

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

77ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 7 | edição nº 1 | 2018

*A política de comércio internacional  
agrícola de Brasil e Estados Unidos no  
contencioso do algodão na OMC  
(2002-2005)*

Marcelo Fernandes de Oliveira,  
Camilla Silva Geraldello



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

## **A POLÍTICA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL AGRÍCOLA DE BRASIL E ESTADOS UNIDOS NO CONTENCIOSO DO ALGODÃO NA OMC (2002-2005)**

*Marcelo Fernandes de Oliveira<sup>1</sup>*

*Camilla Silva Geraldello<sup>2</sup>*

**Resumo:** O objetivo deste artigo é compreender o modus operandi dos instrumentos e mecanismos institucionais no Brasil e nos Estados Unidos de formulação da política de comércio internacional agrícola centrada em três variáveis: a) mobilização de interesses, b) funcionamento de instituições e c) divulgação de informações. Como exemplo, utilizaremos o contencioso do algodão na Organização Mundial do Comércio contra os Estados Unidos, desencadeado por uma coalizão de países em desenvolvimento e Países de Menor Desenvolvimento Relativo sob liderança do Brasil entre 2002 e 2005.

**Palavras-chave:** Brasil e Estados Unidos; Política de Comércio Internacional; OMC; Agricultura; Contencioso do algodão.

## **THE INTERNATIONAL AGRICULTURAL TRADE POLICY OF BRAZIL AND UNITED STATES IN COTTON DISPUTE ON THE WTO (2002-2005)**

**Abstract:** This article's objective is understand of the modus operandi of the institutional mechanisms and instruments in Brazil and the United States in the formulation of international agricultural trade policy, focused on three variables: a) interest's mobilization b) institutional management and c) information press. As an example, will be used the cotton dispute on the WTO against the United States, which took place by a strike of the developed countries and the least developed countries under Brazil's leadership between 2002 and 2005.

**Key words:** Brazil and United States; International Trade Policy; WTO; Agriculture; Cotton Dispute.

---

<sup>1</sup> Livre Docente pela UNESP/Campus de Marília e Doutor em Ciência Política pela USP, Professor de Relações Internacionais da UNESP/Campus de Marília, Coordenador do Grupo de Pesquisa cadastrado no CNPQ GEPRI (Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais – [www.igepri.org](http://www.igepri.org)) e Pesquisador da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo. É Bolsista PQ – Nível 2 do CNPQ. Email: [oliveira.marcelof@gmail.com](mailto:oliveira.marcelof@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutoranda em Ciência Política pelo DCP-USP e Professora de Relações Internacionais do Centro Universitário Moura Lacerda/Campus Ribeirão Preto. Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e Puc-SP) e Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP/Campus de Marília. Pesquisadora do GEPRI (Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais – [www.igepri.org](http://www.igepri.org)) e da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo. Email: [camillageraldello@usp.br](mailto:camillageraldello@usp.br)

## I. Introdução

Os objetivos desse artigo são: a) compreender o debate teórico sobre a interação entre atores domésticos e posicionamentos internacionais de Estados nacionais e propor a combinação dessa literatura com a perspectiva teórica construtivista de relações internacionais; b) compreender a lógica das instituições políticas no Brasil e nos Estados Unidos relevantes no processo de formulação de tomada de decisões em questões de política de comércio internacional agrícola; e c) demonstrar a operacionalização dessas instituições políticas e comerciais durante o contencioso Brasil X EUA do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC) entre 2002 e 2005.

A compreensão do *modus operandi* da lógica institucional (instrumentos e mecanismos) no Brasil e nos Estados Unidos de formulação da política de comércio internacional agrícola será efetuada a partir de três variáveis centrais: interesses, instituições e informações. Buscaremos demonstrar como os interesses privados dos cotonicultores no Brasil e nos Estados Unidos se organizaram e manipularam estrategicamente um conjunto de informações visando influenciar os anéis burocráticos e institucionais públicos de formulação da política de comércio internacional dos seus respectivos países na defesa de suas demandas durante o contencioso do algodão na OMC entre 2002 e 2005.

