

breves cindes 102

**A economia política da política
comercial agrícola do Brasil:
atores e formação das posições**

Leane Cornet Naidin
Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

Setembro de 2020



A economia política da política comercial agrícola do Brasil: atores e formação das posições

Leane Cornet Naidin

Pedro da Motta Veiga

Sandra Polónia Rios

1. Introdução¹

O posicionamento do Brasil nos foros internacionais que negociam e criam regras que afetam a produção e o comércio internacional de produtos do setor é hoje orientado por objetivos que correspondem aos interesses exportadores dos produtores agrícolas. No entanto, a política comercial agrícola brasileira também contempla preocupações dos segmentos voltados para o mercado interno – em geral, mas não apenas – que se refletem em demandas protecionistas, sob a forma de resistência à redução de tarifas de importação ou demandas para sua elevação, imposição de cotas de importação, imposição de medidas sanitárias e fitossanitárias ou barreiras técnicas que dificultem as importações desses produtos.

Este artigo mapeia, na seção 2, as instituições públicas e privadas que influenciam a formulação e atuam na defesa do posicionamento brasileiro nos foros de negociações de regras que afetam a produção e o comércio de produtos agrícolas. Na seção 3, analisa-se a economia política da política comercial agrícola do país, em sua evolução e atual configuração. A seção 4 discute os desafios gerados pelo novo cenário regulatório internacional para o posicionamento tradicional do Brasil

¹ Este artigo é parte do relatório de pesquisa *A Regulação Internacional da Produção e do Comércio Agrícola: Participação e Posicionamento do Brasil*, elaborado para o CINDES para o Instituto Escolhas, disponível em: http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=51&Itemid=14

no que se refere à produção de normas que afetam a produção e o comércio internacional de produtos agrícolas.

2. Os atores públicos e privados relevantes

Há muitos órgãos públicos que influenciam, de alguma maneira, as regulações brasileiras e as posições do país nos foros internacionais produtores de regras que afetam a produção e o comércio de produtos agrícolas. Sem pretender ser exaustivo, o mapeamento realizado neste trabalho sugere que os mais relevantes são:

- Ministério das Relações Exteriores (MRE)
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)
- Ministério da Economia (ME) e Câmara de Comércio Exterior (CAMEX)
- Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO)
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)

Embora não tenham participação direta no processo de criação e negociação da normativa para o setor agrícola, há ainda dois atores públicos cuja atuação tem impacto sobre as normas para a produção e o comércio de produtos do agro: o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Congresso Nacional. No primeiro caso, porque a normativa relacionada ao meio ambiente condiciona a produção e as exportações de produtos agrícolas. No segundo, porque cabe ao Congresso a ratificação dos acordos que internalizam as normas negociadas nos foros internacionais.

No setor privado, há também um amplo conjunto de atores que representam os interesses dos produtores do agronegócio e que buscam influenciar o processo de elaboração e negociação de normas no âmbito doméstico e internacional. Embora sejam muitos atores, os mais atuantes no que se refere às regras internacionais que afetam o setor são:

- Confederação Nacional da Agricultura (CNA);
- Associações setoriais (como a ÚNICA, ABIOVE, ABPA etc.) e;
- Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG).

Recentemente, o Instituto Pensar Agro (IPA) vem ganhando relevância no processo de influência do setor. No entanto, esse instituto dedica-se principalmente a fornecer informações e a influenciar o trabalho da Frente Parlamentar da Agropecuária, mais voltada para políticas domésticas que afetam o agronegócio.

A Figura 1, a seguir, apresenta de forma esquemática e sintética os principais atores públicos e privados que atuam na formulação e defesa do posicionamento brasileiro nos foros internacionais de produção de regras para a produção e o comércio de produtos agrícolas, bem como suas interações.

Os grandes temas ou conjuntos de regras que afetam a produção e o comércio de produtos agrícolas e que estão sujeitos a negociações internacionais estão representados por elipses azuis na Figura 1. Esses temas são negociados nos foros internacionais apresentados no alto da figura. Os atores públicos que negociam ou formulam as posições brasileiras estão representados pelas figuras contornadas por verde, e as organizações do setor privado que buscam influenciar esse processo aparecem na parte inferior da figura.

As setas que ligam os atores privados aos públicos e aos temas e foros internacionais são apenas ilustrativas das principais interações entre eles, não pretendendo ser exaustivas, mas apenas chamar a atenção para as relações mais importantes.

Enquanto a Figura 1 representa os atores e interações relevantes para a formulação de posições e defesa dos interesses exportadores do setor agropecuário no Brasil, a Figura 2 apresenta os atores mais atuantes na política comercial unilateral do setor agrícola, refletindo primordialmente as preocupações de caráter defensivo em relação à competição externa. Aqui também a descrição dos atores e suas prin-

cipais interações não tem o objetivo de ser exaustiva, mas apenas de representar as relações mais relevantes.

Os principais instrumentos de política comercial mobilizados para o objetivo de proteger os produtores domésticos da concorrência com produtos importados são: tarifas, cotas, medidas de defesa comercial (*antidumping*) e medidas sanitárias e fitossanitárias.

Dois atores que não aparecem como relevantes para a política comercial negociada tornam-se mais atuantes na política comercial unilateral: o Congresso e o Instituto Pensar Agro. Na realidade, o Congresso não tem um papel ativo na administração pontual da política comercial unilateral, mas os congressistas, particularmente os que compõem a Frente Parlamentar da Agropecuária, atuam muitas vezes junto aos órgãos do Poder Executivo para defender as posições dos setores que se sentem ameaçados pela concorrência externa.

Figura 1
Normas internacionais que afetam o comércio de produtos agrícolas: principais temas, foros e atores públicos e privados

