

**IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA**

**DETERMINANTES SISTÊMICOS E DOMÉSTICOS DA POLÍTICA  
COMERCIAL EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS  
DE NEGOCIAÇÃO COMERCIAL DO BRASIL (1995-2010)**

Tese apresentada no curso de Doutorado em  
Administração da Universidade Federal da Bahia  
como requisito parcial à obtenção do título de  
DOUTOR em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Carlos R. S. Milani.

SALVADOR  
2011

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA

### **DETERMINANTES SISTÊMICOS E DOMÉSTICOS DA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DE NEGOCIAÇÃO COMERCIAL DO BRASIL (1995-2010)**

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração,  
Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr<sup>a</sup>. Maria Regina Soares de Lima \_\_\_\_\_  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Prof. Dr. Renato Coelho Baumann das Neves \_\_\_\_\_  
Universidade de Brasília (UNB)

Prof. Dr<sup>a</sup>. Elsa Sousa Kraychete \_\_\_\_\_  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Daniel M. Cavalcanti de Aragão \_\_\_\_\_  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Carlos Roberto S. Milani (Orientador) \_\_\_\_\_  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Salvador, 29 de agosto de 2011.

A meu avô, Pedro Lázaro, minha mãe, Ângela, e minha esposa, Sofia.

## AGRADECIMENTOS

É chegada a hora de agradecer a aqueles que direta ou indiretamente auxiliaram-me em minha jornada. Seguem os meus mais sinceros agradecimentos.

Ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia pelo incentivo e apoio à pesquisa.

Ao CNPq pelo apoio durante parte de minha jornada acadêmica.

À minha adorada mãe, Ângela, pela própria existência, pelo seu apoio incondicional, estímulo constante e por ter me mostrado o caminho.

Ao meu prezado avô, Pedro Lázaro, referência de caráter e amor ao trabalho, pelo extraordinário exemplo de vida, pela confiança e pelo incentivo constante.

À minha amada esposa, Sofia, companheira maravilhosa, pelo amor, dedicação e paciência e à sua família pelo acolhimento carinhoso.

Aos demais membros de minha família, que, estando mais próximos ou mais distantes, mantêm-se na torcida pelo meu sucesso.

Ao professor Carlos Milani, meu orientador, pelo apoio, confiança e exemplo de realização acadêmica.

E, finalmente, mas não menos importante, aos meus bons amigos, que ajudaram a tornar minha trajetória mais profícua e agradável.

Na verdade só sabemos quão pouco sabemos – com o saber cresce a dúvida.

Goethe (1826)

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo compreender e explicar a política comercial externa do Brasil entre 1995 e 2010 no que concerne às estratégias de negociação comercial, que envolvem o regime multilateral de comércio e a promoção de acordos regionais de comércio. Para tanto, privilegia-se a análise dos determinantes sistêmicos e domésticos dessa política no período estudado. Com este objetivo, identificam-se os determinantes sistêmicos da política comercial externa, definidos como o ambiente de interação que constrange, produz efeitos distributivos e gera incentivos para a negociação no regime multilateral de comércio e/ou por meio de acordos regionais, e examina-se sua influência sobre as estratégias de negociação comercial do país. Ademais, busca-se analisar os determinantes domésticos das estratégias de política comercial externa do Brasil a partir da economia política dessa política, interligando, com a intermediação do Estado, interesses e atores múltiplos e plurais na definição do *interesse nacional*, observado como contingência de agendas, de preferências e de posicionamentos desses atores entre 1995 e 2010. Dentre os atores não estatais envolvidos no processo de formulação de estratégias de política externa, destacam-se as atuações da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) e da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip) e seus interesses na escolha do fórum negociador. Conclui-se o trabalho com uma análise integrada dos determinantes sistêmicos e domésticos em suas dinâmicas de interação com a estratégia de negociação comercial do Brasil entre os anos de 1995 e 2010, com sinalização de uma agenda futura de pesquisas no campo de estudos sobre política comercial externa.