Este procedimento analítico possibilitará demonstrar que uma maior abertura e institucionalização mais profunda do relacionamento entre *policy-makers* e sociedade civil na construção da política de comércio internacional agrícola, como ocorre nos Estados Unidos, pode possibilitar um melhor atendimento às demandas dos grupos de interesses da sociedade brasileira. Paralelamente, pode também aperfeiçoar a qualidade técnica da negociação e contribuir à construção coletiva, mais democrática do interesse comercial agrícola a ser defendido no exterior pela diplomacia brasileira, amenizando o viés marcadamente político de condução do comércio internacional brasileiro na atualidade.

Para alcançarmos nossos objetivos vamos, na primeira seção, realizar uma breve discussão teórica sobre o papel da arena doméstica no posicionamento internacional de países democráticos e como situações específicas são construídas. Em seguida, na segunda seção, apresentaremos as demandas domésticas brasileiras do setor cotonicultor em relação aos Estados Unidos na OMC, as quais serviram de base para o início do contencioso do algodão contra os Estados Unidos em 2002. Para, na terceira seção, apresentarmos a posição negociadora ofensiva do Brasil pautada na lógica dos seus interesses, instituições e informações, a qual foi essencial ao alcance dos resultados positivos, ainda que somente parte

deles tenham efetivamente sido concretizados até 2005. Depois, na quarta seção, apresentaremos a posição negociadora defensiva dos Estados Unidos também pautada nos seus interesses, instituições e informações.

Dessa maneira, nas considerações finais, estaremos em condição de demonstrar a operacionalização da política externa comercial agrícola de cada um dos países à luz dos seus interesses domésticos na arena internacional. Para efetuarmos uma observação informada, visando demonstrar que a experiência estadunidense pode ser um *insight* à perspectiva de reformas institucionais na política de comércio internacional do Brasil. O lastro empírico da defesa de reformas encontra-se solidificado no exercício da liderança brasileira no G-20 agrícola durante as negociações comerciais da Rodada Doha, a qual legou externalidades positivas ao consolidar jurisprudência na OMC em favor dos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo nas questões agrícolas entre 2002 e 2005.

## **II. Constrangimentos domésticos e negociações comerciais internacionais**

Nosso foco é refletir teoricamente sobre a interação entre os âmbitos doméstico e internacional. Isso porque “os atores domésticos, antes relegados, agora recebem novos incentivos e constrangimentos para se mobilizarem nas questões internacionais comerciais” (OLIVEIRA, 2007: 2). Para Caporaso (1997: 567), essa opção teórica “chama nossa atenção a atores-chave e nos direciona a analisar a intersecção de influências que convergem no Estado de duas faces [*Janus-faced state*], voltado simultaneamente para fora, para o sistema internacional, e para dentro, para as diversas *constituencies* domésticas”.

Putnam (2010) foi quem reintroduziu, mais recentemente, esta forma de interpretar e fazer análise de política externa ao propor o modelo do Jogo de Dois Níveis (JDN). Segundo ele, uma análise adequada dos determinantes domésticos da política 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.

Para Putnam (2010), os grupos de interesse, no nível nacional, tendem a buscar atingir seus objetivos por meio da pressão sobre o governo para que ele formule políticas que lhe sejam favoráveis. Sobre o nível internacional, Putnam 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 à formulação das políticas, com certo grau de interdependência entre os governos, mas sem a perda de soberania (PUTNAM, 2010).

Seguindo essa lógica, Putnam (2010) também apresenta os dois processos que permitem esse jogo. O primeiro, que compete ao nível I, refere-se à barganha entre os negociadores, que conduz a tentativa de acordo internacional. Já no segundo processo, chamado de nível II, ocorre discussões separadas entre cada grupo que constituem a esfera doméstica, a fim da ratificação ou não desse acordo na ordem constitucional de cada país.