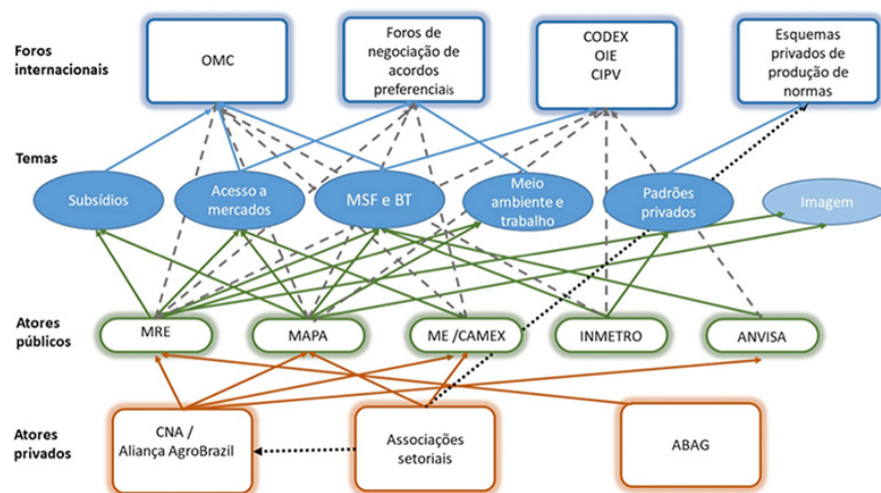
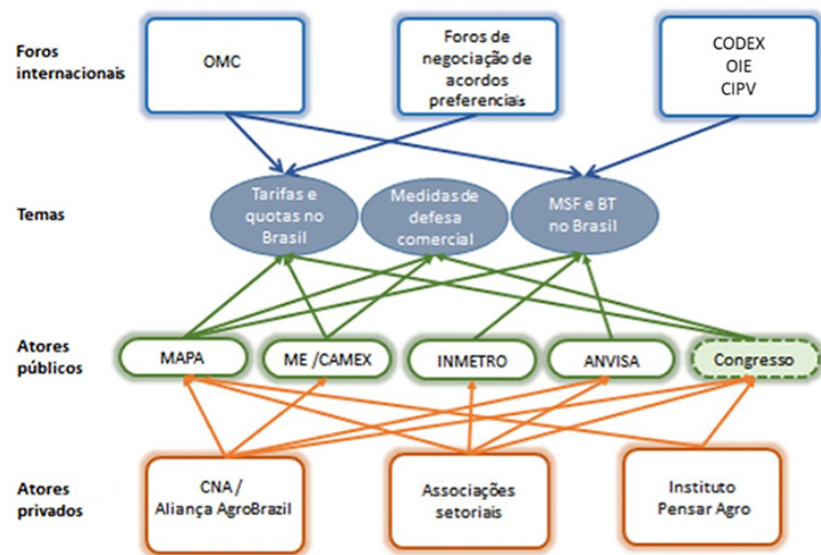


Figura 2
Foros internacionais e atores internos que regulam e atuam sobre a política comercial unilateral do setor agrícola



2.1. Os atores públicos

MRE – Ministério das Relações Exteriores

O MRE é o Ministério encarregado da representação do Brasil no exterior em fóruns internacionais, multilaterais e regionais. É o Ministério que apresenta e negocia os posicionamentos do país nas negociações internacionais. Embora o MRE participe, no âmbito interno, da formulação das posições negociadoras brasileiras, em geral, o posicionamento específico do Brasil nos temas agrícolas é influenciado pelos órgãos reguladores, principalmente o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e, em menor grau, os demais atores públicos apresentados na figura.

O MRE é o ponto focal do comitê do *Codex Alimentarius* no Brasil, o que significa que o Ministério é o responsável pelas notificações e representação do Brasil no órgão. No atual governo, o organograma do MRE sofreu reformas relevantes do ponto de vista do tratamento dos temas agrícolas nos foros internacionais. A nova estrutura do órgão contempla uma Secretaria de Política Externa Comercial e Econômica, que incorporou diversos departamentos e agências que antes estavam dispersos em subsecretarias variadas.

Essa secretaria reúne 11 subsecretarias/departamentos, que incorporam, por exemplo, as negociações no âmbito de organismos econômicos multilaterais – como a OMC e o Departamento de Promoção do Agronegócio (DP-Agro), criado sob a nova estrutura. Incorpora também a APEX-Brasil (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos), agência responsável pela promoção de exportações e investimentos, que até o início do governo Temer estava sob o comando do antigo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

A promoção das exportações e a defesa dos interesses do setor agrícola ganhou relevância nas prioridades do ministério no atual governo. De acordo com publicação do embaixador Ernesto Araújo em uma rede social no dia 21 de dezembro de 2018, às vésperas de sua posse como ministro das Relações Exteriores, “...estamos criando no Itamaraty um Departamento do Agronegócio para trabalhar junto com o Ministério da Agricultura na conquista de mercados internacionais. Daremos ao agro a atenção que no MRE ele nunca teve².”

² https://twitter.com/ernestofaraujo/status/1075956637981118464?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etfweembed%7Ctwterm%5E1075956637981118464&ref_url=https%3A%2F%2Fg1.globo.com%2Fpolitica%2Fnoticia%2F2018%2F12%2F21%2Ffuturo-chanceler-anuncia-criacao-de-departamento-de-agronegocio-no-itamaraty.ghtml

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

O MAPA é o ministério responsável pela formulação da política agrícola nacional, e participa da construção das posições técnicas setoriais do país nas negociações agrícolas internacionais, regionais, bilaterais ou multilaterais. Entre suas funções, estão a de promover políticas que assegurem a sanidade animal e vegetal, em linha com os compromissos internacionais do país.

O MAPA e a ANVISA atuam na análise de normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias que afetam a produção de produtos agrícolas no Brasil. Cabe ao Ministério da Agricultura a produção de normas e regulamentos referentes às inspeções das exportações e das importações de produtos de origem animal, atestando sua qualidade e segurança. Além disso, o ministério atua na fiscalização das mercadorias, visando a conformidade entre a legislação de inspeção sanitária brasileira e as normas exigidas pelos mercados de destino de produtos de exportação. Assim, as exportações de animais vivos ou de produtos alimentares de origem animal são submetidas ao cumprimento de requisitos regulamentados pelo MAPA.

A administração das tarifas e das cotas de importação, bem como da defesa comercial, é de responsabilidade do Ministério da Economia. Muitas das decisões sobre a política comercial agrícola são levadas à CAMEX, órgão colegiado localizado nesse ministério e no qual o MAPA tem assento. Assim, embora o MAPA não tenha a atribuição de administrar a política tarifária e de defesa comercial, representa as visões da agricultura no foro da CAMEX.

ME/Camex – Ministério da Economia/Câmara de Comércio Exterior

Após a reformulação promovida pelo Decreto n. 10.044, de 4 de outubro de 2019³, a Câmara de Comércio Exterior (Camex), do Ministério da Economia, passou a

³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10044.htm

ter por objetivo “a formulação, a adoção, a implementação e a coordenação de políticas e de atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, aos investimentos estrangeiros diretos, aos investimentos brasileiros no exterior e ao financiamento às exportações, com vistas a promover o aumento da produtividade da economia brasileira e da competitividade internacional do País”.

O Conselho de Estratégia Comercial é o órgão da Camex ao qual competem, dentre outras, as seguintes iniciativas:

- propor a estratégia e as diretrizes da política de comércio exterior;
- conceder mandato negociador e definir as diretrizes para as negociações de acordos e convênios relativos ao comércio exterior, aos investimentos estrangeiros diretos e aos investimentos brasileiros no exterior, de natureza bilateral, regional ou multilateral, e acompanhar o andamento e monitorar os resultados dessas negociações;
- pronunciar-se sobre propostas relativas a contenciosos e à aplicação de contramedidas para proteger os interesses brasileiros permitidos pelo Direito Internacional;
- propor diretrizes para as políticas de fomento de investimentos estrangeiros diretos no país e de investimentos brasileiros diretos no exterior;
- propor as diretrizes e coordenar as políticas de promoção de mercadorias e de serviços no exterior e de informação comercial.

