



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

10º ENCONTRO ABCP
Ciência Política e a Política: Memória e Futuro

Data: 30 de agosto a 2 de setembro de 2016
Local: Belo Horizonte (MG)

Área Temática: Política Externa

**O BRASIL NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC: SOFT
BALANCING?**



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Leandro Wolpert dos Santos – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFSC.

RESUMO

O objetivo do artigo é analisar a tese defendida por Andrew Hurrell de que a atuação do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial de Comércio (OMC) reflete uma estratégia de *soft balancing* (balanceamento brando) por parte do governo brasileiro. Para atingir o propósito, foram realizadas as seguintes tarefas: (i) identificação de se e quando o balanceamento do poder estadunidense se tornou um propósito difundido entre os formuladores da política externa brasileira, através da análise de discursos e documentos oficiais; (ii) análise das competências legais para o início de uma disputa comercial, para averiguar se os formuladores de política externa puderam utilizar esse mecanismo da OMC para atingir o propósito de balanceamento; e (iii) análise dos números de casos levados pelo governo brasileiro no período, em comparação com países aliados dos Estados Unidos, para verificar se há algum viés no uso do OSC que indique o uso político desse mecanismo. Os resultados indicam que, embora o conceito de balanceamento seja adequado para descrever algumas iniciativas de política externa, há limitações em sua aplicação à atuação do governo brasileiro no OSC, pois as competências para a abertura de casos não eram exclusivas do Itamaraty e também porque o número de casos abertos contra os EUA reduziu-se bastante no momento em que, discursivamente, as críticas à concentração do poder mundial se tornavam mais recorrentes.

Palavras-chave: *Soft Balancing*; Política Externa Brasileira; Estados Unidos; Órgão de Solução de Controvérsias; Organização Mundial de Comércio.



O BRASIL NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC: SOFT BALANCING?

INTRODUÇÃO

Há alguns anos países intermediários, entre eles o Brasil, têm sido reconhecidos como candidatos a um papel maior na política internacional. O reconhecimento é recente mas não inédito. Termos como “emergentes”, “potências médias”, “*global players*”, “grandes mercados emergentes” visitam as análises sobre política externa com a mesma frequência com que ciclos econômicos de tempos em tempos renovam suas expectativas de desenvolvimento. Se no final dos anos 1970 estiveram em pauta os *Newly Industrialized Countries* (NICs), na primeira década dos anos 2000 os holofotes se dirigiram para os BRICS.

Neste período o debate foi acompanhado por análises sobre as *estratégias de política externa* perseguidas por tais países com o fim de expandir seu papel na política internacional, tanto no relacionamento com a região como com grandes potências ou instituições internacionais. Parte dessa literatura, de tradição realista, defendeu a tese de que o Brasil teria adotado recentemente uma estratégia de *soft balancing*, definida por Hurrel, com recurso aos aportes de Paul (2005), como

[um comportamento que] não envolve tentativas diretas de confrontar ou constranger o país dominante por meio de alianças militares (balanceamento externo) ou mobilização militar (balanceamento interno). Ao contrário (...) envolve outras formas de cooperação: ententes, entendimentos informais, exercícios cooperativos ad hoc ou colaboração em instituições regionais ou internacionais. O propósito dessas formas cooperativas é complicar e aumentar os custos das políticas norte-americanas em instituições internacionais (especialmente negando legitimidade a elas), desafiar preferências norte-americanas dominantes e negar cooperação efetiva (em contraste com cooperação formal ou retórica) da qual depende o cumprimento dos objetivos de política externa dos Estados Unidos (HURREL, 2009, p. 34).

Para sustentar a tese, tanto Hurrel como outros¹ trouxeram uma evidência que, no seu entender, era indiscutível: as ações movidas pelo governo brasileiro no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio (OMC), mais do que atender a interesse comerciais concretos, visariam ao mesmo fim de outras práticas de *soft balancing*: desconcentrar o poder mundial. Veja suas colocações:

[...] a política do Brasil e da Índia na OMC, por exemplo, é diretamente relacionada à concentração sistêmica de poder e não simplesmente produto de interesses meramente comerciais” (p. 36) (...) “o objetivo fundamental é acorrentar Gúliwer de todas as formas possíveis, independentemente de quão finas as amarras individuais

¹ Ver Flemes (2010).



possam ser. **Não é surpreendente, portanto, que o Brasil e a Índia sejam o quarto e quinto países que mais ativamente reclamem no mecanismo de solução de controvérsias da Organização Mundial de Comércio (OMC)** (HURREL, 2009, p. 27, *ênfase nossa*).

É sobre este ponto do argumento de Hurrel que se debruça este trabalho. Ao enunciar o argumento de que a política comercial atende à estratégia de *soft balancing*, Hurrel não examinou um pressuposto necessário para sua validade: qual a *finalidade, intenção ou propósito* do governo brasileiro ao abrir os contenciosos na OMC. Ele pressupôs que era balancear o poder estadunidense, de forma dedutiva, mas não avaliou empiricamente tais intenções. E, sem avaliá-las, é impossível qualificar as ações no OSC como estrategicamente voltadas ao *soft balancing*, pois uma ação só se enquadra como tal, novamente em suas palavras, se seu “*propósito*” é

complicar e aumentar os custos das políticas norte-americanas em instituições internacionais (especialmente negando legitimidade a elas), desafiar preferências norte-americanas dominantes e negar cooperação efetiva (em contraste com cooperação formal ou retórica) da qual depende o cumprimento dos objetivos de política externa dos Estados Unidos (HURREL, 2009, p. 34).

O objetivo deste trabalho é analisar mais criteriosamente se as ações brasileiras no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) podem ser qualificadas como *soft balancing* (ou balanceamento brando), através das seguintes etapas: (i) identificação de *se e quando* o balanceamento do poder estadunidense de fato se tornou um propósito da política externa brasileira, através da análise de discursos e documentos oficiais; e (ii) análise se esse propósito foi incorporado também às ações do OSC, pelo estudo (a) de discursos e pronunciamentos oficiais a respeito da OMC em geral e dos contenciosos em particular, com o fito de aferir a intenção dos formuladores de política externa ao recorrer ao órgão; (b) das competências de abertura desses processos no Brasil, para avaliar se o MRE teria capacidade de recorrer aos contenciosos caso tivesse a intenção de usá-los para balancear os EUA; e (c) dos números de casos levados pelo governo brasileiro no período, em comparação com países aliados dos Estados Unidos, para verificar se há algum viés no uso do OSC que indique o uso político desse mecanismo. Antes de desenvolver essas etapas, todavia, a tese do *soft balancing* é revisitada com a finalidade de balizar os parâmetros analíticos da pesquisa.

