1: Índice de Intensidade do Comércio Bilateral: Brasil 1995-2014 – regiões e blocos (subperíodos)

Índice de Intensidade do Comércio Bilateral: Brasil 1995-2014 – regiões e blocos (subperíodos)

Região / bloco	Índice (média simples anual)			Variação		
	1995-2002	2003-10	2011-14	2003-10 / 1995-2002	2011-14 / 2003-10	2011-14 / 1995-2002
África	-0,826	-0,812	-0,842	0,013	-0,030	-0,017
América Central e Caribe	-0,863	-0,769	-0,890	0,094	-0,121	-0,027
América do Norte	-0,680	-0,576	-0,569	0,104	0,007	0,110
América do Sul	0,217	0,236	0,089	0,019	-0,147	-0,128
Ásia	-0,754	-0,745	-0,764	0,009	-0,018	-0,009
Europa	-0,731	-0,754	-0,773	-0,023	-0,019	-0,042
Oceania	-0,769	-0,796	-0,878	-0,027	-0,083	-0,109
Oriente Médio	-0,685	-0,681	-0,711	0,004	-0,030	-0,026
Mercosul	0,588	0,422	0,325	-0,167	-0,097	-0,264
Mercosul ampliado	0,516	0,375	0,266	-0,141	-0,109	-0,250
BRIC	-0,523	-0,453	-0,530	0,069	-0,077	-0,007
BRICS	-0,467	-0,386	-0,509	0,081	-0,124	-0,042
IBAS	-0,400	-0,271	-0,412	0,129	-0,141	-0,011

Fonte 1: Gonçalves, 2016

O que se pode aferir de tais resultados é que o aspecto integrador da cooperação Sul-Sul, embora institucionalmente bem elaborada, não correspondeu nos resultados econômicos. O Brasil teria se isolado do comércio internacional diante do fracasso da cooperação (Gonçalves, 2016), perdendo mercados e espaço nas cadeias de valor globais, e um dos possíveis sintomas desse processo seria ter ficado de fora de mega-acordos como a Parceria Transatlântica para Comércio e Investimentos (TTIP), o que é interpretado como um sinal de esgotamento do multilateralismo (Thorstensen, Ferraz, 2014).

Politicamente, o Brasil parece ter perdido o protagonismo em meio aos países em desenvolvimento. A ascensão chinesa, tornando-se o grande importador de diversos países do Sul, trouxe distorções para o equilíbrio de blocos como o BRICs (Gonçalves, 2008). A intransigência da Índia na tentativa de retomada da Rodada em 2008, de certa forma, ratificava o fim do alinhamento com o Brasil, que durou por boa parte da existência do G-20. Após a interrupção

da Rodada, a própria coalizão perdeu seu foco original, ficando então sem uma agenda clara de atuação.

Conclusões

A motivação revisionista não foi exclusividade do governo Lula. Desde que começou a ter assento nos fóruns multilaterais e com sua posição de maior economia da região consolidada, o Brasil aspirou a maior influência global via soft power, reforçando sua trajetória mediadora.

O crescimento econômico do país nos anos 2000, resultado da estabilidade econômica e política e da alta das commodities (que também beneficiou os demais países em desenvolvimento), coincidindo com um momento de transformações no sistema internacional, estimulou o governo Lula a engendrar a estratégia da cooperação Sul-Sul.

Após a Rodada Uruguai da OMC promover agendas de negociação pertinentes aos países em desenvolvimento, permitindo sua participação mais ativa, a subsequente

Rodada Doha foi caracterizada como a “Rodada do Desenvolvimento”. Tal cenário se apresentou como oportunidade para o Brasil exercer o papel de líder do G-20, utilizando-se da pauta da agricultura para obter consenso mínimo entre aliados e se contrapor aos países desenvolvidos. A iniciativa pode ser identificada como parte da estratégia de cooperação Sul-Sul.

O que se conclui é que a iniciativa do governo Lula não estava equivocada, dadas as circunstâncias que se apresentaram no período. O país conseguiu desenvolver seu potencial e atuar em conjunto com seus pares de forma institucional e material, conseguindo exercer uma liderança reconhecida. Não é nada absurda a tentativa de buscar maior autonomia no sistema dentro de tais condições. A via do multilateralismo, por meio de uma agenda que é comum ao Brasil desde sua descoberta – exportação de bens primários – também se mostrou apropriada, por somar forças de diversos países emergentes com bom desempenho econômico e social no mesmo período. Quanto à escolha da estratégia e ao seu formato, a aposta brasileira na Rodada foi adequada.

O que parece ter sido prejudicial para a estratégia foram, por um lado, as contradições que acompanham a política externa brasileira. Em determinado momento, não ficava claro para os aliados se o Brasil pretendia ser o líder para ganhos comuns a todos ou se o G-20 era um atalho para um outro tipo de hegemonia do país sobre seus pares. Também parece haver dificuldade para assumir as responsabilidades

que uma maior participação no sistema exigiria (Reis de Araújo e Santos, 2011).