O Conselho é presidido pelo presidente da República e composto pelos ministros dos seguintes ministérios: Casa Civil, Defesa, Relações Exteriores, Economia e Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O Comitê-Executivo de Gestão da CAMEX é presidido pelo ministro da Economia e composto por representantes (em geral, secretários) dos ministérios que compõem o Conselho Estratégico. O MAPA tem dois representantes nesse Comitê: o secretário de Assuntos Internacionais e o secretário de Política Agrícola. A Camex tem, portanto, papel central na formulação da política comercial, e as visões do setor agrícola são aí representadas pelo MAPA.

INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

O Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) é uma autarquia federal que atua como Secretaria Executiva do CONMETRO (Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial), vinculada à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia.

As linhas de atuação do INMETRO refletem as áreas temáticas e os compromissos relacionados à implementação, no Brasil, do Acordo de Barreiras Técnicas da OMC, bem como, em certos casos, do Acordo de MSF, para fins de estabelecimento de normas e regulamentos técnicos no país. Representantes do órgão integram os grupos de trabalho da Delegação Brasileira junto à OMC em Genebra em questões pertinentes à implementação do ABTC e às negociações comerciais internacionais sobre o tema, em coordenação com outros órgãos governamentais e representantes do setor privado.

O INMETRO também atua na formulação técnica de propostas junto aos Comitês de Barreiras Técnicas e de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC, no encaminhamento de notificações sobre políticas brasileiras, acompanhamento das notificações de parceiros comerciais e de apresentação de STCs (*Specific Trade Concerns*) nesses fóruns, bem como na resposta a questionamentos apresentados por outros países em relação a medidas do Brasil.

O CONMETRO é o órgão normativo interministerial do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO), o qual agrega, por sua vez, entidades públicas e privadas de certificação de produtos, todas acreditadas pelo INMETRO.

O CONMETRO atua por meio de seus Comitês Técnicos. Entre eles, o Comitê de Coordenação de Barreiras Técnicas ao Comércio (CBTC) é um fórum de dis-

cussões para propostas nas negociações internacionais; subsidia a participação do Brasil no Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio da OMC e outros fóruns; analisa projetos de normas, regulamentos técnicos e sistemas de avaliação da conformidade internacionais. O Comitê *Codex Alimentarius* do Brasil (CCAB) representa o Brasil no Comitê do *Codex Alimentarius* e coordena a atualização das normas CODEX como referência para adoção de normas para produtos alimentares. Em suas reuniões, o CCAB discute e elabora o posicionamento da delegação brasileira referente aos documentos a serem analisados nas reuniões internacionais dos diversos comitês técnicos do CODEX.

O CCAB tem uma ampla representatividade no setor da produção de alimentos, sendo composto por vários membros de órgãos do governo, da indústria doméstica e de órgãos de defesa do consumidor. Entre outros, fazem parte do CCAB a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Economia, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o INMETRO, Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), Instituto de Defesa dos Consumidores (IDEC), Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação (ABIA), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Confederação Nacional do Comércio (CNC).

A coordenação geral e a secretaria executiva do *Codex Alimentarius* no Brasil (CCAB) são exercidas pelo INMETRO. À semelhança da estruturação do CODEX, o CCAB atua por meio de grupos técnicos específicos. Aos grupos técnicos compete analisar e avaliar as matérias submetidas a exame pelos respectivos Comitês, a fim de elaborar posições a serem submetidas ao CCAB para as reuniões internacionais dos Comitês do CODEX.

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

A ANVISA é o órgão no Brasil encarregado da vigilância sanitária no território nacional, por meio da coordenação de portos, aeroportos, fronteiras e recintos

alfandegados. Tem por função editar normas e regulamentos para o controle sanitário da produção e consumo de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, processos produtivos, uso de insumos e técnicas, atividades que fazem parte do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.

A ANVISA é responsável pela implementação no Brasil dos compromissos assumidos em fóruns internacionais na área de vigilância sanitária e representa o país em iniciativas de cooperação internacional com outros países. No âmbito do MERCOSUL, atua no Subgrupo de Trabalho – SGT N° 3 “Regulamentos Técnicos e Procedimentos de Avaliação da Conformidade”, no tema de Alimentos. As normas harmonizadas nos SGT são de incorporação mandatória ao ordenamento jurídico nacional dos Estados-membros.

A ANVISA participa de Comitês coordenados pelo INMETRO – Comissão do *Codex Alimentarius* e Comitê Coordenador para América Latina e Caribe – de Grupos Técnicos (Certificação, Importação e Exportação de Alimentos e Princípios Gerais) e também dos coordenados pelo MAPA (Frutas e Vegetais Processados, Resíduos de Drogas Veterinárias em Alimentos, Resíduos de Agrotóxicos, Especiarias e Ervas Culinárias etc.).

Os Grupos Técnicos coordenados pela ANVISA tratam de vários temas afetos ao setor alimentos, tais como: contaminantes, aditivos, higiene, rotulagem, métodos de análise e amostragem, nutrição e alimentos para fins especiais e óleos e gorduras. A ANVISA também coordena alguns comitês temáticos específicos do *Codex Alimentarius*. Tem um papel relevante na definição de uma agenda regulatória periódica, a qual é preparada com base em iniciativas de governo, bem como em demandas e sugestões do setor privado. A ANVISA coordena chamadas públicas

para a incorporação de propostas. E conforme essas demandas adquirem massa crítica, passam a fazer parte de um novo marco regulatório – como no caso da rotulagem nutricional. Do ponto de vista das regras de vigilância sanitária, o campo de atuação da ANVISA cobre os produtos agrícolas industrializados e bebidas não alcoólicas, cabendo ao MAPA a coordenação do marco regulatório para produtos agrícolas básicos e bebidas alcoólicas.

A interface dos comitês do *Codex Alimentarius* com as atividades da área de alimentos da ANVISA ocorre por meio de Grupos Técnicos (GTs), cujas coordenações são exercidas pelo INMETRO, pela ANVISA, pelo MAPA e pelo MRE, conforme suas atuações nos diferentes segmentos da produção de alimentos, como resíduos de contaminantes químicos, rotulagem, inspeção nas liberações de importação etc.

Congresso Nacional

O Artigo 49, Inciso II, da Constituição de 1988, estabelece que o Poder Legislativo é encarregado de “resolver definitivamente sobre tratados, acordos, ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Ratificando o que reza aquele artigo, o Artigo 84, em seu Inciso VII, afirma que cabe privativamente ao presidente da República celebrar tratados, acordos ou atos internacionais “sujeitos a referendo do Congresso Nacional”⁴.

Em função dessa distribuição de atribuições entre os dois poderes na estrutura do Estado, a política comercial recebeu, historicamente, pouca atenção do Congresso no Brasil. Até mesmo a criação do MERCOSUL recebeu pouca atenção do Poder Legislativo. Protocolos e outros acordos assinados no âmbito do esquema de integração sub-regional costumam levar anos no Congresso até serem ratificados.