1- A TESE DO *SOFT BALANCING*

Embora já se discutisse algo a respeito ao final da década de 1990, a tese do *soft balancing* foi originalmente concebida nos trabalhos de Pape (2005) e Paul (2005),



publicados na revista *International Security* em 2005. Como bem observado por Brooks e Wohlforth (2005), a tese do *soft balancing* é fruto, na verdade, dos esforços de se "concertar" a teoria neorrealista da Balança de Poder que, com o desmantelamento da União Soviética e a configuração de uma estrutura de poder mundial unipolar no final do século XX, mostrava-se incapaz de explicar a ausência de formas tradicionais de balancear o poder dos Estados Unidos, então única superpotência remanescente, no imediato pós-Guerra Fria (WALT, 2002). Diversas hipóteses foram aventadas, dentro da própria escola realista das Relações Internacionais, para essa aparente anomalia. Na perspectiva de Walt (2002), por exemplo, o incremento do poder de um Estado, apesar de necessário, não é uma condição suficiente para suscitar estratégias de balanceamento na política internacional. Variáveis outras como proximidade geográfica, capacidades ofensivas e posturas agressivas igualmente podem ser interpretadas como ameaças à segurança estatal. É por isso que, para o autor, a concentração de poder nos Estados Unidos após a Guerra Fria não teria ensejado a formação de alianças militares nem a mobilização de recursos domésticos de poder para o contrabalanceamento do unipolo. De fato, a distância geográfica e a "hegemonia benevolente" dos EUA (i.e. multilateral, cooperativa e pacífica) teriam equilibrado a fonte de ameaça representada pela assimetria de poder, gerando, por conseguinte, a aquiescência dos países secundários ao *status quo* unipolar.

Em direção contrária, Wohlforth (1999) advoga que, em uma ordem internacional unipolar, como a que se afigurou com o término da competição bipolar, em que se percebia uma grande disparidade entre as capacidades materiais dos EUA e os demais países, a tendência de balanceamento de poder deixa de existir. Isso porque, sob essas condições, os custos políticos e econômicos necessários para conter o unipolo tornam-se intoleráveis. A única estratégia racionalmente viável que restaria aos países secundários na unipolaridade seria, portanto, o *bandwagoning*, ou seja, aliar-se à nação mais poderosa do sistema internacional, em outras palavras, os Estados Unidos (comportamento diametralmente oposto ao de balanceamento da potência hegemônica).

Da síntese dessas duas interpretações, surgiu a tese do *soft balancing*. Com efeito, Pape (2005) e Paul (2005) discordam de Wohlforth (1999) ao proporem que, mesmo em uma ordem unipolar com grandes assimetrias de poder, é possível vislumbrar estratégias de balanceamento em relação ao unipolo. No entanto, reconhecem que a condição estadunidense de supremacia militar e econômica, atrelada aos elevados riscos de retaliação por parte do unipolo, inibe a implementação de estratégias tradicionais de balanceamento, como o *internal balancing* (balanceamento interno) e o *external balancing*



(balanceamento externo). Só seria possível, assim, um outro tipo de balanceamento, intitulado *soft balancing* (balanceamento brando), o qual, diferentemente dos demais, não envolve tentativas diretas de confrontar ou constranger o país dominante por meio de alianças militares ou mobilização militar. Ao contrário, o balanceamento brando compreende outras formas de cooperação predominantemente não militares, tais como: entendimentos informais e exercícios cooperativos ad hoc; colaboração através de arranjos diplomáticos em instituições regionais ou internacionais; reforço da coesão econômica entre os alinhados, através, por exemplo, da construção de blocos econômicos regionais, de modo a isolar e incrementar o poder de barganha perante o unipolo; transmissão de sinais, por meios diplomáticos, do comprometimento do grupo em resistir às ambições do Estado dominante; etc. Nesse sentido, o objetivo do balanceamento brando seria atrasar, frustrar e minar posturas agressivas e políticas unilaterais dos EUA, de sorte a restringir a projeção política de seu poder militar (PAPE, 2005; PAUL, 2005). Contudo, de acordo com Paul (2005) e Fonseca Jr. (2012), em função do enorme peso que os Estados Unidos possuem na economia internacional, o *soft balancing* não implica necessariamente o rompimento da cooperação econômica nem o distanciamento da potência que se quer limitar, de modo que a resistência se mescla com processos de aproximação.

Por outro lado, a tese do *soft balancing* endossa as conclusões da Teoria da Balança de Ameaças, como ficou conhecida a tese de Walt (2002), ao propugnar que a postura e o comportamento da potência dominante (e não apenas a concentração de poder material) é determinante para estimular estratégias de balanceamento brando em países secundários. Assim, da mesma maneira que a "hegemonia benevolente" dos EUA nos anos 90 teria desincentivado movimentos de resistência e contenção ao unipolo, o unilateralismo da política externa estadunidense plasmado na Doutrina Bush de guerra ao terror teria sido o responsável por engatilhar os mecanismos de balanceamento brando no início do século XXI. Isso porque seu caráter unilateral, agressivo e descomedido teria provocado grande consternação nos demais Estados, em particular a França, Alemanha, Rússia e China, que passaram a desconfiar das genuínas intenções do unipolo (PAPE, 2005; PAUL, 2005).

Do ponto de vista da política externa dos países emergentes, Hurrell (2009) foi o primeiro estudioso a buscar identificar elementos de balanceamento brando no comportamento exterior do Brasil no início do século XXI. Para o autor, em um contexto global de crescente interdependência entre as nações, a relevância e utilidade da Teoria da Balança de Poder não se restringem aos casos nos quais o Estado dominante apresenta desafio de segurança direto aos demais Estados. Assim, o problema do poder não



balanceado não está no fato de este levar inexoravelmente a ameaças militares, mas antes em permitir que os mais poderosos “ditem as regras do jogo” aos mais frágeis, distorçam os termos de cooperação em seu próprio favor, imponham seus próprios valores e modos de atuar na seara internacional, e, desse modo, solapem as normas essenciais para a cooperação e bom convívio nas relações internacionais. Segundo Hurrel (2009, p. 36), “é por esta razão que a percebida necessidade de 'conter' o poder dos Estados Unidos compõe um elemento muito importante das políticas de Brasil, Rússia, Índia e China em muitas áreas e muitos assuntos aos quais céticos gostariam de consignar à área da 'barganha diplomática normal'". Quer dizer, assim como Pape (2005) e Paul (2005), Hurrel (2009, p. 34) reafirma a forte conotação de equilíbrio de poder presente na estratégia do *soft balancing*. Para o autor, em referência à diplomacia brasileira do governo Lula:

Não é difícil deparar com declarações recorrentes, ainda que de intensidade variável, expressando insatisfação com a estrutura unipolar e o desejo de um sistema mais equilibrado – ‘contribuir, mesmo que seja um pouquinho, para a multipolaridade’, como afirmou recentemente o ministro de relações exteriores brasileiro.

Uma vez apresentados os principais elementos da tese do *soft balancing*, busca-se, na próxima seção, identificar se e quando o balanceamento do poderio estadunidense se tornou um propósito da política externa brasileira.

2- O BALANCEAMENTO DOS ESTADOS UNIDOS COMO PROPÓSITO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Balancear o poder estadunidense na cena internacional realmente se tornou um objetivo da política externa brasileira em tempos recentes. As origens desse objetivo remontam aos últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando, com o recrudescimento do unilateralismo na política externa dos EUA, o propósito de “multipolarizar o mundo” foi explicitamente incorporado ao discurso diplomático brasileiro. De fato, em 2001, com a aprovação do *fast track* no congresso estadunidense excluindo quase 300 produtos da mesa de negociações da ALCA, entre os quais figurava uma centena de bens agrícolas que compunha a pauta exportadora brasileira (HIRST, 2006; BANDEIRA, 2010), o ex-presidente Fernando Henrique manifestou explicitamente o repúdio a decisões hegemônicas bem como o desejo de promover a redistribuição mundial de poder junto com outros países do entorno sul-americano:



10º ENCONTRO

CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO

Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

O mundo não deve ser pensado em termos de hegemonia. O que acontece é que o Brasil não aceita uma hegemonia absoluta de qualquer outro país e também não queremos impor a nossa. [...] Os Estados Unidos não são o nosso primeiro cliente; é a Europa, em segundo lugar os Estados Unidos, que é mais ou menos equivalente à América Latina, e depois a Ásia. É melhor para o mundo, inclusive para os Estados Unidos, que exista uma redistribuição mais significativa de poder no plano mundial e nessa redistribuição queremos participar junto com outros países da região" (CARDOSO, 2001, *apud* CORTES, 2004, p. 375, *grifo nosso*).