O que vai determinar, em princípio, se o acordo será ou não ratificado corresponde ao *win-set*, ou seja, a estrutura de ganhos domésticos. Essa estrutura corresponde à expectativa de ganhos dos grupos domésticos que interagem na negociação. Há uma relação entre o *win-set* e a possibilidade de se firmar o acordo. Essa prerrogativa compreende que a dimensão relativa da estrutura de ganhos respectiva ao nível II irá afetar a distribuição dos ganhos a partir de conjuntos de barganha internacional. Em suma, quanto menor o *win-set* – ou seja, mais posições difusas no nível doméstico – mais força terá o governo na negociação internacional (nível internacional). E quanto maior o *win-set* – mais posições coesas no nível doméstico – é mais provável se alcançar um acordo, mas, concomitantemente, é diminuída a capacidade de barganha do governo *vis-à-vis* outros negociadores internacionais.

Logo, se esse acordo corresponder às expectativas desses grupos, mais facilmente será ratificado. Identifica-se, assim, uma relação de legitimidade entre os dois níveis, que é capaz de gerar credibilidade no cenário internacional.

Tanto do ponto de vista interno, quanto externo, decisões tomadas pelo governo com o respaldo do Legislativo encerram maior credibilidade do que as que são produzidas sem qualquer consulta às instituições representativas. A participação do Congresso na definição dos termos pelos quais o presidente é autorizado a negociar em fóruns internacionais significa que as pressões dos agentes econômicos são feitas à luz do dia, seus argumentos ponderados por visões alternativas e eventualmente opostas (SOARES DE LIMA; SANTOS, 2001:146).

Ainda Soares de Lima e Santos (2001) ressaltam que essa credibilidade é geradora de uma maior eficácia nas negociações. Isso se deve em certa medida a transparência e visibilidade do processo. Outro fator resultante de uma maior e mais efetiva interlocução entre os dois níveis é a estabilidade, que fornece um caráter mais resistente em relação a possíveis pressões futuras para alteração de acordos estabelecidos (MARTIN, 2000: 13).

Putnam (2010) afirma que o nível II pode abandonar o nível I se não tiver plena certeza de que a negociação a seu favor estiver devidamente documentada. Portanto, deve-se prezar pelo não excesso de comprometimento, para que não se prometa mais do que se pode cumprir no acordo, pois isso levaria a deterioração da credibilidade externa.

Nessa perspectiva, o autor ainda adverte para defecção voluntária e involuntária. A defecção voluntária se refere a voltar atrás por um racionalismo egoísta, na ausência de contratos executórios. E a defecção involuntária reflete um comportamento de um agente que está impossibilitado de cumprir as suas promessas por causa de uma falha no processo de ratificação. De qualquer forma, entende-se que a defecção desse acordo tem custos políticos e diplomáticos muito altos.

Portanto, a cooperação será mais ou menos provável dependendo do quão atraente uma certa política pública seja para os grupos de interesse. A razão para isso é que o interesse destes em uma política específica afetará a maneira como os políticos enxergam a questão e se serão favoráveis (*dovish*) ou contrários (*hawkish*) à sua ratificação (MILNER, 1997).

Putnam (1993) ainda constata que a ratificação afeta o tamanho da estrutura de ganhos domésticos, visto que essa estrutura é geralmente menor que a maioria simples exigida nesse processo. Haja vista que “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). Depreende-se daí que muitos grupos pequenos são capazes de vetar muitos acordos que mereceriam ser aprovados, além dos tratados que nem foram cogitados para a ratificação.

Há inúmeras explicações para isto. Entre elas, cabe destacar que o insulamento burocrático tende a reforçar as demandas por interesses protecionistas na medida em que reduz os custos da organização da pressão sob o tomador de decisão, especialmente em cenários de crise econômica (MANSFIELD; BUSCH, 1995); a ausência de diversificação econômica tende a gerar também protecionismo em contextos de instabilidade devido à lógica da especialização e concentração de interesses setoriais (GROSSMAN; HELPMAN, 2002); e 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. Mas o que os faz detentores desse potencial de influência são, principalmente, a capacidade de ter acesso à informação e sua perícia na articulação perante as instituições diretamente ligadas a seus interesses na arena burocrática do governo responsável pelo comércio internacional. Muitas vezes isto significa demonstrar que os interesses setoriais desses grupos são estratégicos para os interesses nacionais (THOMAZ, 2012).