⁴ Soares de Lima, M.R.; Santos, F. (2001). O Congresso e a Política de Comércio Exterior. Lua Nova, n. 52. São Paulo. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452001000100006>

Apesar do reduzido grau de envolvimento do Poder Legislativo com os temas de política comercial, o mesmo não se pode dizer dos parlamentares, individualmente ou em coalizações, como a Frente Parlamentar Agropecuária. É frequente a mobilização de congressistas por produtores ou empresários preocupados com determinadas decisões de política comercial por parte do Executivo, em geral relacionadas a questões de interesse específico de suas bases eleitorais regionais⁵.

2.2. Os atores privados

CNA – Confederação Nacional da Agricultura⁶

A CNA é a instituição de representação patronal dos produtores agrícolas e atua da seguinte forma: as Federações da Agricultura e Pecuária atendem aos estados e representam os sindicatos rurais, que, por sua vez, desenvolvem ações diretas de apoio ao produtor rural. Como entidade de cúpula do setor agrícola, a CNA defende os interesses dos produtores junto ao Governo Federal, ao Congresso Nacional e aos tribunais superiores do Poder Judiciário. Embora não façam parte de seu sistema formal, a CNA congrega associações e lideranças políticas e rurais em todo o país.

A Superintendência de Relações Internacionais da CNA “desenvolve ações para fortalecer a projeção internacional do agronegócio brasileiro e ampliar o acesso a mercados. A atuação é baseada em três pilares: inteligência comercial, negociações internacionais e cooperação internacional”, de acordo com a descrição disponível no site da organização.

A área relevante para a produção de normas e regras internacionais que afetam o agronegócio é a de negociações internacionais, que acompanha as negociações de

acordos internacionais, acordos sanitários e fitossanitários, contenciosos agrícolas e deliberações em fóruns bilaterais e multilaterais, como a OMC e a OIE, dentre outros. A CNA também monitora as barreiras ao comércio e as legislações nos países importadores que podem afetar as exportações brasileiras.

A CNA desenvolve intensa atividade de articulação com órgãos do Executivo e com o Poder Legislativo, buscando influenciar as políticas públicas que afetam o agronegócio. A organização participa da Coalização Empresarial Brasileira, coordenada pela Confederação Nacional da Indústria, que reúne representantes de todos os setores produtivos interessados nas negociações de acordos comerciais.

A CNA busca também articular-se com entidades congêneres no exterior, como o *Farm Bureau* nos Estados Unidos e a *Copa-Cogeca* na Europa. Além disso, acompanha delegações oficiais brasileiras em foros de negociações internacionais, como acontece por ocasião das reuniões ministeriais da OMC.

ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio

Criada em 1993, a ABAG tem entre seus objetivos contribuir para a integração internacional da economia brasileira. A atuação da entidade se dá por meio de comitês, entre os quais está o Comitê de Comércio Internacional. Os membros da ABAG combinam associações setoriais, empresas do agronegócio, mas também prestadores de serviços para o setor, incluindo diversos bancos e agentes financeiros. Com esse mix de membros, a ABAG tem atuação discreta nas negociações internacionais, centrando seus esforços, no período recente, na mitigação dos danos à imagem do agronegócio brasileiro causado pelas polêmicas relacionadas à questão ambiental na Amazônia. A organização advoga tolerância zero com o desmatamento ilegal, embora reconheça que existem divergências entre seus membros.

Em um ambiente marcado pelas polêmicas em torno do desmatamento da Amazônia e sua conexão com o agronegócio, a ABAG atuou em diversos fóruns internacionais advogando que o desmatamento na região é ilegal e feito por grileiros

⁵ Para exemplos dessa mobilização, ver IPEA (2019). *The Political Economy of Trade Policy in Brazil*. Disponível em: http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=976&catid=51

⁶ <https://www.cnabrasil.org.br/areas-de-atuacao/relacoes-internacionais>

e invasores de terra, que não teriam nenhuma relação com o produtor rural. Os esforços são centrados na apresentação de informações que mostrem que o total de florestas preservadas pelos agricultores e pelos pecuaristas em suas propriedades ocupa parcela relevante (25%) do território brasileiro e que o país possui, atualmente, uma série de mecanismos voltados para processos produtivos que aliam produção a conservação ambiental.

IPA – Instituto Pensar Agropecuária

O Instituto Pensar Agropecuária foi criado em 2011 com o objetivo de apoiar a articulação do setor agropecuário com as diversas áreas de governo, mas, principalmente, para dar suporte aos trabalhos da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA). Atualmente, a entidade tem 46 membros, basicamente associações setoriais da agroindústria.

O trabalho é organizado em 13 comissões temáticas, sendo uma delas a Comissão de Relações Internacionais. Avaliam propostas e projetos legislativos, definem posições e assessoram a FPA.

Embora acompanhem as negociações de acordos comerciais internacionais, não têm atuação direta nessa área. Tampouco se envolvem nos temas relacionados a normas técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias. Nessas áreas, as associações setoriais que compõem o IPA atuam diretamente junto ao governo.

Os temas que parecem mobilizar maior esforço do IPA estão relacionados à política comercial unilateral, como tributação sobre exportações, tarifas e cotas de importação e medidas *antidumping* ou aquelas relacionadas à imagem do agronegócio brasileiro. Embora não atuem diretamente na formulação de posições do setor agropecuário nos acordos comerciais, acompanham e buscam influenciar as negociações de acordos ambientais internacionais.

Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura

Criada em 2015, a Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura é um movimento multissetorial composto por organizações do agronegócio, organizações não governamentais (ONG) da área de meio ambiente e clima, representantes do meio acadêmico, associações empresariais setoriais e empresas.

De acordo com a descrição apresentada em seu site oficial⁷, a Coalizão tem como objetivo propor ações e influenciar políticas públicas que levem ao desenvolvimento de uma economia de baixo carbono, com a criação de empregos de qualidade, o estímulo à inovação, à competitividade global do Brasil e à geração e distribuição de riqueza a toda a sociedade.

Ao agregar lideranças importantes do agronegócio e da área ambiental, a Coalizão tem elaborado documentos de posição que defendem a adoção de políticas públicas que aliem o estímulo à produção agrícola sustentável com a preservação do meio ambiente e a mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE).

Entre as principais bandeiras defendidas pela Coalizão estão: o fim do desmatamento e da exploração ilegal de madeira, a recuperação de áreas degradadas, o ordenamento fundiário, a proteção social de comunidades, bem como o estímulo à produção competitiva e sustentável de alimentos, produtos florestais e bioenergia. A Coalizão defende a permanência do Brasil no Acordo de Paris e desenvolve propostas voltadas à implementação das NDCs (Contribuições Nacionais Determinadas) apresentadas pelo país no âmbito do Acordo.