Do mesmo modo, após os atentados terroristas de 11 de setembro, quando os Estados Unidos, com o lançamento da "Doutrina Bush" de guerra ao terror, iniciaram os planos de invasão militar do Iraque mesmo diante de forte resistência no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o governo brasileiro passou a alinhar seu discurso com países que, pelos menos desde 1997, já se referiam à promoção de um mundo multipolar como um objetivo político a ser perseguido em nome da estabilidade e da paz internacionais, tais como a China e a Rússia (AMORIM, 1998). Assim, em visita oficial a Rússia em janeiro de 2002, Cardoso (2002a, p. 36) afirmou que "os acontecimentos de 11 de setembro tornaram ainda mais necessário o fortalecimento do diálogo político entre o Brasil e a Rússia. Defendemos uma ordem multipolar, que se oriente segundo a igualdade entre os Estados e valorize o papel das Nações Unidas". Também com a China o governo brasileiro passou a compartilhar o objetivo de promover uma ordem internacional multipolar. Na condecoração do embaixador chinês no Brasil com a Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul, o ex-chanceler brasileiro Celso Lafer (2001-2002) reconheceu que "o Brasil e a China têm partilhado posições convergentes em muitos dos grandes temas da agenda internacional. Defendemos a consolidação de uma ordem internacional democrática, justa e multipolar" (LAFER, 2002, p. 81)².

Entretanto, a despeito de o conceito de multipolarização ter sido incorporado no discurso da diplomacia brasileira ainda durante a administração FHC, foi somente no governo Lula (2003-2010) que o objetivo de balanceamento do poder estadunidense se consubstanciou na política externa do Brasil, deixando o plano da retórica para se converter em práticas concretas. Com efeito, antes mesmo de assumir a chancelaria brasileira, o embaixador Celso Amorim já anunciava como um dos objetivos a serem perseguidos pelo novo governo brasileiro a multipolarização da ordem internacional:

Na realidade global de hoje, todo mundo acentua o **grande predomínio americano**, e ele é verdadeiro. **Mas há vários outros pólos de poder. O Brasil pode contribuir para a multipolaridade**, que é saudável para todos e até para a grande

² O objetivo de promover a multipolarização da ordem internacional está presente em diversos outros discursos da diplomacia brasileira, tais como Cardoso (2001, 2002b, 2002c) e Lafer (2001a).



potência. Podemos contribuir com o **diálogo franco com países europeus, com a China, Rússia, Índia, África** (AMORIM, 2002, p. 327, *grifo nosso*).

Ao demonstrar que a concentração do poder militar nos EUA poderia silenciar a ONU em sua competência de definir as ameaças à paz internacional e de propor medidas para saná-las, a invasão militar do Iraque sem a autorização prévia do CSNU em 2003 acentuou, na diplomacia brasileira, a percepção negativa da unipolaridade estadunidense, a qual não conseguiria legitimar-se diante da permanente tentação imperial (LIMA, 2005). De acordo com Amorim (2013a, pp. 293-294):

Todos conhecem bem o fato de que o esgotamento da ordem bipolar da Guerra Fria gerou o que foi chamado por uns de “momento unipolar”, e por outros de “ilusão unipolar”. No início do século XXI, e especialmente na esteira dos atentados de 11 de setembro, a unipolaridade conheceu seu auge. Ao contrário do que pretenderam alguns de seus ideólogos, **a primazia da superpotência remanescente não gerou estabilidade no sistema. Como a invasão do Iraque em 2003 demonstraria, a extrema concentração de poder [...] era fonte de instabilidade em nível global. Até porque era um incentivo ao uso fácil da força. O estímulo aos elementos incipientes da multipolaridade foi a resposta que o Brasil e outros países procuraram oferecer aos riscos do desequilíbrio unipolar** (*Grifo nosso*).

Quando afirma que a resposta do Brasil ao desequilíbrio unipolar e ao unilateralismo da política externa estadunidense foi "o estímulo aos elementos incipientes da multipolaridade", Amorim (2013a) reafirma, ainda que de maneira implícita, o objetivo da política externa de Lula de contrabalancear os Estados Unidos. Esse objetivo esteve presente em diversas iniciativas da diplomacia brasileira. Logo no início de mandato, o governo Lula atuou em concertação com grandes potências, a exemplo de Alemanha, França e Rússia, no sentido de obstruir a ação unilateral dos EUA e impedir que os planos de invasão do Iraque se concretizassem³. Assim, nas palavras do então chanceler brasileiro, o comportamento do Brasil na Guerra do Iraque "não deixou de conter [...] elementos da busca de um melhor equilíbrio do poder mundial" (AMORIM, 2013a, p. 294 2013b). AMORIM, 2013a). Na rodada Doha da OMC, mesmo quando perseguindo interesses comerciais concretos, a diplomacia brasileira realçou que um dos seus objetivos ao liderar a criação do G-20 comercial⁴ foi justamente "multipolarizar" a estrutura das negociações

³ As discussões em torno da ocupação militar do Iraque colocaram em lados opostos dois grupos de países no CSNU: em defesa da invasão militar e da mudança de regime no Iraque, estava a "Coalizão da Vontade", liderada pelos Estados Unidos com apoio do Reino Unido, de Portugal e da Espanha; em favor de uma solução negociada e pacífica, encontrava-se a "Frente pela Paz", composta principalmente pela França, Alemanha e Rússia. Em 2003, O Brasil também viria a fazer parte da "Frente pela Paz" (PECEQUILO, 2011).

⁴ Grupo de países em desenvolvimento inicialmente constituído por África do Sul, Argentina, Brasil, Bolívia, China, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, México, Paraguai, Paquistão, Peru, Tailândia e Venezuela.



comerciais multilaterais, tradicionalmente estribada nos dois pólos capitaneados pelos EUA e pela União Europeia (UE)⁵ (SILVA, 2008; AMORIM, 2011; 2013a).

De igual modo, nas tratativas relacionadas à reforma do CSNU, quando o Brasil se juntou à Índia, Alemanha e ao Japão na composição do G4 em 2004, o governo Lula justificou a necessidade de ampliação do Conselho com a inclusão de países em desenvolvimento nas categorias de membro permanente e não-permanente como uma forma de promover o "equilíbrio de forças" dentro da instituição e impedir a assunção de decisões unilaterais como as que assinalaram a invasão militar do Iraque em 2003 (AMORIM, 2005). Por fim, o aprofundamento da integração regional, sobretudo em termos políticos, com a expansão do MERCOSUL e a criação da UNASUL e seu Conselho de Defesa, igualmente reflete os esforços da administração Lula da Silva de "multipolarizar" a ordem internacional vigente, fazendo da América do Sul mais um pólo de poder dentro de um mosaico mundial de contornos cada vez mais multipolares (BRASIL, 2004; SILVA 2009).