**Palavras-chave:** Política comercial externa; Brasil; Multilateralismo; Regionalismo.

## ABSTRACT

This study aims to understand and explain the Brazilian foreign trade policy between 1995 and 2010 taking into account its systemic and domestic determinants and focusing on trade negotiation strategies that involve the forum choice between the multilateral trade regime and the promotion of regional trade agreements in the period. To do so, the systemic determinants of foreign trade policy, understood as the environment that constrains, produces distributional effects and creates incentives for trading in the multilateral trade regime and/or in regional agreements, are identified and their influence on the Brazilian strategies of trade negotiations are examined. Furthermore, the domestic determinants of the Brazilian foreign trade policy are analyzed bearing in mind the political economy of that policy, that is, considering the intermediation of the state in the linkage of diverse interests of plural and multiple actors in the definition of the *national interest*, observed as contingencies, preferences and positions of these actors from 1995 to 2010. Among the non-state actors involved in the formulation of foreign policy strategies, the performances of the Brazilian Business Coalition (CEB) and the Brazilian Network for Peoples' Integration (Rebrip) are highlighted and their interests on the forum choice analyzed. Finally, the work finishes with an integrated analysis of the systemic and the domestic determinants in their interaction with the dynamics of the trade negotiation strategy of Brazil between 1995 and 2010 and a future research agenda of studies on foreign trade policy is indicated.

**Key words:** Foreign Trade policy; Brazil; Multilateralism; Regionalism.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
ALADI	Associação Latino Americana de Integração
ALALC	Associação Latino Americana de Livre Comércio
ALC	Acordo de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CAN	Comunidade Andina de Nações
CEB	Coalizão Empresarial Brasileira
CEE	Comunidades Econômicas Europeias
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul
GATS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GICI	Grupo de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços
GSTP	Sistema Global de Preferências Tarifárias
ICONE	Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais
LARC	Lei dos Acordos Recíprocos de Comércio
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEBF	Fórum Empresarial Mercosul-União Europeia
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte

NMF	Nação Mais Favorecida
OA	Órgão de Apelação
OIC	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
PAC	Política Agrícola Comum
PARLASUL	Parlamento do Mercosul
PIB	Produto Interno Bruto
PT	Partido dos Trabalhadores
PTA	Acordos Preferenciais de Comércio
REBRIP	Rede Brasileira pela Integração dos Povos
RMC	Regime Multilateral de Comércio
SACU	União Aduaneira da África Austral
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SENALCA	Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à Alca
SENEUROPA	Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Associação Inter-Regional Mercosul-União Europeia
SGP	Sistema Geral de Preferências
TEC	Tarifa Externa Comum
TRIMS	Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio
TRIPS	Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
UA	União Aduaneira
UE	União Europeia
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USTR	Representante Comercial dos Estados Unidos

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Acordos regionais de comércio dos quais o Brasil participa com países de fora da América do Sul	17
Figura 1 –	Estratégia de negociação comercial em três trilhos	18
Figura 2 –	O papel mediador dos processos decisórios entre os agentes de mudança e o grau da mudança na política externa	36
Quadro 2 –	Tipos de mudança institucional: processos e resultados	44
Quadro 3 –	Duas dimensões de força institucional	45
Quadro 4 –	Caracterização do regime multilateral de comércio	51
Quadro 5 –	Abordagens teóricas nos estudos sobre regimes internacionais	53
Quadro 6 –	Síntese das abordagens liberal institucionalista e neorrealista sobre os regimes internacionais	57
Gráfico 1 –	Crescimento do volume da produção e da exportação mundiais de bens (1950-2009)/1950=100	66
Gráfico 2 –	Participação nas exportações mundiais de bens por região (2000/2009)	67
Figura 3 –	Comércio mundial de mercadorias (2007)	68
Quadro 7 –	Participação no PIB global (em dólar corrente) - países e regiões (em %)	69
Quadro 8 –	As rodadas de negociações comerciais do Gatt	79
Quadro 9 –	Tarifa aplicada média mundial, 1947-2000	83
Figura 4 –	Membros e observadores da OMC	100
Figura 5 –	Número de disputas no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (1995-2009)	106
Quadro 10 –	Participação no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (1995-2010)	106
Figura 6 –	<i>A trindade impossível</i> da tomada de decisões na OMC	111
Quadro 11 –	Tipologia da integração econômica	116
Gráfico 3 –	Evolução dos acordos regionais no mundo (1948-2009)	124
Figura 7 –	Principais acordos regionais em vigor em 2009	125

