

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 8 | edição nº 3 | 2019

*O contencioso Brasil x União
Europeia do açúcar na OMC*

Marcelo Fernandes de Oliveira

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

O CONTENCIOSO BRASIL X UNIÃO EUROPEIA DO AÇÚCAR NA OMC

Marcelo Fernandes de Oliveira¹

Resumo: O objetivo deste artigo é apresentar como a diplomacia brasileira contestou os subsídios da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia no contencioso do açúcar na Organização Mundial do Comércio (OMC) durante a transição da era FHC (1995-2002) para a era Lula (2003-2010). Os desdobramentos desta empreitada geraram dois resultados: 1º) a União Europeia incorporou as indicações do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e corrigiu as distorções apontadas pelo Brasil que estavam fora das regras de comércio agrícola internacional; e 2º) o contencioso serviu à aproximação dos países em desenvolvimento, facilitando a criação do G-20 agrícola.

Palavras-chave: Brasil; União Europeia; OMC; Açúcar; G-20 agrícola.

THE LITIGATION BRAZIL X EUROPEAN UNION SUGAR IN THE WTO

Abstract: The purpose of this article is to present the brazilian diplomacy contested the subsidies of the Common agricultural Policy (CAP of the European Union in the World Trade Organization (WTO) during the transition from the FHC era (1995-2002) to the Lula era (2003-2010). The ramifications of this endeavor generated two results: 1º) the European Union incorporated the indications of the WTO Dispute Settlement Body and corrected the distortions pointed out by Brazil that were outside the rules of international agricultural trade; and 2º) the litigation served to bring developing countries closer, facilitating the creation of the agricultural G-20.

Keywords: Brazil; European Union; WTO; Sugar; agricultural G-20.

I. Introdução

O Brasil era o maior produtor e exportador de açúcar do mundo em 2002. O açúcar foi o quarto produto mais exportado pelo país (UNICA, 2003). Em média, era exportado 13

¹ É Livre Docente em Teoria das Relações Internacionais, Professor da UNESP – Campus de Marília e Pesquisador do IGEPRI (Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais – www.igepri.org). Email: marcelo.fernandes@unesp.br

milhões de toneladas de açúcar por ano (LANDIM, 2004). Portanto, o açúcar tinha importante papel na pauta de exportações brasileiras na era FHC.

O país enfrentou problemas idênticos no Mercosul, pois a Argentina adotou uma política considerada protecionista, como por exemplo, ao impor alíquota de 20% *ad-valorem* à importação do açúcar de procedência brasileira (OLIVEIRA, 2003), além da cobrança do *derecho movil*, que era variável, mas em dezembro de 2003 chegou a US\$ 79 por tonelada (LANDIM, 2004). O Estado argentino protegia o produtor nacional contra a concorrência do açúcar brasileiro, que, devido a vantagens comparativas, atingia o mercado argentino com preços mais competitivos.

A questão do açúcar não foi resolvida no âmbito do Mercosul e, por isso, não fazia parte da União Aduaneira. Para o Brasil este impasse dificultou as negociações Mercosul-União Européia (UE), ameaçando à liberalização do comércio internacional agrícola, neste caso, do açúcar.

Porém, o principal problema referente a esta *commodity* enfrentado pelo Brasil à época era o “regime do açúcar” adotado pela UE. Os produtores de cana-de-açúcar brasileiros afirmavam que o açúcar produzido para consumo interno e para exportação pela UE era subsidiado, o que contribuía à distorção dos preços no mercado internacional. Embora a UE não representasse um mercado potencial ao açúcar brasileiro, sua política de subsídios prejudicava o acesso a outros mercados.

Além disso, os produtores brasileiros apontavam que o acordo entre a UE e os países da ACP (África, Caribe e Pacífico), pelo qual o açúcar era comercializado livre de qualquer taxa, também servia para distorcer os preços no mercado internacional, já que, muitas vezes, o açúcar ACP acabava sendo reexportado devido ao excesso de oferta no mercado interno europeu.

Nessa conjuntura, os produtores de cana-de-açúcar, representados principalmente pela União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (UNICA) e pelas Usinas e Destilarias do Oeste Paulista (UDOP), demandaram a defesa do seu interesse comercial ao solicitarem, com o auxílio do Ministério da Agricultura, que a diplomacia brasileira acionasse o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC contra à União Européia por conta de seu “regime do açúcar”.

A diplomacia brasileira acionou a OMC em 27 de setembro de 2002. A Tailândia e a Austrália participaram do contencioso como interessados por serem países importantes no comércio internacional do açúcar, posicionando-se, respectivamente, como terceiro e quarto maiores exportadores da *commodity* (atrás apenas do Brasil e da UE) (UNICA, 2003).

As consultas não foram suficientes para solucionar o problema e, em 9 de julho de 2003, já na era Lula (2003-2010), Brasil, Tailândia e Austrália solicitaram ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC o estabelecimento de um *panel* (WT/DS266/21) referente ao açúcar e a Política Agrícola Européia (PAC).

Em 3 agosto de 2004, a OMC determinou que a UE revisse suas práticas e que o “regime do açúcar” fosse modificado, configurando uma “vitória” do Brasil. A UE interpôs recurso. Entretanto, o Órgão de Apelação da OMC confirmou o resultado positivo em abril de 2005. Esta “vitória” foi considerada como um marco histórico, visto que representou o início de uma mudança no regime internacional do comércio agrícola favorável aos interesses dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. Para o então ministro da Agricultura Roberto Rodrigues, a vitória brasileira “Cria um novo padrão em comércio agrícola e abre espaço para novas negociações”.

II. Política doméstica e comércio internacional

Este artigo tem como objetivo demonstrar o papel e as estratégias utilizadas pelos atores políticos e econômicos domésticos nos processos de formulação e implementação da política externa comercial do Brasil, focado no setor agrícola, especificamente a atuação da cadeia produtiva do açúcar contra a Política Agrícola Comum da União Européia.