As iniciativas diplomáticas descritas acima, por possuírem como um de seus propósitos a "multipolarização do mundo", foram interpretadas por Hurrell (2009) e Flemes (2010) como evidências suficientes para corroborar a tese do *soft balancing* no que diz respeito à política externa do Brasil no início do século XXI. Essa interpretação parece ser bem acolhida no meio diplomático brasileiro. De fato, quando indagado sobre a aplicabilidade da tese do balanceamento brando à política exterior do governo Lula, Amorim (2015a) confirmou que a criação de grupos como IBAS e BRICs enquadrava-se no objetivo do governo brasileiro de obstar "decisões hegemônicas e unilaterais". De igual maneira, ao recordar a participação do Brasil nas negociações comerciais de Doha, Amorim (2015b, p. 490) argumenta que, a semelhança do G20 comercial, iniciativas como a criação da UNASUL, do BRICs e do IBAS, bem como a reforma do CSNU, eram "inspiradas pela concepção de uma ordem global menos sujeita a áreas de influência e hegemonias, uma ordem em que ações unilaterais (no comércio ou no emprego da força) se tornem cada vez mais raras e na qual os países possam basear suas relações em regras equilibradas [...], não impostas por este ou aquele país".

⁵ De acordo com Amorim (2011), até a V Conferência Ministerial de Cancún, a correlação de forças nas negociações comerciais agrícolas da OMC punha em lados opostos os Estados Unidos, apoiados pelo grupo de Cairns, na demanda por maior acesso ao mercado agrícola (por meio do corte de tarifas e não da eliminação dos subsídios), e a União Europeia que, a frente de países em desenvolvimento de agricultura de subsistência, a exemplo da Índia, esposava uma posição mais protecionista e obstrucionista. Além de fragmentar a atuação conjunta dos países em desenvolvimento e, assim, impedir o avanço das negociações agrícolas, tal estrutura "bipolar" permitia que, ao final, os EUA e a EU chegassem a um acordo comum que lhes fosse benéfico em detrimento dos países em desenvolvimento. Após Cancún, portanto, a estrutura negociadora da OMC teria se modificado, tornando-se "multipolar" com a introdução do G20 como mais um pólo de poder frente os Estados Unidos e a União Europeia (AMORIM, 2011, 2013a).



Mas, e em relação especificamente à atuação brasileira no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC? Seriam os contenciosos abertos pelo Brasil contra os Estados Unidos no OSC evidências válidas da tese do balanceamento brando, como postula Hurrell (2009)? Para que assim o seja, respeitando-se as condições de verificação apontadas pelo próprio Hurrell (2009), a atuação brasileira na OSC também deve, no mínimo, ter apresentado como propósito, entre outros, balancear o poder estadunidense ou, no discurso diplomático, promover a "multipolarização do mundo". Na seção que segue, buscamos verificar se esse propósito realmente se verificou.

3- A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Para verificar se a atuação brasileira na OSC foi norteada por considerações de equilíbrio de poder, nesta seção, buscamos os seguintes objetivos: (i) descrever algumas competências legais para a formulação e implementação da política comercial, com ênfase nos contenciosos, para avaliar se o ministério das Relações Exteriores poderia incorporar às disputas o propósito de multipolarização que se fortalecia naquele momento; (ii) analisar de forma desagregada e comparativa as disputas iniciadas pelo Brasil no período, para verificar se o número de disputas contra os EUA cresceu depois 2001, especialmente em comparação com países que, por terem se declarado aliados dos EUA, indiscutivelmente não adotaram a estratégia de *soft balancing*; e (iii) tentar aferir, com recurso a discursos e pronunciamentos oficiais, a intenção dos formuladores de política externa ao recorrer ao OSC.

3.1- O Processo Decisório dos Contenciosos Comerciais: Qual o Papel do Itamaraty

Em 2001, mesmo ano em que a diplomacia incorporava às reuniões com países emergentes o conceito de multipolarização, o governo realizava uma reforma administrativa nos órgãos responsáveis pelo comércio exterior – tanto nas competências da Câmara de Comércio Exterior (Camex), criada em 1995, quanto na Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior (SGIE) do Ministério das Relações Exteriores.

A Câmara de Comércio Exterior (Camex) havia sido criada em fevereiro de 1995 como um órgão colegiado, integrado por 6 ministros de Estado.⁶ Embora o decreto de

⁶ Decreto n. 1.386, de 6 de fevereiro de 1995. A composição da Camex era: ministro Chefe da Casa Civil; das Relações Exteriores; da Fazenda, do Planejamento e Orçamento; da Indústria, do Comércio e do Turismo; da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (Art 2º do Decreto 1.386/1995).



criação afirmasse que o objetivo da Câmara era “*formular as políticas e coordenar as atividades relativas ao comércio exterior*”, sua atuação restringiu-se de fato à coordenação da política comercial, e não à formulação, pois, neste momento, não se alteraram as competências de outros ministérios na política de comércio exterior. O mais importante era o poder de definir as alíquotas do imposto de importação, desde 1990 concentrado no Ministério da Economia, Fazenda e Planificação (MEFP)⁷, e também o de conduzir as negociações comerciais, que se manteve no Ministério das Relações Exteriores.⁸ De fato, embora o *caput* do Artigo 1º do Decreto definisse como objetivo da Camex *formular a política comercial*, seus incisos, que detalhavam as áreas de atuação, indicavam que a câmara deveria apenas “propor diretrizes” de atuação – reconhecendo que implementá-las estava fora de seu escopo. Mesmo com limitados poderes, deve-se ressaltar que, sendo presidida pelo ministro da Casa Civil e tendo seu secretário executivo indicado diretamente pelo Presidente da República, a Camex se tornou um espaço importante de discussão de diretrizes de política comercial: segundo depoimento de integrante, os anos iniciais foram de “muita criatividade” (FERNANDES, 2010).

Essa distribuição de competências em favor do Ministério da Fazenda na formulação da política comercial é compreensível em 1995. Este foi o ano de implementação do Plano Real, que colocou a política cambial e comercial a serviço da estabilização de preços, assim como o ex-presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992) havia ensaiado ao concentrar no MEFP muitas das competências antes dispersas em outros órgãos do governo.⁹ Honório Kume, economista que chefiou a Coordenadoria Técnica de Tarifas (CTT) no governo Collor, comenta que após o Plano Real foi alterado inclusive o cronograma de implementação da Tarifa Externa Comum do MERCOSUL, para que a importação de produtos com peso significativo sobre os índices de preços fosse liberalizada antes (KUME, PIANI; SOUZA, 2000). Não espanta, pois, que no governo Fernando Henrique Cardoso, não tenha se sustentado no cargo nenhum dos ministros da Indústria¹⁰ que saiu a público criticar a austeridade da Fazenda – indicando que, quando alguma disputa burocrática emergiu, o presidente arbitrou em favor do ajuste (FERNANDES, 2010).

⁷ Decreto n. 99.546, de 25 de setembro de 1990.

⁸ A manutenção dessa prerrogativa no MRE exigiu a articulação de diplomatas no governo Fernando Collor (1990-1992), quando muitas das competências sobre comércio exterior foram alocadas no novo ministério da Economia, Fazenda e Planificação (MEFP), conforme relata o então chefe do Departamento Econômico Celso Amorim (1997).