Em um ambiente doméstico marcado pelo aumento da polarização de posições em relação às questões ambientais e pela mudança de orientação da política ambiental governamental no Brasil, a Coalizão passou também a enfrentar maiores diver-

⁷ <http://www.coalizaobr.com.br/home/index.php/sobre-a-coalizaao/quem-somos>

gências entre seus membros. Estimulados pelo respaldo do governo à adoção de padrões ambientais menos rigorosos, alguns membros da Coalizão passaram a questionar posições que vinham sendo adotadas pelo movimento. Esse processo resultou no desligamento, ao final de 2019, de alguns membros com representação importante no setor do agronegócio⁸.

Associações setoriais empresariais

No âmbito do agronegócio brasileiro, há diversas associações setoriais muito atuantes na defesa dos interesses de seus associados. Exemplos são a ÚNICA, ABIOVE, ABPA, dentre muitas outras. Em geral, essas organizações desenvolvem intensa atividade de identificação de interesses e de articulação junto a órgãos do setor público (Executivo e Legislativo), como também participam de organizações mais abrangentes do setor agrícola (Aliança Brazil, ABAG, IPA) ou mesmo da Coalizão Empresarial Brasileira, liderada pela CNI.

Em sua atividade de defesa dos interesses exportadores, algumas dessas entidades contribuem com a elaboração de estudos técnicos, contratação de consultorias e assessoria jurídica para municiar o governo com informações para as negociações comerciais no mecanismo de solução de controvérsias na OMC.

⁸ O sítio do movimento na internet informa o desligamento das seguintes organizações em 2019: Abiove – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais; ABCZ – Associação Brasileira de Criadores de Zebu; CecaFé – Conselho dos Exportadores de Café do Brasil; Copersucar; Geoflorestas Soluções Ambientais; SRB – Sociedade Rural Brasileira; e UNICA – União da Indústria de Cana-de-Açúcar. Disponível em: http://www.coalizaobr.com.br/boletins/news_20191219.htm

3. A economia política da política comercial agrícola no Brasil

3.1. Antecedentes e emergência do setor agroexportador como ator na política comercial

Até o final dos anos 1940, a agricultura representava pouco mais de 20% do PIB brasileiro, enquanto a participação da manufatura era de 19%, os serviços respondendo por mais de 50% do total. O vigoroso processo de industrialização, iniciado nos anos 1950, levou a participação da indústria a 32% do PIB em meados dos anos 1970. Nos anos 1980, o ritmo de crescimento da economia observado nas décadas anteriores caiu fortemente e iniciou-se um processo de perda de participação da indústria no PIB, que se estendeu até a atualidade, apesar das sucessivas políticas adotadas para tentar frear o processo. Em 2017, a participação da indústria no PIB era de apenas 11%.

Na direção oposta, o desempenho do setor agrícola foi, durante os anos de industrialização acelerada induzida por políticas de substituição de importações, medíocre. A perda de dinamismo resultava da combinação dos altos custos de insumos e maquinário – devido às elevadas barreiras impostas às importações – com a migração de fatores de produção – capital e mão de obra – do campo para as cidades, sob o estímulo das políticas de industrialização. Várias outras políticas com efeitos distorcivos – controles de preços, monopólios estatais na comercialização de alguns produtos, proteção tarifária e não tarifária etc. – contribuíram para comprometer o desempenho do setor.

No início dos anos 1990, o setor foi beneficiado pelo programa de liberalização comercial – que reduziu tarifas de insumos e maquinário para a produção agrícola – e por um conjunto de medidas voltadas para a desregulamentação dos mercados agrícolas, que desmantelaram as estruturas estatais responsáveis pela administração de preços, exportações e estoques de produtos agrícolas. Além disso, nova

legislação isentou as exportações agrícolas de impostos estaduais, contribuindo para uma mudança significativa no ambiente de políticas em que o setor atuava. A todas essas evoluções, somou-se a geração, pela EMBRAPA, de resultados expressivos de suas pesquisas tecnológicas voltadas para a adaptação de sementes (de oleaginosas, em especial) aos solos e climas brasileiros.

A resposta do setor agrícola a esse novo ambiente foi impressionante: forte crescimento da produtividade e expansão da exportação de *commodities*, levando o setor a tornar-se exportador líquido ainda na década de 1990.

Na primeira década do século, o setor produtor de *commodities* beneficiou-se amplamente do crescimento dos preços internacionais de produtos agrícolas, o que se traduziu no aumento da participação dos produtos agrícolas nas exportações brasileiras.

A transformação estrutural da agricultura brasileira produziu profundas mudanças no posicionamento dos atores domésticos envolvidos com o setor em relação à agenda internacional. Isso foi particularmente perceptível no caso da agenda de negociações comerciais, em que o Brasil se engajou na mesma década em que a agricultura brasileira viveu sua revolução produtiva.

De fato, no ambiente doméstico de política em que a agricultura brasileira funcionou até o início dos anos 1990, o interesse dos atores privados e públicos ligados ao setor em participar das negociações comerciais em curso era muito limitado, o que se tornou claro na Rodada Uruguai do então GATT (1986-1994)⁹.

⁹ Ao final da Rodada Uruguai (e da liberalização comercial unilateral do início dos anos 1990), os níveis de proteção tarifários efetivamente aplicados pelo Brasil e produtos agrícolas eram nitidamente mais baixos do que os que beneficiam bens industriais. No entanto, as tarifas consolidadas pelo Brasil, também ao final da Rodada, para os produtos agrícolas chegam a 55%, nitidamente superiores às dos bens industriais, que não superam 35%. Isso significa que o Brasil pode legalmente – ou seja, de acordo com seus compromissos na OMC – aumentar as tarifas de bens agrícolas até níveis muito superiores aos das tarifas efetivamente praticadas.

No caso das negociações para o estabelecimento do MERCOSUL, o setor adotou posições essencialmente defensivas, com base em preocupações com a competição a ser enfrentada pelos produtores domésticos no mercado brasileiro, a partir da eliminação das tarifas entre os membros do bloco. Vale lembrar que à época os sócios brasileiros no MERCOSUL – especialmente Argentina e Uruguai – já eram produtores relevantes de bens agrícolas de clima temperado, que potencialmente concorrem com a produção de bens semelhantes no Sul do Brasil.

Com a transformação estrutural do setor, nos anos 1990, a agricultura brasileira “se descobriu como um ator internacionalmente competitivo e que enfrentava barreiras às suas exportações em outros países”, nas palavras de um especialista nos temas de comércio agrícola¹⁰. Ao longo dos anos 1990, o setor adotou estratégia ofensiva nas negociações que então se iniciavam com países desenvolvidos, no âmbito da ALCA e das tratativas entre o MERCOSUL e a União Europeia.

Na OMC, a nova postura negociadora do setor agrícola foi, ainda no início dos anos 2000, respaldada pelo governo, por intermédio do MRE, levando o país a estabelecer três painéis de solução de controvérsias – mecanismo que saíra substancialmente reforçado ao final da Rodada Uruguai – contra os EUA e a União Europeia. Não por acaso, os três painéis envolviam produtos cujas exportações eram expressões das transformações por que passou o setor agrícola no Brasil: soja, algodão e carne de frango.