Nesta perspectiva, para Putnam (1993), uma análise adequada dos determinantes domésticos da política comercial externa deve contemplar a análise comportamental dos atores políticos relevantes em uma determinada sociedade, tais como partidos, classes sociais, grupos de interesses, legisladores, burocracia oficial, a opinião pública, os eleitores, entre outros.

Segundo Putnam (1993), os grupos de interesse, no nível nacional, tendem a buscar atingir seus objetivos por meio da pressão sobre o governo de modo que ele formule políticas que lhe sejam favoráveis. No nível internacional, Putnam (1993) argumenta que os governos visam à maximização de sua habilidade para satisfazer as demandas internas, concomitantemente com a minimização das consequências adversas de desenvolvimento externo. Dessa maneira, faz-se necessário os dois níveis do jogo para a formulação das políticas, com certo grau de interdependência entre os governos, mas sem a perda de soberania (PUTNAM, 1993: 436).

Se um determinado acordo corresponder às expectativas desses grupos, mais facilmente será ratificado. Porém, “aqueles que perdem devem bloquear ou tentar alterar

qualquer acordo internacional, enquanto aqueles que podem se beneficiar dele devem pressionar para sua ratificação” (MILNER, 1997: 63). Um dos motivos para isso é a capacidade defensiva de grupos de interesse pequenos com *expertise* organizacional para a defesa das suas demandas em bases eleitorais com relevância política (ROGOWSKI, 1990).

Inclusive, esses grupos podem dar o sinal verde ou vermelho para a legitimação internacional de uma política pública doméstica ou regional, como é o caso da União Europeia. Mas o que os faz detentores desse potencial de influência são, principalmente, a capacidade de ter acesso a informação e sua perícia na articulação perante às instituições diretamente ligadas a seus interesses na arena do comércio internacional. Muitas vezes isto significa demonstrar que os interesses setoriais desses grupos são estratégicos para os interesses nacionais e/ou regionais.

Nessa direção, Almond, Powell, Strøm e Dalton (2006) sugerem que esses grupos podem agir de diversas formas: impedir votação, participar nas eleições, grupo informal, movimento social, contatos de interesse pessoal, atividades de protesto, etc. Eles variam quanto à estrutura, tipo, financiamento e suporte de base. Essas diferenças podem influenciar a política do país, da integração regional, sua economia e vida social.

A força dos lobistas para fazer valer seus interesses é atribuída à capacidade de somar recursos financeiros e ter acesso privilegiado aos membros do governo. As corporações doam dinheiro à campanha dos candidatos e aos comitês dos partidos e financiam os lobistas para pressionar os congressistas a aprovar ou barrar projetos de lei conforme seus interesses (KIM, 2008).

Grupos de interesse no setor agrícola dividem-se em dois tipos: grupos com propostas gerais e grupos ligados a *commodities*. Os grupos com propostas gerais são os mais antigos, como veremos na seção 3 e 4 deste artigo.

Esses grupos de interesse participam também do processo político servindo como órgãos consultivos do governo e dos parlamentares, informando-lhes o caminho desejado às políticas públicas de seu interesse. Nessa tarefa, eles buscam mobilizar informações sobre as políticas governamentais e suas mudanças, familiarizarem-se com a administração de políticas estabelecidas, buscam influenciar *policy-making*, etc.

Essa forma de agir funciona na medida em que eles convencem os funcionários governamentais de que suas propostas têm como ideal colher benefícios recíprocos, tais como cooperação na gestão das políticas existentes, informações sobre o que está acontecendo no seu campo, avaliação das conseqüências das políticas e, por fim, assistência na implementação de novas políticas.

Logo, a informação é um fator decisivo nesse processo, desde as eleições desembocando no cotidiano do governo. De um lado, é importante que o político saiba identificar as demandas de seus eleitores, a fim de buscar sua eleição, reeleição e eleições de seus sucessores. De outro, é fundamental que os eleitores e os grupos de interesse se informem se o comportamento do político que elegeu vai ao encontro das suas demandas e interesses. Isso significa que ter *expertise* para acompanhar e alterar o rumo de políticas públicas é determinante para o sucesso no encaminhamento de demandas e interesses em qualquer país democrático.

Aplicando esse raciocínio à formulação de política comercial agrícola européia, faz-se necessário reconhecer que a manipulação das instituições e das informações pelos grupos de interesse nessa questão será determinante para a ratificação ou veto de acordos internacionais. Nesse sentido, para Milner (1997), as instituições domésticas são essenciais à interlocução e fornecimento de informações para os grupos de interesse. Na União Européia, elas são um instrumento muito utilizado para os *inputs* da sociedade, como veremos.

A transmissão dos interesses setoriais presentes na sociedade civil para os negociadores internacionais depende das instituições domésticas do Estado. Para Risse-Kappen “estruturas domésticas determinam como o sistema político responderá às demandas da sociedade” (RISSE-KAPPEN, 1991). Conseqüentemente, dominar a lógica de funcionamento dos mecanismos institucionais de formulação de política externa comercial é tão importante quanto ser hábil na mobilização da opinião pública, a qual exerceria influência significativa sobre as decisões políticas e os interesses que elas afetam numa negociação internacional. Portanto, o sucesso da defesa de interesse setorial encontra-se na sua capacidade de mobilizar instituições e informações e transmiti-los devidamente ao negociador internacional (MILNER, 1997), travestindo seu interesse específico em interesse geral estrutural. Para Becak, “o dever de representação e a meta dos objetivos comuns fazem com que os grupos de interesse se transformem em grupos de pressão com capacidade de influenciar nas decisões de políticas públicas, atuando diretamente junto aos poderes Executivo e Legislativo” (BECAK, 2008:42).

Os grupos de interesse atuam basicamente em dois planos: o eleitoral e o legislativo. No plano eleitoral, os grupos econômicos podem influenciar os resultados das urnas por meio do financiamento das campanhas dos candidatos com afinidade política. Quer dizer, antes mesmo de se elegerem, os candidatos são dependentes dos recursos arrecadados para financiar suas campanhas e por isso se encontram mais suscetíveis a incorporar em sua plataforma as propostas de seus financiadores (THOMAZ, 2010).