⁹ Sobre as reformas administrativas na área de comércio exterior durante o governo Collor, ver a tese de Carlos Pio (2001). O trabalho de Olavo Brasil Jr. e Maria Regina Soares de Lima (1987), por sua vez, descrevem as competências na política de comércio exterior no período anterior.

¹⁰ As denominações para o ministério da Indústria variaram bastante nesses anos – Ministério da Indústria, Ciência e Tecnologia; da Indústria e Comércio; da Indústria e Comércio Exterior.



O lento enfraquecimento do imperativo de estabilização no segundo governo FHC e a progressiva abertura do Estado a grupos ‘desenvolvimentistas’ ajudam a explicar as reformas administrativas ocorridas entre 1999 e 2003, quando o recém criado Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) ganhou força na definição da política comercial, reforçando as competências da Camex.¹¹ Com os preços sob controle, mas a balança comercial negativa desde 1994, o próprio presidente da República sinalizou, em discurso de 1999, que a ‘reestruturação produtiva’ voltava à agenda, como parte de um esforço compreensivo para recuperar as exportações, inclusive com o apoio do Ministério da Fazenda e do Banco Central (CARDOSO, 1999 *apud* FERNANDES, 2010, p. 88).

A retomada da política de estímulo às exportações foi acompanhada pela incorporação, ao MDIC, de nomes bastante próximos do empresariado paulista exportador, especialmente na gestão do ministro Alcides Tápias e do secretário executivo da Camex Roberto Giannetti da Fonseca. Respaldados pelo empresariado e alinhados à nova orientação do governo, eles lograram fortalecer a Camex e o MDIC frente ao ministério da Fazenda na definição da política comercial. Em julho de 1999, a Camex, que, em 1995, havia sido criada para coordenar a política de comércio exterior, saiu do abrigo da Casa Civil para sediar-se no MDIC, com o objetivo de *“trazer um maior dinamismo à política econômica que fora até então essencialmente centrada na manutenção da estabilidade inflacionária, monetária e na aplicação de política industriais horizontalizadas”* (FERNANDES, 2010, p. 87)¹². A despeito de idas-e-vindas, dois anos depois, mais duas vitórias foram obtidas pelo MDIC: a Camex tornou-se competente para fixar alíquotas do imposto de importação e os direitos *antidumping* e compensatórios¹³, vencendo uma longa batalha travada contra o Ministério da Fazenda e a Receita Federal neste aspecto (FERNANDES, 2010); a presidência da Câmara passou a ser exercida pelo MDIC, em vez da Casa Civil¹⁴; e retirou-se a exigência de ‘consenso’ para as decisões¹⁵, o que acabou por enfraquecer o poder de veto do Ministério da Fazenda sobre a fixação de alíquotas dos impostos de importação e exportação. Por fim, em 2003, com a posse de Lula e a retomada de uma agenda

¹¹ Dois importantes trabalhos sobre a evolução das instituições responsáveis pela condução da política comercial foram escritos por Ivan Fernandes (2010) e Juan Claudio Epsteyn (2008).

¹² Essa alteração ocorreu ainda durante a gestão do ministro Clóvis Carvalho, que anteriormente comandava a Casa Civil. Ao ser realocado da Casa Civil para o MDIC na reforma ministerial desse mês, Carvalho levou consigo o comando da Camex (FERNANDES, 2013).

¹³ Art.2, incisos XII, XIII e XIV do Decreto 3.756, de 21 de fevereiro de 2001, e Medida Provisória n. 2.158-35, de 24 de agosto de 2001.

¹⁴ Decreto 3.756, de 21 de fevereiro de 2001, Art. 5º.

¹⁵ Decreto 3.981, de 24 de outubro de 2001, Art. 5º, §1. Segundo Fernandes (2010), no modelo inicial, adotou-se a regra do consenso para que o Ministério da Fazenda pudesse vetar aspectos da política comercial que ameaçassem os planos de estabilização.



desenvolvimentista, a Camex passou a ter a incumbência definitiva de formular a política comercial¹⁶, e não apenas de “coordenação e implementação” definidas no decreto de outubro de 2001. Além disso, em seu Conselho de Ministros, que passou a reunir-se mensalmente¹⁷, foi incorporado o Ministério do Desenvolvimento Agrário¹⁸ e um Conselho Consultivo do Setor Privado¹⁹.

Entre as competências reunidas na Camex em 2001, estavam a de “fixa[r] diretrizes e procedimentos para investigações relativas a práticas desleais de comércio exterior” e de estabelecer “diretrizes para as negociações de acordos e convênios relativos ao comércio exterior”. Nos anos seguintes, todas as decisões sobre a abertura de contenciosos partiram de resoluções deste colegiado. No entanto, no mesmo ano em que a Camex se fortalecia e aproximava do MDIC, em 2001, o ministro das Relações Exteriores Celso Lafer viabilizou sua proposta de criar uma Coordenação de Contenciosos Comerciais no Itamaraty. O Secretário Geral do MRE à época, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, afirmou que a criação da Divisão de Contenciosos no MRE era parte do esforço de capacitação das burocracias estatais e de adequação dos processos administrativos do Governo Federal às novas normas do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), que colocou regras mais precisas para muitos dos instrumentos de política comercial, como o próprio ministro Celso Lafer defendia há anos (SEIXAS CORRÊA, 2001)²⁰.

A declaração de Seixas Corrêa não explica, no entanto, por que razão a coordenação foi abrigada especificamente no MRE e não em outros ministérios – como havia ocorrido com os processos de defesa comercial, analisados e conduzidos pelo MDIC. É provável que Lafer tenha trabalhado para manter no MRE a coordenação das disputas comerciais por saber que o MDIC estava mais susceptível à captura por interesses privados do que o Itamaraty, cuja força política depende menos de laços com partidos ou sociedade

¹⁶ Art. 1 do Decreto 4.732, de 10 de junho de 2003. A reforma de fevereiro de 2001, quando o ministro Alcides Tápias comandava a pasta, havia dado à Camex a competência de formular a política comercial, em vez de coordená-la como lhe competia no desenho inicial. No entanto em outubro do mesmo ano, após a saída de Tápias de ministério e a posse de Sérgio Amaral, novamente submeteu-se a Camex a uma revisão que lhe retirou o poder de formular a política comercial (FERNANDES, 2010).

¹⁷ Art. 4, §4 do Decreto 4.732, de 10 de junho de 2003.

¹⁸ Decreto n. 5.453, de 2 de junho de 2005.

¹⁹ Art. 5 do Decreto 4.732, de 10 de junho de 2003.