Isso significa que, nos foros de negociação comercial, a estratégia oficial do Brasil na área agrícola deslocou-se, ao longo dos anos 1990 e dos primeiros anos deste século, sob o impulso dos interesses do setor exportador, de posições defensivas para posturas ofensivas voltadas para a abertura dos mercados domésticos de países desenvolvidos e para a redução ou eliminação de subsídios à produção e exportação de bens agrícolas.

¹⁰ Entrevista com Marcos Jank, criador e primeiro presidente do *think tank* Icone.

3.2. A desmobilização dos atores privados e a continuidade da estratégia oficial

Essa estratégia consolidou-se e manteve notável continuidade como posição oficial do Brasil nas negociações comerciais agrícolas e, de forma mais ampla, em todos os ambientes institucionais relevantes para a elaboração de normas voltadas para a regulação da produção e do comércio de bens agrícolas.

Isso apesar do curto período de tempo em que, sob a influência de organizações sociais e ONGs, apoiadas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, o Brasil liderou, nas negociações multilaterais da Rodada de Doha, o “G-20 agrícola”, coalizão voltada para a defesa dos interesses da agricultura familiar (ou camponesa) e que reunia, nas negociações da OMC, um conjunto heterogêneo de parceiros, vários dos quais com preocupações em geral protecionistas nas negociações agrícolas.

Domesticamente, a constituição do G-20 funcionava como um moderador dos posicionamentos ofensivos “empurrados” pelos interesses do agroexportador, mas os possíveis desdobramentos dessa evolução na estratégia brasileira foram abortados pelo colapso das negociações de Doha em 2008.

Antes mesmo da paralisia das negociações multilaterais em 2008 – e mais ou menos em simultâneo à suspensão das negociações entre MERCOSUL e União Europeia, em 2004, e da ALCA, em 2005 –, a mobilização do setor agroexportador em torno das negociações comerciais perdeu ímpeto, em função da emergência da China como um grande mercado comprador das *commodities* exportadas pelo Brasil e da consequente disparada dos preços internacionais desses produtos.

A demanda chinesa – e subsidiariamente asiática – deu ao setor agroexportador um novo impulso, em termos de produtividade, expansão da área plantada e exportações, deixando as negociações comerciais agrícolas com os países desenvolvidos – e, de maneira mais ampla, a agenda de política comercial – em absoluto segundo plano para os interesses do setor.

Nem mesmo a posterior retomada das negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia parece ter alterado este cenário: a mobilização do setor agroexportador em torno da agenda de negociações comerciais se esvaiu, e as atenções e preocupações do setor, em relação à agenda de comércio internacional, se deslocaram para outros temas e foros, em boa medida impulsionadas por evoluções nas políticas agrícolas e comerciais de outros países e regiões.

Em que pese esse recuo na mobilização direta do setor agroexportador, as posições oficiais do Brasil nas discussões e negociações em foros e temas que mantêm relevância do ponto de vista da geração e implementação de normas para a produção e o comércio agrícola continuam a expressar essencialmente os interesses e visões do setor e/ou dos segmentos que o compõem. É o que se observa nos Comitês da OMC que mantêm seus programas de trabalho, em foros de produção de normas, como o *Codex Alimentarius* e a OIE, e em negociações preferenciais recém-concluídas ou atualmente em curso¹¹.

Nesse cenário de redução de incentivos para a mobilização dos interesses do setor agroexportador em torno da agenda comercial, a arena da política comercial foi “invadida” por manifestações ostensivas de interesse dos setores agrícolas que competem com as importações – mesmo se alguns deles também são exportadores. Nos termos de um especialista setorial, “estes segmentos (lácteos, trigo, vinhos, arroz, fumo, café e até mesmo etanol) ocuparam a arena de política comercial com sua agenda protecionista”.

A arena de política comercial mobilizada, nesses casos, não é a de negociações, mas a das medidas e instrumentos unilaterais de política, ou seja, aqueles a que o

¹¹ Em relação às negociações preferenciais, é possível fazer a hipótese de que o menor interesse do agroexportador nessas negociações tenha “facilitado” o fechamento dos acordos com a União Europeia e com a EFTA, dois blocos de países altamente protecionistas na área agrícola.

país recorre para implementar políticas de proteção sem passar por negociações com outros países.

Vários episódios nos últimos três anos confirmam que alguns setores agrícolas ativamente demandaram proteção das importações, recorrendo a seus canais de representação no Legislativo, a instituições do Executivo ou mesmo a medidas judiciais: é o caso, entre outros, do café (importações oriundas do Vietnã) em 2017, do etanol (importado dos EUA) no mesmo ano, da banana (Equador, 2019) e do leite em pó (União Europeia, também 2019)¹².

Essas demandas contaram com o apoio da Confederação Nacional da Agricultura e de políticos representantes dos estados produtores, independentemente de filiação partidária, levando à adoção de restrições quantitativas (cotas ou suspensão de importações) ou de medida *antidumping*.

Além disso, na etapa final das negociações com a União Europeia, diversos interesses setoriais defensivos do agro brasileiro tiveram que ser ou acomodados na oferta do MERCOSUL através de tratamento diferenciado (longos períodos de eliminação das tarifas, adoção de cotas ou mesmo exclusão dos cronogramas de eliminação de tarifas), ou beneficiados por programas especiais de modernização (caso do setor de vinhos).

3.3. Os dois circuitos da economia política da política comercial agrícola

De certa forma, a proliferação recente de demandas protecionistas de setores agrícolas – atendidas em sua totalidade pelo governo – trouxe à tona o “lado B” da configuração de interesses empresariais do agro no que se refere à agenda de

¹² Como observa Jank (2018), “entre os cinco maiores exportadores de bens agrícolas, o Brasil é o único que tem importações marginais”. Ver Jank, M. (2018). Agro global 2: acesso aos mercados. Folha de São Paulo, Caderno Mercado, 1 de setembro.

comércio internacional. Esse “lado B” faz da política unilateral (imposição de cotas, uso do *antidumping* etc.) seu terreno de eleição, mas também se expressa nos momentos decisivos das negociações comerciais, buscando assegurar seu quinhão de proteção.

O que essa evolução explicita adicionalmente é que a transformação estrutural da agricultura brasileira é um fenômeno que se concentrou nas chamadas *commodities* agropecuárias. Esse processo não alcançou parcela significativa da produção agrícola, que manteve níveis de produtividade inferiores aos de seus concorrentes internacionais.

Não por acaso, alguns dos setores que, no início do MERCOSUL, resistiam à integração com os vizinhos da região são os mesmos que ressurgem, quase três décadas depois, como demandantes de proteção através de mecanismos unilaterais ou nas negociações comerciais.