Tanto no plano eleitoral como no plano congressual, o partidarismo e a ideologia têm importância para atendimento do pleito dos grupos econômicos. Se as preferências políticas são comuns, não é necessário nem sequer investir em estratégias de persuasão aos candidatos, os congressistas e os eleitores. Segundo comprovam vários estudos, os grupos de interesse se concentram em reforçar os laços com quem têm afinidade política (AUSTEN-SMITH, 1955, p.566 *apud* FORDHAM e McKEOWN, 2003, p.523).

Por isso, os grupos econômicos são incentivados a apoiar o partido político e candidatos cujo posicionamento seja compatível nas questões de interesse. Isso quer dizer que: *“Overall, while not every industry's contribution pattern is clearly partisan, most of the largest sectoral contributors are”* (FORDHAM e MCKEOWN, 2003, p.534). Por exemplo, eleitores de determinados distritos agrícolas tendem a eleger os candidatos mais protecionistas.

Para Friman (2002) isto requer *“combine emotional appeals to patriotic duty and self-sacrifice with arguments that incorporate widely held beliefs on the nature of basic challenges to those core values”*² (FRIMAN, 2002). Construindo assim mecanismos de indução de uma vigorosa corrente de opinião pública que tenha como missão essencial estabelecer códigos mentais socialmente partilhados favoráveis aos interesses específicos demandantes durante situações críticas. Com o objetivo de garantir ganhos específicos para segmentos econômicos quando o setor sob contestação internacional estiver protegido pelo Estado em uma perspectiva estratégica nacional e regional.

O conhecimento técnico-científico e o acesso à informação têm papéis importantes na modificação das crenças das coalizões. A forma como os grupos de interesse interpreta essas propostas e posteriormente informam os legisladores de suas consequências será determinante para definir o posicionamento dos últimos em relação às propostas legislativas para a manutenção ou alteração das políticas dentro do subsistema. Dessa forma, os grupos de interesse servem como “filtros perceptivos”.

Contudo, faz-se essencial consolidar comunidades epistêmicas que sustentem os interesses setoriais no longo prazo. Comunidades epistêmicas podem ser consideradas como *“(...) canais através dos quais novas ideias circulam de sociedades a governos, bem como de país para país”* (HAAS, 1992: 27). Ou então, *“(...) uma rede de profissionais com perícia reconhecida e competência em um domínio específico e com pretensão oficial de conhecimentos relevantes às políticas dentro daquele domínio ou área”* (HAAS, 1992: 3).

² Conjunto de pessoas e organizações que compartilham um sistema de crenças comuns e altamente estruturado.

Aprendendo, dessa maneira, a instrumentalizar as relações de interdependência material e identidade da comunidade europeia (consciência mútua, simpatia, lealdade, identidade compartilhada) em favor da cadeia produtiva do açúcar. A proteção ambiental e a preservação da agricultura são apelos suficientes ao convencimento da sociedade e dos políticos dos países membros da União Europeia.

Nesta perspectiva, a discussão construtivista pressupõe que agentes (atores e indivíduos) e estruturas (sistema internacional, Estado e instituições) são mutuamente constituídos, ou seja, os agentes simultaneamente condicionam e são condicionados pela estrutura (WENDT, 1994; ADLER, 1997; CHECKEL, 1998). Essa interatividade entre atores e estruturas que conduz à criação da identidade de elites¹ tanto nos níveis nacional como internacional/regional e o uso de idéias como fonte de poder nas relações internacionais. O que possibilita transformar as instituições domésticas de um país ou região em correias de transmissão de interesses específicos presentes nele, os quais, bem-organizados tornam-se capazes de mobilizar informações e capturar o Estado utilizando-o como “(...) um instrumento de adaptação das políticas domésticas à realidade internacional, reagindo a decisões tomadas em outras esferas de poder, sejam elas regionais, transnacionais ou internacionais” (OLIVEIRA; LUVIZOTTO, 2011, p.9).

À luz dessa reflexão teórica, a seguir, apresentaremos como a UNICA (União da Agroindústria Canavieira de São Paulo) se organizou para mobilizar informações e ideias e acionou a diplomacia brasileira para que ela contestasse as instituições europeias de formulação e implementação da Política Agrícola Comum na OMC durante o contencioso do açúcar.

III. Estrutura doméstica e demanda brasileira no contencioso do açúcar na OMC

A solicitação brasileira para o estabelecimento de um *panel*, protocolada em 9 de julho de 2003 junto à OMC, tem como parâmetros que:

As medidas específicas em questão nesta disputa são os subsídios concedidos e mantidos pela UE, em excesso do nível do comprometimento de redução da UE para o açúcar, sob Regulamentação do Conselho (UE) No. 1260/2001 de 19 de junho de 2001 na organização comum dos mercados no setor açucareiro da União Europeia, e de acordo com todas as outras legislações, regulamentações, políticas administrativas e outros instrumentos relacionados ao regime do açúcar da UE, incluindo as regras adotadas de acordo com o procedimento referido no Artigo 42(2) da Regulamentação do Conselho (UE) No. 1260/2001 de 19 de junho de 2001 e quaisquer outras provisões relacionadas. Tais são referidos por ‘regime açucareiro da EU’. Os produtos em questão são aqueles listados no Artigo 1 da Regulamentação, incluindo açúcar de cana ou beterraba e sucrose quimicamente pura na forma sólida, melaços resultantes da extração ou refinamento de açúcar,

isogluose e xarope de inulina. Tais produtos são chamados, coletivamente, de 'açúcar'. (OMC, 2004)

A demanda brasileira questionava dois aspectos do regime açucareiro europeu: a) a exportação subsidiada de excedentes de produção que alcançava 1,6 milhão de toneladas além dos compromissos na OMC e b) a reexportação subsidiada de açúcar proveniente da ACP e da Índia. Tailândia e Austrália também protocolaram solicitação, apresentando as mesmas queixas, para estabelecimento de *panel*. A Índia, mesmo como beneficiada, alinhou-se a demanda brasileira.