²⁰ Declaração do Secretário Geral do MRE, Seixas Corrêa respalda a interpretação: “A criação da coordenação-geral para contenciosos deve-se à importância de um acompanhamento específico e com maior grau de especialização nas questões por assim dizer “judiciais” (os chamados “panels”) em que o país se encontra envolvido não só no contexto da OMC, mas também no âmbito dos mecanismos de solução de controvérsias do Mercosul.” (SEIXAS CORREA, 2001, p. 342). Ver também, a esse respeito, entrevista de Celso Lafer ao Correio Brasiliense em 29 de janeiro de 2001, “Mobilização para Negociar a ALCA”: “uma ideia que tenho em relação ao Itamaraty é criar um departamento de contenciosos econômicos que concentre a competência no âmbito do Itamaraty e possa fazer essa ponte com acadêmicos e empresários” (LAFER, 2001b, sp.).



do que de delegação do próprio presidente (LIMA, 1994), o que poderia desfigurar a condução dos contenciosos em dois sentidos. Primeiro, abrindo disputas sem o devido respaldo legal para atender a reclamações empresariais; segundo, ignorando as implicações políticas que geralmente decorrem da decisão de abrir um painel. Em dois episódios no governo FHC, o Itamaraty havia criticado a presteza com que os ministérios da Agricultura e da Indústria se dispuseram a atender os pleitos do empresariado: no caso das medidas de defesa comercial sobre as importações de aço, por considerar haver provas insuficientes de “surto de importações”, e no contencioso contra subsídios agrícolas nos EUA, segundo Giannetti da Fonseca, por considerar o Itamaraty que não havia pessoal qualificado o bastante no governo brasileiro, especialmente frente um adversário “tão forte e preparado” (FERNANDES, 2010, p. 97).

Destarte, pode-se dizer que o propósito das reformas de 1999 a 2003 não foi fortalecer o Itamaraty, mas sim a Camex e o MDIC, revertendo a orientação antiinflacionária que dominou a política comercial nos anos 1990 e liberando-a para servir à reestruturação produtiva. Com relação aos contenciosos comerciais, o resultado foi dúbio. Por um lado, o MRE afirmou seu papel na *coordenação das disputas* ao controlar a agência destinada a esse fim; mas, por outro, perdeu poder de veto sobre a *decisão de abrir contenciosos*, pois esta continuou prerrogativa do colegiado da Camex que, no entanto, passou a decidir por maioria e não consenso a partir de 2003.

3.2- A Participação Brasileira no OSC: Quais as Evidências de Balanceamento?

Sendo esse o resultado da reforma administrativa nos órgãos responsáveis pelo comércio exterior, vale analisar se, ao trazer para o MRE a *coordenação* dos contenciosos, os diplomatas os colocaram a serviço do propósito de “multipolarização do mundo”, que em 2001 era incorporado à agenda da política externa brasileira.

Nos discursos de ministros, secretários gerais e presidentes da República entre 1995 e 2000, as evidências são bastante nítidas. Nunca houve, em todas as manifestações sobre a OMC, qualquer intenção expressa de usar as negociações ou os contenciosos comerciais de forma política. Há, sim, indicações do contrário, de que os contenciosos deveriam ser tratados jurídica e parcimoniosamente, seja para evitar a contaminação de outros temas, seja porque politicamente o Brasil teria menos força do que legalmente para combater o protecionismo nos grandes países como Estados Unidos e nações europeias. Por outro



lado, há também demonstrações de grave indignação com o protecionismo nos países desenvolvidos.

Depois de 2001, período que nos interessa, as evidências são menos transparentes. Foi este o ano em que se iniciou a Rodada Doha e, simultaneamente, criou-se a Coordenação de Contenciosos Comerciais do MRE, como já dito. Por um lado, o chefe do Departamento Econômico do Itamaraty, Carlos Márcio Cozendey, entendia que Órgão de Solução de Controvérsias da OMC oferecia um caminho para resolver “*juridicamente*” as questões comerciais, evitando que os desacordos “*transbord[assem] as questões específicas e contamin[assem] outros aspectos dos relacionamentos bilaterais*”. No entanto, reconhecia Cozendey que a decisão de levar um caso à OMC tinha implicações políticas: “*O recurso ao sistema não deixa, porém, jamais de ser um ato político e de ser entendido como tal. É, portanto, decisão que precisa ser tomada tendo em mente o contexto global do relacionamento bilateral, o tema de que se trate, e a conjuntura multilateral.*” (COZENDEY, [s.d.], p. 2).

Sendo políticas as implicações de um contencioso, imaginamos que o Itamaraty as levasse em conta quando discutia, na Camex ou junto à Presidência da República, medidas para desobstruir as exportações. Nesse aspecto, o período entre 2001 e 2003 marca uma mudança não desprezível. O então ministro Celso Lafer expressou, em algumas ocasiões desse período, certo comedimento na abertura das disputas comerciais – freando a rápida disposição dos ministérios da Agricultura e da Indústria em levar os casos à OMC. Na visão de Giannetti da Fonseca, o Itamaraty tentava evitar um embate com os “mais poderosos” e considerava não ter no governo quadros capacitados para levar adiante as disputas, especialmente em um ano em que dois contenciosos de vulto exigiam o engajamento das autoridades – o caso das patentes levantado pelos EUA e o das aeronaves pelo Canadá, ambos contra o Brasil.²¹ Estes mesmos episódios sugerem um grande zelo de Celso Lafer pela legalidade da OMC, pois evitava abraçar a causa do empresariado se suspeitasse que o pleito não tinha fundamento. Na gestão de Celso Amorim houve alterações importantes. O problema de quadros qualificados foi amenizado com o aumento do número de vagas para o ministério, a imersão de muitos diplomatas na missão de Genebra, e a especialização de centros de excelência de direito no país dedicados ao tema. Em segundo lugar, a visão de Amorim sobre a política internacional era menos ‘reverente’ aos EUA do que a de Lafer,

²¹ Em depoimento a Ivan Fernandes (2010, p. 97), Roberto Giannetti da Fonseca disse que o “MRE, cujo ministro eram Celso Lafer, e o então ministro do Desenvolvimento Sérgio Amaral não queriam entrar com painel contra os EUA devido à falta de pessoal qualificado para lidar com o problema e enfrentar um adversário tão forte e preparado”.



porquanto considerava que o Brasil deveria assumir maior papel na política internacional, inclusive enfrentando as potências quando necessário fosse.

No entanto, as estatísticas sobre a *abertura* dos contenciosos na OMC nos últimos 20 anos evidenciam alguns paradoxos. Primeiro, o amplo período 1995-2002 concentra grande parte das consultas levadas pelo governo brasileiro ao OSC, embora com dois padrões distintos: entre 1995-1999, há maior dispersão dos países contestados pelo Brasil; enquanto em 2001-2002 os casos voltam-se, sobretudo, para os EUA (Tabela 1). O ano de 2001 é justamente quando toma corpo o propósito de multipolarização – evidência a favor da tese de *soft balancing* -, mas é também quando ocorrem outros eventos importantes para a abertura de contenciosos: i) os EUA questionam a legislação brasileira de propriedade intelectual, acirrando os ânimos nas questões comerciais; ii) a Camex é reformulada; e iii) cria-se a coordenação de contenciosos no MRE. Portanto, há, sob esse prisma, indícios para a tese de *soft balancing*, embora as conclusões devam ser matizadas, pois o período coincide com outros fatores que podem estar associados às disputas.

Tabela 1: Disputas iniciadas pelo Brasil, por país reclamado (1995-2015)

Reclamado	1995-2000	2001-2002	2003-2009	2010-2015	TOTAL
EUA	3	5	2	0	10
União Europeia	4	2	0	1	7
Outros PDs	2	1	0	0	3
América do Sul/México	3	1	0	0	4
Outros PEDs	1	0	0	2	3
TOTAL	13	9	2	3	27
Média anual	2,2	4,5	0,3	0,4	1,3

Fonte: Organização Mundial do Comércio (www.wto.org). Elaboração do autor.