No caso do contencioso do algodão, como veremos adiante, segundo Lima (2011: 11), o complexo agroindustrial é ramificado, tornando o produtor agrícola um elo fundamental no âmbito de uma cadeia produtiva que envolve diversos atores, entre eles,

fornecedores de maquinário, produtos químicos e biológicos, processadores, transformadores, armazenadores e distribuidores. Também fazem parte dessa corrente atores como bancos e agentes financeiros, empresas de marketing e instituições de pesquisa, além do governo. E há ainda o meio no qual todas essas relações ocorrem, o mercado (nacional e internacional), o ambiente cultural e o ambiente institucional, formado principalmente pelo governo.

Quando esta articulação ocorre nesta dimensão, o setor econômico pode vir a ser considerado como estrutural pelo Estado, de modo que “pagar pela sua preservação não é necessariamente contra o interesse geral de um país, mesmo que envolva a alocação sub-ótima de recursos e que sirva interesses de produtores” (HOLLINGSWORTH; STREECK, 1994: 284). Inclusive, contrariar acordos e regras internacionais no âmbito da OMC que vem satisfazendo historicamente a maioria dos interesses estadunidenses.

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, sua economia e vida social. Os 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, esses grupos de interesse mobilizam informações sobre as políticas governamentais e suas mudanças, familiarizam-se com a administração de políticas estabelecidas, buscam influenciar *policy-making*, etc. Essa forma de agir funciona quando eles convencem aos funcionários governamentais de que suas propostas têm como ideal colher benefícios recíprocos, tais como cooperação na gestão das políticas, informações sobre o que está acontecendo no seu campo, avaliação das consequências das políticas e, por fim, assistência na implementação de novas políticas. Eles atuam para “gerar uma orquestração de interesses capaz de apresentar demandas específicas ao Estado” (LIMA, 2011: 12).

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 brasileira e estadunidense, 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 e vice-versa. Milner (1997) defende que as instituições domésticas são essenciais à interlocução e fornecimento de informações para os grupos de interesse no nível II. Nos Estados Unidos elas são um instrumento muito utilizado para os *inputs* da sociedade, enquanto no Brasil essa dinâmica só ocorre esporadicamente.

Keohane, Macedo e Moravcsik (2009) sugerem que as organizações internacionais, tais como a OMC, desempenham um papel importante nesse processo. Inclusive,

multilateral institutions can enhance the quality of national democratic processes, even in wellfunctioning democracies, in a number of important ways: by restricting the power of special interest factions, protecting individual rights, and improving the quality of democratic deliberation, while also increasing capacities to achieve important public purposes (KEOHANE; MACEDO; MORAVCSIK, 2009: 2).

Em resumo, a transmissão desta “estrutura de ganhos” dos interesses setoriais da sociedade civil aos negociadores internacionais depende das instituições domésticas do Estado. Para Risse-Kappen (1991) “*domestic structures determine how political system respond to societal demands*”. Assim, dominar a lógica de funcionamento dos mecanismos institucionais de formulação de política de comércio internacional 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 do país.

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*”. Construindo assim mecanismos de indução de uma vigorosa corrente de opinião pública no país alvo que tenha como missão essencial estabelecer códigos mentais socialmente partilhados favoráveis aos interesses específicos do país demandante durante situação de contenciosos comerciais de abrangência global na OMC. Induzindo a uma remodelagem do *lobby* antagônico, alterando sua “estrutura de ganhos” por meio da manipulação da natureza dos seus interesses domésticos. Este movimento de anti-*lobby* pode produzir um cenário favorável à cooperação e ratificação de acordos internacionais. Ou, pelo menos, garantir ganhos específicos para outros segmentos econômicos quando o setor sob

ataque estiver protegido pelo Estado alvo em uma perspectiva estratégica nacional, em consonância com a sugestão de Keohane, Macedo e Moravcsik (2009).

Contudo, para tanto, faz-se essencial consolidar comunidades epistêmicas que sustentem os interesses setoriais brasileiros 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). Aprendendo assim a instrumentalizar as relações de interdependência material e identidade da comunidade estadunidense (consciência mútua, simpatia, lealdade, identidade compartilhada) a favor da comunidade econômica cotonicultora brasileira.