Outros países solicitaram o direito de participar do *panel* como terceiras partes: Barbados, Belize, Canadá, China, Colômbia, Costa do Marfim, Cuba, Fiji, Guiana, Índia, Jamaica, Madagascar, Malawi, Ilhas Maurício, Nova Zelândia, Paraguai, Quênia, São Cristóvão e Névis, Suazilândia, Tanzânia, Trinidad e Tobago e Estados Unidos.

Um ponto que deve ser esclarecido à compreensão das demandas de Brasil, Tailândia e Austrália é o fato de que a UE havia se comprometido a reduzir os níveis de exportação de açúcar subsidiado, especificados na Seção II da Parte IV de seu calendário de Concessões (*Schedule CXL-European Communities*) (OMC, 2003). Assim, os três países reclamavam que no *marketing year* de 2001-2002 a UE exportou 4.097 milhões de toneladas de açúcar, quantidade três vezes maior do que deveria ter sido exportada, de acordo com o calendário de reduções. Apontaram ainda que em todos os anos, desde 1995, a UE havia exportado açúcar em quantidades três ou quatro vezes maior do que as estipuladas em seu compromisso de redução (OMC, 2004).

O Brasil ressaltou que a queixa se referia exclusivamente aos fatos de a UE exceder o limite permitido de subsídios à produção, que devido ao excesso de oferta de açúcar no mercado europeu, se tornavam, na prática, subsídios à exportação pelo açúcar importado dos países da ACP e da Índia, sem a adição de qualquer taxa, ser reexportado como açúcar europeu. Medidas tais que contribuía à redução do preço do açúcar no mercado internacional. Para o Brasil, o acordo entre a UE e os países da ACP e Índia não estavam sendo questionado, mas sim suas conseqüências ao preço do açúcar, já que

os europeus estavam pagando a ajuda que estavam dando aos países mais pobres com o prejuízo das exportações brasileiras. Com uma superprodução interna alimentada por subsídios, a Europa não consegue consumir o que importa dos países pobres e acaba reexportando o produto com subsídios, deslocando o produto brasileiro de terceiros mercados (TRIBUNA DA IMPRENSA, 2004).

IV. O Funcionamento do Regime Açucareiro Europeu

Para compreender a queixa brasileira à OMC foi necessário compreender a lógica do regime açucareiro europeu. Ele faz parte da Política Agrícola Comum (PAC), que manteve o setor açucareiro insulado de quaisquer reformas (OXFAM, 2004).

Apesar da UE ser um produtor de açúcar com custos de produção muito elevados, ela gerava um excedente de aproximadamente 5 milhões de toneladas (OXFAM, 2004). Esse excedente era comercializado no mercado internacional a preços competitivos graças aos subsídios diretos e indiretos concedidos aos produtores de beterraba e aos processadores de açúcar europeus (OXFAM, 2004).

Segundo estudos como o da Oxfam, a UE gastava 3.30 € em subsídios para exportar açúcar ao valor de 1 € no mercado internacional (OXFAM, 2004).

Resumidamente, o sistema funcionava baseado em três mecanismos, que serviam para proteger os produtores europeus da concorrência do açúcar no mercado internacional: a política de preços garantidos à compra do açúcar dos tipos A e B; subsídio às exportações; e as restrições à importação.

Com relação ao primeiro e ao segundo mecanismos, a UE estabelecia duas categorias de cotas de produção: uma cota para o açúcar A e uma cota ao B. Entende-se por cota a quantidade máxima que receberá preços garantidos para consumo interno e subsídios diretos à exportação (tais subsídios eram chamados de “reembolsos” na terminologia da UE). É importante ressaltar que o sistema de cotas não limitava a quantidade de açúcar que poderia ser produzido ou exportado pela EU. No entanto, o açúcar produzido além das cotas A e B era chamado de açúcar C, que era obrigatoriamente exportado (OMC, 2004).

Segundo as acusações de Brasil, Tailândia e Austrália, nessa situação, os produtores dos açúcares A e B tinham uma margem de lucro muito elevada, uma vez que vendiam o açúcar internamente a preços artificialmente elevados, garantidos pelo regime açucareiro e, ao exportarem recebiam subsídios diretos. Os lucros provenientes da venda de açúcares A e B eram suficientes para cobrir os custos de produção do C, indiretamente subsidiado pelos açúcares A e B numa espécie de *spill-over* (OXFAM, 2004). Esta dinâmica era também caracterizada como promoção de *dumping*, haja vista que o preço de exportação era menor que o custo de produção na União Européia.

A UE impossibilitava ainda a importação de açúcar proveniente de outros países, exceto da ACP e Índia. O acordo permitia que o açúcar transacionado entre eles fosse exportado sem a adição de qualquer taxa, enquanto o açúcar proveniente de outros países tinha restrições no mercado europeu graças aos impostos de importação, que alcançavam tarifas de até 324% (OXFAM, 2004). Embora os preços praticados no mercado internacional

fossem inferiores aos praticados na UE, não era possível a produtores fora do bloco ou do acordo com a ACP e a Índia, o acesso ao mercado europeu, já que havia uma salvaguarda que aumentava à medida que os preços internacionais caíam (OXFAM, 2004).

A UE era bastante criticada por causa de seu regime açucareiro, pois privilegiava os países da ACP e Índia, mas não permitia o acesso ao seu mercado e a terceiros mercados a países em desenvolvimento que também tinham no açúcar importante item de suas pautas de exportações. Também era criticada por obrigar seus contribuintes a pagar maiores impostos e preços mais altos no açúcar do que se abrisse seu mercado ao açúcar internacional, principalmente o brasileiro.

Mas se o regime açucareiro europeu afetava negativamente seus contribuintes e países em desenvolvimento, por que a UE continuava promovendo-o? A resposta estava nas relações mantidas entre o Conselho Europeu, a indústria açucareira e os governos dos Estados onde elas estavam inseridas.