Em geral pouco voltados para exportações, esses setores têm pouco interesse na agenda de produção de normas envolvendo o comércio internacional, atuando apenas de forma reativa frente a qualquer iniciativa que possa representar risco de maior competição de importados no mercado doméstico.

Portanto, mais do que se estruturar em torno de uma agenda essencialmente definida pelos interesses do setor agroexportador, a dinâmica de economia política da política comercial agrícola no Brasil consolidou dois circuitos movidos por preocupações e interesses diversos, mas não explicitamente conflitantes, ao menos em sua administração rotineira.

De um lado, há o circuito que movimenta os interesses do agroexportador e que envolve, no plano doméstico, principalmente a CNA, as entidades empresariais dos principais setores exportadores, o MRE, o MAPA, o INMETRO e a ANVISA e, no plano externo, os foros e as instituições que geram normas e regras que impactam o comércio internacional – e, por essa via, a produção de exportáveis – de produtos agrícolas.

De outro, há o circuito menos estruturado institucionalmente, embora politicamente capaz de pôr em marcha, de forma reativa a cada novo “risco” identificado, os setores que competem com importações no mercado doméstico. Esse segundo circuito também mobiliza a CNA, o IPA, associações setoriais e o MAPA, além de representantes no Legislativo dos estados produtores dos bens “ameaçados” por importações e de associações setoriais diversas, segundo os casos.

Por sua posição institucional como instância de coordenação interministerial e de tomada de decisões relacionadas à política de comércio exterior, a Camex – hoje localizada no Ministério da Economia – faz parte dos dois circuitos.

No entanto, no que diz respeito à participação do Brasil no processo de geração de normas pertinentes à produção e comércio de bens agrícolas, o primeiro circuito é de longe o mais relevante e o único que se estrutura em torno desse tema.

É de sua operação que emanam os posicionamentos brasileiros nos foros produtores de normas identificados como relevantes. E a relevância relativa dos diferentes foros na estratégia brasileira expressa as prioridades definidas, nesse circuito de economia política, pelos interesses do setor agroexportador.

Portanto, o principal *driver* doméstico do posicionamento oficial do Brasil nos foros internacionais de produção de normas relevantes para a produção e o comércio agrícola são os interesses do setor agroexportador. A participação ativa do Brasil como membro do Grupo de Cairns nas negociações agrícolas multilaterais decorre desse posicionamento estratégico. Além disso, a prioridade tradicionalmente concedida pelo Brasil à OMC como foro para as negociações agrícolas expressa a prioridade temática da agenda exportadora, especialmente na área de subsídios: tema sistêmico por excelência, ele requer um acordo multilateral – ou, ao menos, entre os grandes *players* – para se viabilizar.

É também através da “grade” de prioridades definidas pelos interesses do setor agroexportador que os atores públicos e privados relevantes domesticamente

interpretam as tendências e iniciativas de política comercial de outros países – especialmente os que contam no comércio internacional agrícola –, bem como o posicionamento destes nos foros de produção de normas e regras. Esse ponto é particularmente relevante em uma fase, como a atual, em que a regulação internacional do comércio agrícola ganha novas “camadas”, sob o impulso de preocupações e iniciativas originadas fora do Brasil.

Chama a atenção a consistência da coalizão doméstica que “empurra” a agenda do setor agroexportador brasileiro nos foros internacionais de produção de normas. No entanto, essa coalizão não é estática, sujeitando-se a fatores de diversas ordens. Os atores públicos não são meros reprodutores das vozes dos setores privados, tendo sua atuação condicionada por fatores políticos ou simplesmente negociais que não necessariamente convergem para levar a posição oficial na direção dos interesses do setor privado.

A iniciativa brasileira de constituição do G-20 agrícola na Rodada de Doha – matizando o posicionamento puramente ofensivo adotado até então nas negociações agrícolas – é um claro exemplo disso. Outro exemplo: na etapa final das negociações com a União Europeia, o governo brasileiro, empenhado na assinatura do acordo, teve postura bastante proativa e autônoma em relação ao posicionamento dos setores privados, caracterizado pelo relativo distanciamento do setor agroexportador em relação ao desfecho das negociações.

Além disso, dentro do próprio setor público, as funções institucionais e regulatórias de diferentes órgãos podem levar ao surgimento de visões e propostas divergentes. Conforme entrevistas realizadas pelos autores, a visão da ANVISA, órgão voltado para regular o uso de produtos no mercado doméstico, não necessariamente coincide com as de outros órgãos públicos e atores privados que enfocam o tema da regulação de saúde sob a ótica dos interesses dos setores agroexportadores.

No caso, por exemplo, da rotulagem nutricional frontal de alimentos, segundo o representante da ANVISA entrevistado, havia demandas da sociedade para regular

a rotulagem. Além disso, vários países começaram a adotar esse tipo de regulação, inclusive na América do Sul. Quando o Chile adotou a rotulagem, alguns setores no Brasil demandaram que o país entrasse com uma Preocupação Comercial Específica (STC, no acrônimo em inglês) nos Comitês de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e de Barreiras Técnicas da OMC contra o Chile, mas a ANVISA chamou a atenção para o fato de que o Brasil iria adotar regulação semelhante.

Por outro lado, em certas circunstâncias e sob o impulso de incentivos econômicos fortes, o setor privado adota ou reage a iniciativas que não necessariamente fazem parte da agenda oficial do país na área de normas e regras aplicáveis ao comércio agrícola. Ainda nos anos 1990, empresas exportadoras de celulose tiveram que se adaptar a exigências de certificação ambiental de seus clientes europeus, apesar da forte resistência oficial do Brasil em sequer admitir a discussão das relações entre comércio e meio ambiente. Mais recentemente, os setores de soja e cana-de-açúcar/etanol aderiram a esquemas de certificação privados de sustentabilidade – considerados com fortes reticências pelo governo brasileiro por seu suposto potencial protecionista.

Como resultado do desempenho dos setores agroexportadores brasileiros nos mercados internacionais e em função das diferentes formas de articulação das empresas produtoras e exportadoras com esses mercados, a coesão da coalizão doméstica que sustenta a posição oficial do Brasil nas negociações agrícolas sobre regras tende a ser cada vez mais testada pela crescente diferenciação entre atores dos setores agroexportadores, o que, em alguns casos, tem gerado conflitos explícitos entre eles.

Além disso, processo de diferenciação entre atores ocorre dentro da cadeia da carne (bovina, essencialmente), em que as grandes empresas nacionais vivem um processo de intensa internacionalização, passando a gerar boa parte de sua produção em outros países. As implicações desse fenômeno para o posicionamento brasileiro em foros internacionais ainda não estão claras, mas é possível supor que ele não passará incólume a tais transformações.

No entanto, o episódio mais conhecido envolve o conflito entre a associação que reúne os produtores de soja nacionais (APROSOJA) e aquela que agrupa as empresas processadoras e comercializadoras do produto (ABIOVE) em torno da Moratória da Soja, promovida e apoiada pela segunda entidade.