Por outro lado, paradoxalmente, o número de disputas contra os Estados Unidos cai muito depois de 2003, justamente quando Lula assume o governo e põe em marcha iniciativas concretas para distribuir o poder mundial. Nos 13 anos de governo do PT, foram abertas apenas 2 consultas contra os EUA, frente a 8 consultas nos 8 anos governos do PSDB. Esses dados sugerem que o discurso de multipolarização de Lula, embora possa explicar as coalizões formadas nas negociações multilaterais, como o IBAS, ou a consolidação dos BRICS, não se manifestou na atuação brasileira no Órgão de Solução de Controvérsias. Welber Barral, que foi Secretário do Comércio Exterior do MDIC durante alguns anos, sugere que esse comedimento no período Lula ocorreu porque, entre 2003 e 2008, o governo esperou abrir mercados na Rodada Doha, aguardando seus resultados antes de avançar litigiosamente os temas comerciais, muito embora haja depoimentos



exatamente do contrário, de que o OSC é usado de maneira complementar às negociações multilaterais, seja para forçar a inclusão de certos temas na agenda, seja para angariar poder de barganha (BARRAL, 2015).²² Outra hipótese, menos plausível, é que a Coordenação de Contenciosos do Itamaraty, em vez de facilitar a abertura de processos, na verdade conteve as demandas injustificadas do setor privado, fazendo uma triagem 'legal' antes de iniciar contenciosos. De qualquer forma, não parece ter sustentação a idéia de que o PT usou a política comercial de forma 'política', pelo menos não nas disputas da OMC, pois sua estratégia de enfrentamento dos EUA não foi acompanhada de mais casos.

Outra maneira de tentar capturar o viés político das disputas comerciais é analisar o número de casos abertos por um país *para cada dólar exportado*. Partimos da suposição de que quanto mais intenso o fluxo comercial, mais recorrente deverão ser as restrições comerciais enfrentadas e, portanto, as disputas no OSC. Restringimos a análise a alguns reclamantes: Brasil e Índia, por supostamente serem praticantes do *soft balancing*, Canadá e Japão pela tradicional aliança com os EUA, e União Europeia. Além disso, são esses os únicos países que acionaram o Órgão de Solução de Controvérsias mais de 20 vezes entre 1995 e 2015.

Sob esse prisma, alguns aspectos chamam a atenção. Primeiro, Brasil e Índia são muito ativos no OSC em geral (Tabela 2, linha 'Mundo'), e não apenas contra os EUA: nenhum dos países analisados abriu tantas disputas na OMC por valor de dólar exportado quanto estes emergentes. Se restringimos a análise às disputas iniciadas contra os EUA, o valor é ainda mais elevado. Isso poderia indicar um 'viés político' de Brasil e Índia, já que alvejam a potência com maior frequência do que a outros. Mas, como as disputas iniciadas pelo Japão e pela União Europeia contra os EUA têm as mesmas características, pode-se inferir que o elevado índice expressa mais o protecionismo americano do que a orientação política do resto do mundo. Essa afirmação, aliás, se estende ao Brasil: ele frequenta o banco dos réus no OSC mais recorrentemente do que se poderia esperar pelo valor de suas importações.

²² Segundo Cozendei ([s.d.], p. 6), "assim o sistema de solução de controvérsias passa a ser tanto fonte de iniciativas de negociação, quanto fonte de poder de barganha no contexto das negociações. Passa, ao mesmo tempo, a entrar nos cálculos do negociador a opção de não acordar uma nova regra e confiar que os resultados do sistema de solução de controvérsias lhe serão favoráveis".



Tabela 2: Índice de disputas*, por reclamante e reclamado

Reclamado	Reclamante				
	Brasil	Índia	Canadá	Japão	União Europeia
EUA	2,7	2,2	0,28	0,35	0,59
União Europeia (28)	1,2	1,5	0,22	0	.
Outros PDs	1,9	0	0,82	0,36	0,22
Brasil	.	2,5	3,6	2,8	0,93
Índia	0		4,1	0	1,8
China	0	0	1,9	0,13	0,41
Outros PEDs + Rússia	1,7	0,31	0,72	0,13	0,33
Mundo	1,1	0,8	0,51	0,18	0,12

* $[\text{Disputas iniciadas}(1995-2015) / \text{Valor exportado}(1995-2014)] * 10^8$

Fonte: Cálculo dos autores, com dados da UNCTAD (comércio) e OMC (disputas).

Por fim, as disputas iniciadas pelo Brasil e Índia em comparação com as de Canadá, Japão e União Europeia sugere haver certo viés Norte-Sul nas disputas: Brasil e Índia têm índices mais elevados em disputas contra UE, EUA e outros Países Desenvolvidos; enquanto os valores dos casos abertos por Canadá, Japão e União Europeia são maiores contra Índia, China, Brasil e outros Países em Desenvolvimento. Parece, pois, que Países Desenvolvidos abrem mais casos contra Países em Desenvolvimento, em relação ao valor exportado, do que contra Países Desenvolvidos, e vice-versa. Essa observação deve ser lida com cautela: serve mais como evidência de que a tese *soft balancing* não explica bem o padrão de ação dos países no OSC do que como prova definitiva de que há um viés Norte-Sul nesse órgão – hipótese que exigiria mais provas para sustentar-se.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma sucinta, pode-se dizer que a tese de *soft balancing* aplica-se bem à estratégia global do governo brasileiro para lidar com os EUA depois de 2001, quando a multipolarização declaradamente tornou-se uma das formas encontradas pelo Brasil para conter os danos que o unilateralismo estadunidense provocava à ordem internacional. De 2003 em diante, a crítica tornou-se ação: muitas iniciativas do governo foram expressamente tomadas para desconcentrar o poder mundial, como o Fórum IBAS, os BRICS, a UNASUL, entre outros.

Sem embargo, embora analiticamente útil, deve-se usar com cautela a tese do balanceamento brando para explicar iniciativas em que o governo ou não mencionou a intenção de ‘multipolarizar’ o mundo ou disse expressamente que seus interesses são



outros, simplesmente porque o conceito de *soft balancing*, na maneira como apresentado por Hurrell (2009), tem uma dimensão intencional-propositiva que deve ser considerada nas análises empíricas. Nesses casos, recorrer ao conceito de *soft balancing* para *explicar* a atuação internacional do Brasil, pode isentar-nos de buscar outras motivações, em diferentes níveis de análise, para a política externa.

Esse é o caso da atuação brasileira no Órgão de Solução de Controvérsias. Por um lado, há um grande número de disputas iniciadas tanto pelo Brasil contra os Estados Unidos, particularmente no ano de 2001, quando o propósito de “multipolarização do mundo” foi introduzido na agenda da política externa brasileira. Por outro lado, o Itamaraty não tinha competência exclusiva de iniciar os contenciosos, que era dividida com ministérios abertamente menos críticos dos EUA, como a Indústria, a Fazenda e a Agricultura. Além disso, quando desagregamos as disputas por ano, os números mostram que a eleição de Lula foi acompanhada pela *redução* das disputas contra os EUA – o que nos desautoriza a imputar a ação no OSC ao acirramento das críticas ao país, que de fato ocorreu no período.