A indústria açucareira europeia estava organizada sob o Comitê dos Manufatores de Açúcar Europeu (*Committee of European Sugar Manufacturers*) (CEFS), que reunia os principais produtores de açúcar de todos os Estados europeus. Os principais Estados produtores de açúcar eram a França, que era responsável pela produção de mais da metade do açúcar europeu, seguida pela Alemanha e pelo Reino Unido. Não coincidentemente, as regiões agrícolas mais prósperas da Europa são o leste da Inglaterra (Anglia - Norfolk e Lincolnshire), a bacia de Paris e o norte Alemão (Baixa Saxônia e Renânia), regiões onde era plantada a beterraba e produzido o açúcar.

Segundo a Oxfam, estes também eram os países que mais lucravam com os subsídios concedidos ao açúcar (OXFAM, 2004). A lavoura de beterraba de açúcar era a mais lucrativa do norte europeu e os produtores de açúcar ganhavam, em média, o dobro do que agricultores de outras lavouras nas mesmas regiões (OXFAM, 2004).

Na era FHC, dentre os produtores de açúcar europeus podemos citar como os mais importantes e que mais se beneficiam com o regime de cotas e com os subsídios a companhia francesa Beghin Say, a alemã Sudzucker e a britânica Tate and Lyle (OXFAM, 2004). Portanto, é seguro afirmar que essas companhias eram as responsáveis pelo *lobby* que trabalhava intensamente para que o regime açucareiro europeu não fosse modificado.

Os *lobbies* que clamavam pela manutenção do regime açucareiro europeu ganharam bastante visibilidade ao apelar junto à opinião pública com campanhas como a “*Save Our Sugar*”, levada adiante pela *British Sugar* e pela *National Farmers Union* no Reino Unido.

O Reino Unido tinha o lobby mais vigoroso no sentido de manter o regime açucareiro europeu (OXFAM, 2004). O Reino Unido, porém, representava um caso à parte, pois produzia açúcar de beterraba subsidiado, mas devido à preferência de mercado consumidor, também importava açúcar de cana. Apesar do Reino Unido ter produção de açúcar menor do que seu consumo, ainda era o terceiro maior exportador na UE (OXFAM, 2004).

Os produtores e os processadores de açúcar europeus desfrutavam de grande prestígio nos governos nacionais, e por extensão no Conselho Europeu, visto representarem uma indústria tradicional, com raízes comerciais seculares (metrópoles e colônias), que desfrutava de poderio político e econômico na Europa. Graças a isso, esses produtores tinham voz ativa nas negociações do açúcar e os governos dos países membros eram sensíveis às demandas dos grandes fazendeiros e processadores (OXFAM, 2004).

Além da capacidade de imposição de demandas junto aos governos nacionais, os produtores de açúcar europeus utilizavam a opinião pública para influenciar os governos a optarem por políticas favoráveis a eles. A idéia que se propagou pela Europa é a de que muitas famílias de cultivadores de beterraba e de produtores de açúcar dependiam do regime açucareiro europeu para sobreviver. Essa era a justificativa que se usava para explicar a manutenção do preço elevado. Em adição, campanhas com *slogans* de apelo nacionalista e regionalista, como a “*Save Our Sugar*” serviam para angariar o apoio de eleitores que dão preferência a políticas favoráveis à manutenção do regime açucareiro.

Além do poder de persuasão desta indústria devido ao seu prestígio nos governos nacionais, ocorria uma mobilização em torno do assunto que contribuía à eleição de políticos favoráveis à manutenção do regime. Os representantes políticos da França, da Alemanha e do Reino Unido trilhavam este caminho no âmbito doméstico.

Consequentemente, essa mesma linha de raciocínio era transferida na estrutura política da União Européia, reforçando à manutenção do regime açucareiro. Logo, aqueles que eram favoráveis à manutenção do regime tinham maior capacidade de impor uma demanda doméstica em uma negociação internacional como a PAC.

O *Committee of European Sugar Manufacturers*, que representava *Sudzucker*, *British Sugar* e *Beghin Say*, promovia intenso lobby na França, na Alemanha, no Reino Unido e junto ao Conselho Europeu e pregava que era necessário manter o sistema de cotas, pois dele dependia a sobrevivência de muitas famílias de fazendeiros. Porém, o argumento de que a subsistência de famílias de agricultores dependia da manutenção do regime não era verdadeiro. Os incentivos, como a garantia de preços e a cessão de subsídios, eram concedidos a um número reduzido de companhias e as cotas eram concentradas em poucas

companhias, como uma espécie de cartel. Somente a indústria de processamento e grandes fazendeiros eram beneficiados pelo regime açucareiro europeu (OXFAM, 2004).

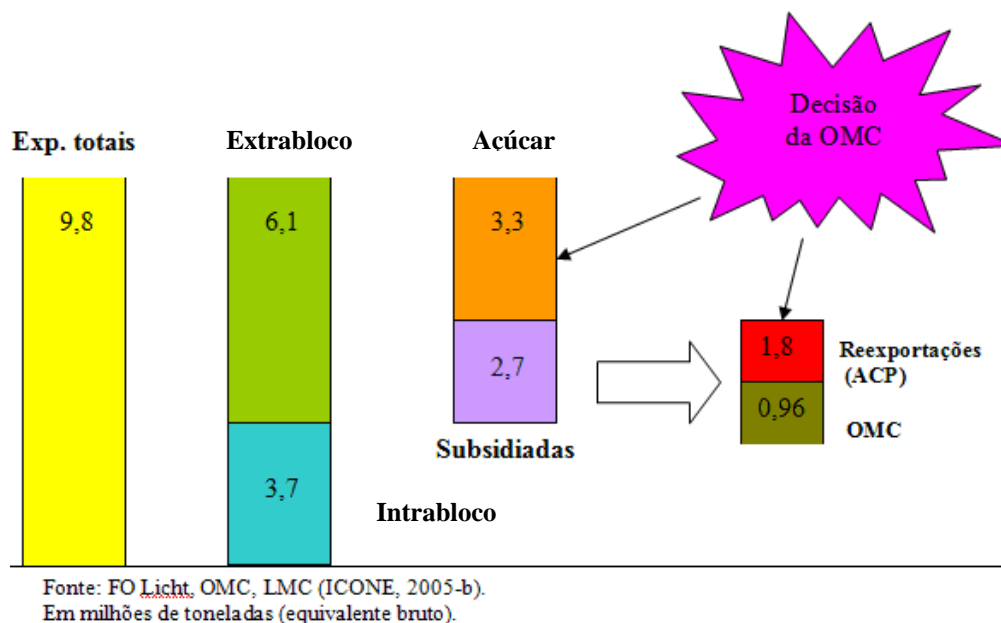
Não fosse pelo regime açucareiro europeu, a UE seria um dos maiores importadores de açúcar do mundo. Paradoxalmente, a UE era um dos maiores exportadores mundiais de açúcar e o segundo maior importador (OXFAM, 2004).