Nesse caso, a oposição entre representantes de dois elos de uma das mais relevantes cadeias produtivas do agroexportador brasileiro expressa a pressão que novas tendências na regulação internacional aplicáveis à produção e ao comércio agrícola passam a exercer sobre a economia política da política comercial agrícola do Brasil, nesse caso pela via dos padrões privados de sustentabilidade.

4. Os novos desafios para o agro brasileiro: rumo a um reposicionamento internacional?

O episódio acima referido não poderia ser mais adequado para explicitar os desafios que as transformações no cenário de regulação internacional da produção e comércio agrícola colocam para a coalizão doméstica e os interesses que moldam o posicionamento brasileiro nos foros internacionais.

No cenário internacional atual (e prospectivo), sem que a relevância do ‘núcleo duro’ de regulação do comércio agrícola – barreiras tarifárias e não tarifárias nacionais e normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias – se reduza, vêm ganhando peso, como fontes de produção de novas regras, as políticas nacionais de segurança (no sentido de sanidade) alimentar, bem como os padrões públicos e privados guiados por estes critérios ou por preocupações ambientais, climáticas e relacionadas a questões sociais e de direitos humanos.

Na realidade, tanto em foros de negociação comercial – multilateral ou preferenciais – quanto nas instituições de produção de normas públicas e de padrões privados, a agenda brasileira – e os atores que sobre ela têm influência – já tem que lidar com as questões relacionadas às novas regulações, aquelas que

envolvem, segundo Jank, “os três S”: saúde humana, sanidade animal e vegetal e sustentabilidade¹³.

O Brasil atua, com frequência, reativamente a iniciativas de outros países percebidas como potencialmente protecionistas ou capazes de gerar impactos negativos para as exportações brasileiras. Em temas de sanidade animal ou vegetal, o Brasil questiona ativamente na OMC e em foros como o CODEX e a OIE iniciativas de outros países que não se baseiam em evidências científicas. Indo além, na OMC, o Brasil tem elaborado propostas que traduzem a percepção de que a agenda de acesso a mercados dos exportadores brasileiros se moveu de temas tarifários e de restrições quantitativas a questões relacionadas à saúde humana e à sanidade animal e vegetal.

No entanto, esse deslocamento de foco na agenda de acesso a mercados na OMC se faz sob a ótica das preocupações e dos interesses do setor agroexportador: o que o Brasil oficialmente pretende é reduzir espaços para regulações nacionais que, ainda que motivadas por razões domésticas legítimas, possam ser utilizadas como instrumento de proteção comercial à produção em outros países.

Em relação ao tema da sustentabilidade, já enfrentado por atores privados brasileiros na área de certificação voluntária, a negociação dos acordos preferenciais com a União Europeia e com a EFTA¹⁴ foi o vetor de introdução do tema na agenda oficial do Brasil, com a inclusão em ambos de um capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável (que inclui questões relacionadas a meio ambiente, clima e trabalho). Nenhum acordo assinado pelo Brasil anteriormente aos dois citados fazia qualquer menção ao tema, e, como comentado, o Brasil tradicionalmente

adotava postura defensiva em relação ao estabelecimento de conexões formais entre o comércio e as questões de sustentabilidade¹⁵.

No plano doméstico, há grande dificuldade para construir algum tipo de convergência entre os diferentes atores dos setores público e privado em torno da “absorção” pelas posições brasileiras das preocupações associadas à agenda dos “três S”, referida por Jank¹⁶.

Na realidade, este é um tema que tende a gerar conflitos dentro das cadeias produtivas¹⁷. Uma característica importante dessa nova agenda é que os atributos e critérios que ela considera referem-se com frequência aos processos e métodos de produção e não apenas ao produto comercializado – o que aumenta o potencial de conflito entre elos da cadeia produtiva e exportadora dentro do Brasil. Além disso, ela se expressa principalmente por meio de uma lógica de produção de normas bastante fragmentada: políticas e medidas nacionais – na esfera de saúde humana e sanidade animal e vegetal – e de instrumentos voluntários – na área de sustentabilidade¹⁸.

¹⁵ Assim como outros casos já citados, esse ilustra a autonomia relativa dos atores públicos em relação aos interesses privados do setor agrícola. A decisão de aceitar a inclusão de um acordo substantivo – com disciplinas – nos dois acordos não foi objeto de consulta junto ao setor privado e atendeu aos objetivos políticos do governo brasileiro de concluir as negociações, aceitando uma demanda de seus parceiros tida como controversa.

¹⁶ Em 2018, a CNA criou a Aliança Agrobrazil, um grupo de articulação do setor privado, voltado para temas relacionados ao mercado internacional, que conta com a participação das federações estaduais da agricultura e representantes de entidades e empresas ligadas ao setor agropecuário. O objetivo do grupo é influenciar as negociações de acordos de livre comércio, de normas sanitárias e fitossanitárias e, em geral, de temas de interesses do agronegócio. A intenção do grupo é ainda construir posicionamentos, fazer estudos e análises sobre os interesses do setor e influenciar as posições governamentais.

¹⁷ Também na agenda de negociações climáticas e de biodiversidade, a participação do setor privado tem sido superficial, segundo Rodrigo Lima, diretor da Agroicone (entrevista ao projeto em 21 de nov. de 2019). A preocupação central dos atores privados pareceria ser com a imagem internacional do setor, tangenciando as questões relevantes do ponto de vista das negociações.

¹⁸ Como se não bastasse, o comércio agrícola passou a sofrer os impactos, a partir de 2018, de clivagens e realinhamentos geopolíticos, dos quais o conflito comercial entre China e EUA é apenas o mais ruidoso. De acordo com Jank (entrevistado para o projeto), essa tendência, que não é propriamente regulatória, está em processo de consolidação e exigiria um foco renovado da diplomacia do agro brasileiro em agendas bilaterais de acesso a mercados para minimizar perdas ligadas ao processo. Um exemplo dessa tendência referido por mais de um entrevistado é a mudança, realizada pelo Japão, da metodologia utilizada para avaliar a redução de emissões proporcionada pelo etanol em relação à gasolina. Por pressão do governo dos EUA, a metodologia teria sido alterada, viabilizando importações desde aquele país, em detrimento daquelas originárias do Brasil.

¹³ Entrevista de Marcos Jank ao projeto em 21 de nov. de 2019.

¹⁴ Associação Europeia de Livre Comércio, que inclui quatro países europeus que não são membros da União Europeia: Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.

As características da nova agenda agrícola internacional geram novos desafios para o setor agroexportador, tanto mais que este foi abalado, no período recente, por escândalos que questionam a eficácia do sistema brasileiro de vigilância sanitária, por denúncias de crescimento dos índices de desmatamento da floresta amazônica e por outros fatos e processos cuja responsabilidade é atribuída, pela opinião pública dos países desenvolvidos – especialmente na Europa –, *à tort ou à raison*, a setores agroexportadores brasileiros.