E se o consenso mínimo foi a condição possível para a formação e solidificação do grupo, a diferença das agendas agrícolas do Brasil (e da Argentina) em relação aos demais países (principalmente Índia e China, outros dois atores importantes) era irreconciliável a tal ponto que, mesmo com a melhor atuação diplomática, seria difícil chegar a um mesmo denominador. Este aspecto sublinha que, por mais que os países em desenvolvimento possuam características semelhantes que lhe permitam uma identidade comum, ainda assim possuem grandes diferenças entre si que costumam impactar alinhamentos econômicos e políticos de toda ordem. Os países desenvolvidos parecem perceber que é uma questão de tempo que isso aconteça, e atuaram na Rodada Doha aproveitando esse cenário.

A Rodada Doha demonstrou que o sistema multilateral é uma alternativa inteligente para os países em desenvolvimento, mas ao mesmo tempo frágil. A necessidade de consenso absoluto para o fechamento de acordos e os inúmeros atores envolvidos (além dos Executivos e chancelarias, há também os diversos setores internos a cada país com seus interesses quanto às agendas, fazendo as respectivas pressões), traz inúmeras variáveis a serem contornadas durante o processo. O multilateralismo é uma arena lógica para se tentar o revisionismo de forças, porém arriscada.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*, 2a. ed.. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

AMORIM, Celso. *Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003:2010): an overview*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, edição 53, 2010, p. 214-240.

AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*, 1ª edição. São Paulo: Benvirá, 2015.

APEX-BRASIL. *As exportações Brasileiras e os Ciclos de Commodities: tendências recentes e perspectivas. Análise Apex-Brasil - Conjuntura e Estratégia*. Brasília: Apex-Brasil, 2011.

AZEVEDO, Roberto. *Rodada de Doha está longe de ser concluída*. Disponível em: http://www.swissinfo.ch/por/economia/com%C3%A9rcio-internacional_--rodada-doha-est%C3%A1-longo-de-ser-conclu%C3%ADda-/42225324. Acesso em 27 JUL 2016.

CASTELAN, Daniel. *Internacionalização econômica e coalizões políticas. Tese de doutorado em Ciência Política*. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Rio de Janeiro: Uerj, 2014.

CORRÊA, Luis Fernando. *O Mercosul e a OMC: regionalismo e multilateralismo*. São Paulo: LTr, 2001, apud REIS DE ARAÚJO, Quintino; SANTOS, Nenrod Douglas de Oliveira. *Multilateralismo no comércio internacional – a Rodada Doha e a agricultura brasileira*. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, v.10, número 19, pp. 5-21, 2011.

CHADE, Jamil. *Para OMC, diferenças entre países na Rodada Doha são 'insuperáveis'*. (2011) Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,para-omc-diferencas-entre-paises-na-rodada-doha-sao-insuperaveis,63820e>. Acesso em 27 JUL 2016.

GONÇALVES, Reinaldo. *Doha: derrota do Itamaraty, vitória do Brasil*. *Le Monde Diplomatique Brasil*. SET 2008. p.13-14.

GONÇALVES, Reinaldo. *Cooperação Sul-Sul, Mercosul e Relações Comerciais Bilaterais do Brasil. Fracasso da Política Externa do PT. Texto para discussão 023*. Instituto de Economia. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

GROSER, Tim, 2004. *Brasil foi fundamental para destravar agricultura, diz OMC*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0908200414.htm>. Acesso em 27 JUL 2016.

LIMA, Maria Regina S. de; HIRST, Mônica. *Brasil como país intermediário e poder regional. Os Brics e a Ordem Global*, 1ª edição. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009..

MCGREGOR, Richard. *Silver of hope for global trade*. (2005) Disponível em: <http://www.ft.com/cms/s/0/d1860e06-f3bf-11d9-af32-000002511c8.html#axzz4GnArXAoo>. Acesso em 07 AGO 2016.

MILANI, Carlos; DUARTE, Rubens S. *Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil. Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e negociações internacionais, 1ª edição.* São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

NASSIF, Maria Inês. *Exportações: o avanço das commodities.* Revista *Desafios do Desenvolvimento* – IPEA, edição 66. (2011) Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2513:catid=28&Itemid=23. Acesso em 27 JUL 2016.

O GLOBO. *A evolução do PIB e seus componentes.* Rio de Janeiro. Disponível em: <http://infograficos.oglobo.globo.com/economia/evolucao-do-pib-1.html>. Acesso em 27 JUN 2016.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *O Brasil e as negociações no sistema GATT/OMC: uma análise da Rodada Uruguai e da Rodada Doha.* Tese de doutorado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *Processo Decisório de Política Externa e Coalizões Internacionais: as posições do Brasil na OMC.* Dissertação de mestrado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando. *Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e negociações internacionais, 1ª edição.* São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo et al. *As diferentes dimensões da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira.* in *Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e negociações internacionais, 1ª edição,* São Paulo, Cultura Acadêmica, 2015.

REIS DE ARAÚJO, Quintino; SANTOS, Nenrod Douglas de Oliveira. *Multilateralismo no comércio internacional – a Rodada Doha e a agricultura brasileira.* Revista de Economia e Relações Internacionais, v.10, número 19, p. 5-21, 2011.

SILVA, Alexandra de Mello. *O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contem-porânea.* Estudos Históricos, vol.8 n.15, p.95-118, 1995.

THORSTENSEN, Vera; FERRAZ, Lucas. *Brasil: entre acordos e mega-acordos comerciais.* Revista Brasileira de Comércio Exterior, v. XXVIII, p. 60-69, 2014.