É claro que existiam indústrias que se opunham ao regime açucareiro europeu, como a *Association of Chocolate, Biscuit and Confectionery Industries* (CABISCO), pois, por utilizarem na fabricação de seus produtos uma quantidade elevada de açúcar, não conseguiam obter preços competitivos o suficiente para exportar quando concorriam com produtos que tinham em sua composição açúcar com custo menor do que o europeu. Para solucionar este problema, a PAC permitia que exportadores de produtos que continham açúcar processado solicitassem subsídios à exportação de até 200 milhões € por ano (OXFAM, 2004). Porém, por não conseguirem mobilizar eleitores em torno de suas demandas, esta indústria não conseguia modificar o regime açucareiro europeu, não se caracterizando como uma força de *contra-lobby* a ser potencializada pelo Brasil.

V. A decisão da OMC favorável às demandas brasileiras

Em resposta a queixa brasileira, após uma análise do funcionamento do regime açucareiro europeu, a OMC, em outubro de 2004, acatou a argumentação do Brasil, da Indonésia e da Austrália, condenando a política europeia para os produtores de açúcar. Segundo o relatório final do *panel* na OMC, a UE concedia subsídios ilegais às exportações de 1,6 milhão de tonelada de açúcar. Esses subsídios domésticos aplicados à produção de açúcar das quotas A e B geraram um excedente exportado com subsídio (açúcar C). Portanto, simultaneamente, a UE garantia preços mínimos internos ao seu açúcar, que eram, pelo menos, quatro vezes superiores ao cobrado no mercado mundial. E, conduzia uma política restritiva de importações por meio de sobretaxas ao açúcar produzido em outras regiões, exceto dos países da ACP e da Índia. Isso gerava um excedente subsidiado exportável de açúcar acima dos limites estabelecidos na Rodada Uruguai do GATT incorporado às regras da OMC. Essa situação anulava a competição, elevando a oferta de açúcar, depreciando o preço do produto no mercado mundial.

Figura 1. União Europeia – estrutura das exportações de açúcar (2001/2002)



A UE apelou da decisão em 15 de janeiro de 2005. Entretanto, o Órgão de Apelações da OMC confirmou a condenação em abril e estabeleceu o prazo de seis meses para o bloco cumprir seus compromissos, limitando suas exportações subsidiadas de açúcar, bem como reduziu suas despesas anuais para essa ajuda a 499 milhões €. A OMC deixou claro que a UE não podia subsidiar a exportação de seus excedentes de produção, muito menos subvencionar exportações para compensar suas importações decorrentes de regime preferencial que mantém com os países da ACP.

Em resposta, a Comissão Europeia apresentou em junho de 2005 uma proposta de redução dos subsídios que incluía: a) corte de 39% no preço do açúcar branco; b) compensação de 60% do corte aos agricultores prejudicados; c) criação e apoio a um regime de reestruturação voluntário para estimular a competitividade e/ou saída do setor de produtores menos competitivos; d) abolição da intervenção; e) manutenção do acesso preferencial ao mercado europeu de açúcar para os países da ACP; entre outras medidas. Essa proposta afetou produtores irlandeses, gregos, italianos e portugueses e, em menor medida, dinamarqueses, finlandeses e espanhóis.

Os menos prejudicados foram ingleses, franceses e alemães, devido aos seus respectivos setores açucareiros serem mais eficientes. Apesar das manifestações em julho de 2005 organizadas pelos segmentos prejudicados e dos altos custos políticos que poderiam emergir daí, essa proposta buscou a adequação da UE às regras da OMC para, inclusive, reforçá-la nas discussões da Rodada Doha em outras questões, tais como, liberalização da

indústria, serviços e compras governamentais. Paralelamente, reforçou o compromisso europeu com regras de comércio internacional multilaterais.

A diplomacia brasileira celebrou a importância da vitória e da proposta da UE na OMC, reconhecendo que o triunfo foi resultado da estratégia do governo de unir-se aos empresários do país para lutar nos organismos multilaterais contra os subsídios nas nações ricas. Em nota à imprensa divulgada pelo MRE em abril de 2005, o governo brasileiro sustentou que “As conclusões da disputa sobre o açúcar constituem um passo importante rumo ao fim das distorções no comércio agrícola mundial e destacam a importância de garantir a integração da agricultura às determinações da OMC” (FINANCEONE, 2005).

VI. O Impacto da “Vitória” Brasileira no Comércio Agrícola Internacional

A “vitória” brasileira no contencioso do açúcar contra a UE gerou, na época, um clima otimista em torno da liberalização do comércio internacional agrícola. Acreditou-se que o triunfo brasileiro marcaria o início da flexibilização do protecionismo agrícola dos países desenvolvidos. O significado simbólico foi demonstrar que os países ricos não podiam “mais continuar ficando na negativa absoluta nas negociações agrícolas” (FOLHA DE S. PAULO, 2004) em detrimento dos países em desenvolvimento. Na prática, esta “vitória” consolidaria jurisprudência na OMC em favor dos países em desenvolvimento (FINANCIAL TIMES, 2004), podendo ser expandida para produtos semelhantes, como o arroz e o trigo (LEO, 2004).