Quadro 12–	Acordos regionais em vigor por tipo	126
Figura 8 –	<i>Spaghetti bowl</i>	126
Gráfico 4 –	Evolução do comércio exterior do Brasil, em US\$ bilhões (1990-2010)	145
Gráfico 5 –	Participação do Brasil no comércio internacional (1990-2010)	146
Gráfico 6 –	Grau de abertura comercial do Brasil, (X+M)/PIB em % (1990-2010)	146
Figura 9 –	Proporção correspondente ao comércio de bens e serviços no PIB (2008)	147
Quadro 13 –	Perfil tarifário do Brasil	147
Gráfico 7 –	Perfil tarifário do Brasil para produtos agrícolas	148
Gráfico 8 –	Perfil tarifário do Brasil para produtos não agrícolas	148
Quadro 14 –	Médias tarifárias para subsetores agrícolas	149
Quadro 15 –	Médias tarifárias para subsetores não agrícolas	149
Gráfico 9 –	Perfil tarifário brasileiro por intensidade de uso de fatores de produção (2008)	150
Gráfico 10 –	Participação das exportações e importações agrícolas do Brasil no comércio internacional agrícola (1990-2010)	154
Quadro 16 –	A estratégia de negociação comercial em três trilhos no governo FHC	168
Quadro 17 –	A estratégia de negociação comercial em três trilhos no governo Lula	178
Quadro 18 –	Posicionamentos da CEB nos três trilhos da estratégia de negociação comercial do Brasil entre 1995 e 2010	193
Quadro 19 –	Posicionamentos da Rebrip nos três trilhos da estratégia de negociação comercial do Brasil entre 1995 e 2010.	202

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	14
<b>2 MARCO TEÓRICO E CONCEITUAL</b>	28
2.1 POLÍTICA EXTERNA: CONCEITOS EM ANÁLISE	29
2.2 INSTITUIÇÃO E MUDANÇA INSTITUCIONAL: APORTES DA TEORIA INSTITUCIONAL	39
2.3 REGIME INTERNACIONAL	46
<b>2.3.1 Regime internacional: o conceito</b>	46
<b>2.3.2 Caracterizando o regime multilateral de comércio</b>	49
<b>2.3.3 Regime internacional: abordagens teóricas</b>	51
<b>3 OS DETERMINANTES SISTÊMICOS DA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA BRASILEIRA: A REGULAÇÃO DO COMÉRCIO EM UMA ORDEM INTERNACIONAL EM TRANSFORMAÇÃO</b>	59
3.1 A ORDEM INTERNACIONAL EM TRANSFORMAÇÃO	61
3.2 AS TRANSFORMAÇÕES NO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO: AS REGRAS DO PODER E O PODER DAS REGRAS	72
<b>3.2.1 O regime multilateral de comércio em perspectiva histórica: de Havana a Doha</b>	73
<b>3.2.2 A institucionalização do regime multilateral de comércio</b>	100
3.3 REGIONALISMO: ‘NOVAS’ ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E COMERCIAIS	114
<b>3.3.1 Conceito e tipologia</b>	115
<b>3.3.2 O regionalismo e as regras do regime multilateral de comércio</b>	117
<b>3.3.3 A proliferação de acordos regionais e a regulação política do comércio internacional</b>	122

<b>4 DETERMINANTES DOMÉSTICOS DA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA BRASILEIRA: ECONOMIA, POLÍTICA, INSTITUIÇÕES E SOCIEDADE</b>	137
4.1 A ABERTURA ECONÔMICA E SEUS EFEITOS SOBRE A ECONOMIA POLÍTICA DA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA	140
4.2 O MULTILATERALISMO E O REGIONALISMO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: HISTÓRICO E AGENDAS	157
<b>4.2.1 O Brasil como <i>global trader</i>: a política comercial externa brasileira no governo Fernando Henrique Cardoso</b>	161
<b>4.2.2 O Brasil como potência emergente: a política comercial externa brasileira no governo Lula da Silva</b>	171
4.3 ATORES NÃO ESTATAIS E O <i>TRADE POLICY-MAKING</i> NO BRASIL: INTERESSES E AÇÕES NAS ESTRATÉGIAS DE NEGOCIAÇÃO COMERCIAL	181
<b>4.3.1 Preferências e atuação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB)</b>	186
<b>4.3.2 Preferências e atuação da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip)</b>	195
<b>5 CONCLUSÃO</b>	203
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	211
<b>ANEXOS</b>	229