Diante das limitações do conceito de *soft balancing* para explicar essa dimensão da ação internacional do Brasil, outras hipóteses e fontes podem ser analisadas futuramente. Primeiro, o governo geralmente abre disputas para lidar com barreiras enfrentadas pelo setor privado em suas exportações. É plausível, portanto, que a redução nas disputas após 2002 se explique simplesmente por uma menor demanda do setor privado por proteção frente ao governo. Além disso, analisamos as *consultas* iniciadas pelo governo no OSC, conscientes de que muitas delas não conduziram a *painéis*. É possível que limitar a análise quantitativa aos painéis altere os resultados. Por fim, a condução de entrevistas com burocratas e a consulta nas atas da Camex poderiam dar indícios mais concretos sobre alguma motivação não estritamente comercial nas disputas abertas pelo Brasil na OMC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AMORIM, Celso Nunes. **Celso Amorim (depoimento, 1997)**, 1997;

_____. A Reforma da ONU. In: **IEA – Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, 1998;

AMORIM, Celso. Entrevista do Embaixador Celso Amorim. In: **Gazeta Mercantil**, 18 de dezembro de 2002;

_____. A ONU aos 60. In: **Política Externa**, v. 14, n. 2, 2005;

_____. **Conversas com Jovens Diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011, 600p;



_____. Segurança Internacional: Novos Desafios para o Brasil. In: **Contexto Internacional**; Rio de Janeiro, v. 35, n.1, 2013b, pp. 287-311;

_____. **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013a, 168p;

_____. **Entrevista concedida aos autores**. Rio de Janeiro, 2 de dezembro de 2015a;

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva**. São Paulo: Benvirá, 2015b, 520p;

BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao MERCOSUL)**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010;

BARRAL, Webber. **OMC e os contenciosos**, 2015. Disponível em <<http://jota.uol.com.br/coluna-barral-omc-e-os-contenciosos-brasileiros>>. Acesso em 18 de junho de 2016;

BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004, 260p.;

BRIC. **Comunicado Conjunto**. Encontro dos Ministros de Assuntos Exteriores – 16 de maio de 2008, Ecaterimburgo. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/173-brics-foreign-ministers-meeting-yecaterinburg-may-16-2008-joint-communicue>. Acesso em: 27/06/2016;

_____. **Declaração Conjunta dos Líderes dos Países do BRIC**. I Cúpula do BRIC; Ecaterimburgo, 16 de junho de 2009. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/114-first-summit-2>. Acesso em: 27/06/2016;

BROOKS, S. G.; WOHLFORTH, W. C. Hard times for soft balancing. In: **International Security**, v. 30, n. 1, 2005, pp. 72-108;

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por Ocasão de Jantar Oferecido em Homenagem ao Sr. Jiang Zemin, Presidente da República Popular da China. Brasília, 11 de Abril de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 28, n. 88, 1º semestre de 2001, pp. 99-101;

_____. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por Ocasão da Cerimônia de Assinatura de Atos. Moscou, 14 de Janeiro de 2002. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 29, n. 90, 1º semestre de 2002a, pp. 35-36;

_____. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por Ocasão do Jantar em sua Homenagem pelo Presidente da Federação Russa, Senhor Vladimir Putin. Moscou, 15 de Janeiro de 2002. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 29, n. 90, 1º semestre de 2002b, pp. 45-46;



_____. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por Ocasião do Jantar Oferecido em sua Homenagem pelo Presidente da República Eslovaca, Rudolf Schuster. Bratislava, 26 de Fevereiro de 2002. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 29, n. 90, 1º semestre de 2002c, pp. 81-82;

CORTES, María Julieta. O Brasil e a ALCA: um estudo a partir da Argentina. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v. 26, n. 2, 2004, pp. 355-394;

COZENDEY, C. M. B. **O sistema de solução de controvérsias da OMC**: para além dos contenciosos, a política externa. [s.d.];

EPSTEYN, J. C. **Evolución histórica de modelos institucionales de política comercial: los casos de Estados Unidos e Brasil en perspectiva comparada**. [s.l.] Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2008;

FERNANDES, I. F. DE A. L. **Burocracia e política: a construção institucional da política comercial brasileira pós-abertura econômica**. São Paulo: Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas., 2010.

_____. A construção institucional da política comercial brasileira: a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) no governo Cardoso. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 123–148, mar. 2013;

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança? In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 53, n. 1, 2010, pp. 141-156;

FONSECA JR, Gelson. BRICS: notas e questões. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (org). **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília, FUNAG, 2012, pp. 13-31;

HIRST, Monica. Os cinco “A”s das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2006, pp. 91-127;

IBAS. **Declaração de Brasília**, 6 de junho de 2003. Disponível em: http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/comuneques/Brasilia_Declaration_2003.pdf. Acesso em: 15/04/2016;

_____. **Declaração Conjunta**. 1º Encontro de Cúpula do IBAS. Brasília, 13 de setembro de 2006. Disponível em: http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/declarations/1st_summit_declaration.pdf. Acesso em: 15/04/2016;

KUME, H.; PIANI, G.; SOUZA, C. F. B. A política brasileira de importação no período 1987-98: descrição e avaliação. In: CORSEUIL, C. H.; KUME, H. (Eds.). **Abertura comercial brasileira: impactos sobre o emprego e o salário**. Rio de Janeiro: IPEA (mimeo), 2000;

LAFER, Celso. O Brasil Quer um Mundo Mais Multipolar. Entrevista do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, Concedida ao Jornal “Público” de Portugal. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 28, n. 89, 2º semestre de 2001a, pp. 317-319;



_____. Mobilização para Negociar a ALCA. In: **Correio Braziliense**, 29 de janeiro de 2001;

_____. Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer, por Ocasão da Cerimônia de Condecoração do Embaixador da República Popular da China, Wan Yongxian, com a Grã-Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul, em 02 de Agosto de 2002. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 29, n. 91, 2º semestre, 2002, pp. 79-82;

LIMA JR., O. B. DE; LIMA, M. R. S. Autonomia organizacional e policentrismo decisório. In: ABRANCHES, S. H. (Ed.). **As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil**. São Paulo: Vértice, 1987. p. 158–213;

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, p. 27–46, 1994;

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília; v. 48, n. 1, 2005a, pp. 24-59;

PAPE, R. A. Soft balancing against the United States. In: **International Security**, v. 30, n. 1, 2005, pp. 7-45;

PAUL, T. V. Soft balancing in the age of U.S. primacy In: **International Security**, v. 30, n. 1, 2005, pp. 46-71;

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** 3 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011, 520p.;

PIO, C. R. **A construção política da economia de mercado no Brasil: estabilização e abertura comercial (1985 – 1995)**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2001;

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. A Agenda Econômico-Comercial e Reformas no Itamaraty. In: **Carta Internacional**, 1º de julho de 2001;

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque, EUA, 23/09/2008. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 29, n. 103, 2º semestre, 2008, pp. 83-86;

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Segunda Sessão Plenária da 5ª Cúpula das Américas, em Port of Spain, Trinidad e Tobago, 18 de abril de 2009. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 29, n. 104, 1º semestre de 2009, pp. 93-98;

WALT, S. M. Keeping the World "Off-Balance": Self-Restraint and U.S. Foreign Policy. In: **America Unrivaled: The Future of the Balance of Power**. Ithaca, cap. 4, New York.: Cornell University Press, 2002;



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016