Como resultado, os produtores de bens agrícolas nos países em desenvolvimento e não desenvolvido viriam a ganhar maior competitividade internacional. Esta traduziria-se em aumento das exportações, diminuição do desemprego e de suas conseqüências, dentre outros prováveis benefícios, os quais permitiriam aos países pobres como Benin, Chade, Mali (LIMA, 2005) e da ACP que têm boa parte de sua economia dependente da exportação de algodão e açúcar, recursos suficientes para o enfrentamento de graves problemas sociais.

Entretanto, nada disso ocorreu. A UE apelou na OMC e ganhou fôlego na defesa dos subsídios agrícolas. O efeito foi dissuadir governos e produtores dos países em desenvolvimento e não desenvolvidos a moverem esse tipo de processo na OMC, tendo em vista seus elevados custos políticos e financeiros (LIMA, 2005). Além disso, esta atitude deslegitimou o papel da OMC no sistema internacional (RICUPERO, 2004).

Corroborou à época essa interpretação, a afirmação de Robert Zoellick, então chefe do USTR, que chegou a debochar do resultado ao afirmar que “Uma coisa é ganhar o caso, outra

é conseguir os resultados desejados” (VALOR ECONÔMICO, 2004-b). Zoellick alertou ainda que ações como essa debilitaria a Rodada de Doha da OMC (FOLHA DE S. PAULO, 2004). O que, de fato, acabou ocorrendo nas negociações comerciais internacionais no pós-2005.

A entrada da China na OMC, com apoio do Brasil, completou este quadro, principalmente porque a alta demanda chinesa por produtos agrícolas nos anos 2000 serviu para encobrir os efeitos danosos dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos sobre os produtores no mundo todo. O mercado chinês aquecido pelas *commodities* agrícolas, no curto prazo, serviu para amenizar as disputas sobre o tema. Mas, no médio prazo, sobretudo depois da crise de 2008 no capitalismo global, foi determinante na erosão do processo de liberalização comercial global, incluindo às questões agrícolas.

A UE até agiu rapidamente para adequar sua realidade ao resultado do contencioso na OMC. Contudo, os Estados Unidos alongaram medidas contrárias aos subsídios até 2007 quando venceu a *Farm Bill* (Lei Agrícola dos EUA). O resultado foi atrasar ainda mais a liberalização comercial agrícola. Realidade que interessava tanto a União Européia quanto ao Japão.

A resposta brasileira, já na era Lula da Silva, foi à formação do G-20 agrícola, a partir do qual esta nova coalizão de poder geométrico na OMC recusou discutir novas ondas de liberalização comercial de setores que interessavam aos países desenvolvidos, tais como, serviços, compras governamentais, propriedade intelectual, etc.

O resultado de soma zero foi gerar um completo impasse nas discussões sobre liberalização comercial global e nos acordos regionais, como ocorreu em Cancún, no bojo da Rodada Doha, no final de 2003, que tem já uma longa duração. Todos estão perdendo, principalmente, os países africanos, menos favorecidos, em seguida, os países em desenvolvimento, reunidos em torno do G-20 agrícola e, por fim, os países desenvolvidos, ao terem pautas do seu interesse congeladas na OMC.

O custo político internacional, sobretudo moral, está sendo bastante elevado, gerando impactos para todos. A erosão das instituições e jurisprudência internacional, construídas em um movimento contínuo desde 1945, poderá conduzir a uma nova era na qual a lei da selva tende a prevalecer, o que pode ser dramático para a comunidade internacional, sobretudo para o Brasil que apostou suas fichas no pós-1990 no multilateralismo como base da sua inserção internacional.

Em resumo, a “vitória” brasileira na OMC abriram o caminho à liberalização do comércio internacional agrícola. Entretanto, como efeito colateral, a aproximação com a

China e com os países do G-20 agrícola, se teve um papel no incremento da liderança brasileira nas discussões agrícolas, contribuiu para travar o avanço da liberalização do comércio internacional, auxiliando no desmantelamento de bens públicos globais essenciais à defesa dos interesses da sociedade brasileira na lógica do multilateralismo.

VII. Considerações Finais

O sucesso do Brasil no contencioso do açúcar contra a União Europeia foi possível devido a três elementos principais: escolha do multilateralismo na OMC no bojo da “autonomia como integração” como estratégia de ação internacional na era FHC; a busca por demandas de forte apelo moral; e, por fim, a interação democrática com atores domésticos e internacionais na lógica representada na seção 1 deste artigo.

A interconexão entre esses três elementos proporcionou credibilidade e legitimidade à estratégia de política externa e comercial brasileira durante as arbitragens nos *panels* e as negociações comerciais internacionais na OMC. Além disso, essa dinâmica interativa possibilitou a emergência de novas alianças e coalizões de poder na política internacional entre os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos que ficou conhecida como G-20 agrícola.

O contencioso do açúcar apoiados pela coalizão do G-20, mais abrangente, significou um novo elemento na configuração do regime de comércio agrícola internacional. Além disso, teve impacto na configuração do ambiente internacional nas décadas seguintes, inclusive contribuindo à erosão do sistema multilateral de comércio internacional na atualidade.

Por fim, a credibilidade e a legitimidade da estratégia brasileira para tanto só foi possível devido à interação democrática entre *policy-makers* e sociedade civil nacional e internacional em vários fóruns, sobretudo na OMC, como vimos. Contudo, a falta de sua institucionalização relegou essas experiências à memória nacional.

Este artigo também tem como objetivo demonstrar as vantagens de um modelo mais democrático de formulação e execução de política externa e comercial agrícola para o país. Para chamar a atenção sobre a necessidade de reformas institucionais nesta área no país.

A experimentação neste caso bem-sucedida e totalmente controlada pelo governo federal e a burocracia especializada do MRE indicou que reformas institucionais que garantissem maior participação do poder legislativo e da sociedade brasileira em assuntos

externos seria bem vinda, visando ampliar ganhos ao país no cenário internacional marcado pela globalização multidimensional.

VIII. Referências

- ADLER, E. (1997), Seizing the middle ground: constructivism in world politics. *European Journal of International Relations (London)*, v.3, n.3.
- ALMOND, G.; DALTON, R.; POWELL, G.B.; STROM, K. (2006), “Interest articulation” e “Interest aggregation and political parties”, In *Comparative Politics Today*, New York, Pearson / Longman.
- BECAK, Peggy.(2007), Evolução das relações comerciais Brasil – Estados Unidos de 1945 a 1995: no contexto da política externa e dos “interesses nacionais”. Tese de Doutorado Departamento de História. São Paulo: FFLCH - USP.
- CHECKEL, J. T. (1998), The constructivist turn in international relations theory. *World Politics (New York)*, n.50.
- FINANCEONE. “Brasil comemora abertura de mercado ao açúcar”. 29 de abril de 2005. Disponível em <http://www.financeone.com.br/noticia.php?lang=br&nid=13565>. Acessado em 30/04/2005.
- FINANCIAL TIMES (Editorial). OMC concorda que subsídios para algodão são um escândalo. *Financial Times*, 28 de abr. 2004. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/fintimes/ult579u1109.jhtm>>. Acesso em 28.04.04.
- FOLHA DE S. PAULO (Redação). Bush arma contra-ataque à vitória do Brasil. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 de abr. 2004. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2904200436.htm>>. Acesso em 29.04.04.
- FOLHA DE S. PAULO. “Vitória do país é comemorada pelos africanos”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 de junho de 2004. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1906200436.htm>>. Acesso em 19/06/2004.
- Fordham, B., & McKeown, T. (2003). Selection and Influence: Interest Groups and Congressional Voting on Trade Policy. *International Organization*, 57(3), 519-549. doi:10.1017/S0020818303573076
- FRIMAN, H. R. (1993), “Side-Payments Versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics In International Economic Negotiations”. In: *International Organization*, v.47, n4, p.387-410.
- HAAS, P. M. (1992) “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”. *International Organization*, 46, 1-37.
- ICONE. “A política comercial brasileira e as negociações internacionais”. Disponível em: [http://www.iconebrasil.org.br/Apresentações/OCB_Goiania_Jank_Jun05\(res\).pdf](http://www.iconebrasil.org.br/Apresentações/OCB_Goiania_Jank_Jun05(res).pdf) Acessado em: 09/04/2005-a.
- ICONE. “Quem somos”. Disponível em: <http://www.iconebrasil.org.br/portugues/conteudo.asp?idCategoria=2> Acessado em: 20/06/2005-b.
- KIM, Jin-Hyuk (2008), Corporate lobbying revisited. *Business and Politics* The Berkeley Electronic Press. Vol. 10, issue 02, article 03.
- LANDIM, R. UE amplia para US\$ 2,9 bi a oferta agrícola ao Mercosul. *Valor Econômico*. 06/05/2004.
- LEO, S. e LANDIM, R. Decisão da OMC não encerra caso do algodão. *Valor Econômico*, São Paulo, 15 de jun. 2004. Brasil, p. A5.
- LIMA, T. “As relações entre Executivo, Legislativo e grupos de interesse norte-americanos no contencioso do algodão”. *Cadernos CEDEC*, nº 73. CEDEC: São Paulo, 2005.

- MARTIN, L. (2000), *Democratic commitments: legislature and international cooperation*. Princeton, Princeton University.
- MILNER, H. V.(1997), *Interests, institutions and information*. Domestic politics and international relations, Princeton, Princeton University Press.
- OLIVEIRA, M. F. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesse brasileiros*. São Paulo: Unesp, 2003.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de and LUVIZOTTO, Caroline Klaus (2011). Cooperação técnica internacional: aportes teóricos. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2011, vol.54, n.2 [cited 2015-03-06], pp. 05-21. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000200001&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0034-7329. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292011000200001>.
- OMC - DS267, 2002. Disponível em <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm#bkmk33>. Acesso em 04/05/04.
- OXFAM. Finding the moral fiber. Why reform is urgently needed for a fair cotton trade. *Oxfam briefing paper*, nº 69. Outubro de 2004.
- PUTNAM, Robert (1993), Diplomacy and domestic politics – The logic of Two Level Games. In: EVANS, Philip; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert. *Double-Edged Diplomacy – International Bargaining and Domestic Politics*. Los Angeles: University of California Press.
- RICUPERO, R. O prêmio da coragem. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2 de maio de 2004. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0205200403.htm>>. Acesso em 02.05.04.
- RISSE-KAPPEN, T. (1990). “Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies”. In: *World Politics*. vol. 43. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- ROGOWSKI, R. (1990), *Commerce and Coalitions How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- THOMAZ, Lais Forti. (2010), “As influências dos produtores estadunidenses de milho na formulação da política de comércio internacional agrícola dos EUA entre 2002 e 2009”. *Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP – Campus de Marília*: Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharelado em Relações Internacionais.
- TRIBUNA DA IMPRENSA. Brasil vence mais uma disputa na OMC, desta vez contra a UE. 05/08/2004. Disponível em: <http://www.tribuna.inf.br> Acessado em 12/12/2004.
- UNICA. “Safrá do Centro-Sul é maior e mais alcooleira”. Disponível em: http://www.unica.com.br/pages/coletivas_2003_11_12.asp
- VALOR ECONÔMICO. “EUA insinúan que podem manter ajuda ao algodão”. São Paulo, A-5, 15 de junho de 2004-b.
- VALOR ECONÔMICO. “EUA podem levar anos para reduzir subsídios condenados”. São Paulo, A-5, 28 de abril de 2004-a.
- WENDT, A. (1994), Collective identity, formation and the international state. *American Political Science Review (Washington)*, v.88, n.2.

Recebido em: novembro/2018.

Aprovado em: novembro/2019.