Nesta perspectiva, consideramos importante complementar a discussão teórica do Jogo de Dois Níveis com a Teoria Construtivista das relações internacionais, que 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 (ADLER, 1997; CHECKEL, 1998). E é essa interatividade entre atores e estruturas que conduz à criação da identidade de elites tanto nos níveis nacional como internacional.

Para compreender melhor essa dinâmica, a seguir, buscaremos apresentar como os grupos de interesse do setor cotonicultor brasileiro se organizaram para mobilizar e acionar as instituições brasileiras e norte-americanas de formulação da política de comércio internacional para alcançarem seus interesses em prol da liberalização internacional agrícola na Rodada Doha da OMC entre 2002 e 2009. Em contrapartida, vamos demonstrar como foi a resposta norte-americana na perspectiva de preservação desse setor como estratégico no gigantesco complexo agroindustrial do algodão.

### **III. A gênese do contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos na OMC**

O Brasil solicitou a instauração de um *panel* na OMC questionando a legalidade dos subsídios oferecidos aos produtores de algodão dos Estados Unidos e foi atendido em 18 de março de 2003. Além disso, a OMC atendeu ao pedido de reserva de direitos de outros países no processo de arbitragem.

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), atendendo demanda de produtores brasileiros, a *Farm Bill* norte-americana distorce o mercado internacional de

algodão, baixando os preços da *commodity* em cerca de 15%, estimulando o “desvio de comércio”. Desta maneira, os produtores norte-americanos vendem o produto a preços menores, conquistando fatias expressivas do mercado que poderiam ter como beneficiários o Brasil e outros países, como Benin, Chade e Mali. As perdas brasileiras foram estimadas em US\$ 600 milhões somente em 2001 (OMC, 2002). No mercado internacional, os subsídios causaram queda de 12,6% no preço do produto entre 1999 e 2002 (SOBRAL, 2004).

Para comprovar essa ilegalidade, o governo brasileiro apresentou aos juízes da OMC, auxiliados pelo setor privado e ONG's, inclusive de outros países, dados demonstrativos de que os Estados Unidos concederam aos seus produtores de algodão, em quatro anos, subsídios estimados em torno de US\$ 12,9 bilhões. Muito além, dos US\$ 8 bilhões permitidos conforme compromissos assumidos durante a Rodada Uruguai. Este fato, portanto, configuraria que os Estados Unidos romperam a "Cláusula de Paz" do Acordo Agrícola, devendo ser condenados. Devido a esses argumentos, em 5 de setembro de 2003, o *panel* da OMC deliberou que a questão deveria ser averiguada.

Em 26 de abril de 2004, após várias consultas às partes, a OMC anunciou uma decisão preliminar favorável ao Brasil. A mesma foi confirmada em 18 de junho, afirmando a ilegalidade e a necessidade de redução dos subsídios norte-americanos aos produtores de algodão (NEW YORK TIMES, 2004; SOBRAL, 2004) por terem causado "graves prejuízos" aos interesses brasileiros. O caso foi considerado encerrado em 3 de março de 2005, após parecer do Órgão de Apelação da OMC, com resultados, em geral, positivos para o Brasil (LIMA, 2005). Todavia, mesmo com parte do pagamento de indenização e com o processo de retaliação aberto pelo Brasil, ainda hoje, após três atualizações, os Estados Unidos não adequaram devidamente sua *Farm Bill*, incrementando os subsídios aos cotonicultores (BARRAL; AMARAL, 2015). Na próxima seção, buscaremos demonstrar os motivos essenciais que permitiram esse resultado positivo à época, o qual foi parcialmente implementado.

#### **IV. Interesses, Instituições e Informações: a posição negociadora ofensiva do Brasil**

O sucesso relativo da empreitada brasileira na OMC está relacionado tanto com a escolha estratégica do multilateralismo como base da ação externa do país quanto com a capacidade do governo articular *ad hoc* as agências públicas coordenadas pelo MRE, bem como parceiros internacionais e nacionais, sobretudo, da sociedade civil, para a formulação e implementação da política de comércio internacional agrícola do Brasil.

No caso específico do contencioso do algodão, a formulação da estratégia brasileira teve início na sociedade civil, especificamente, a partir das reclamações dos produtores que se queixavam de que quando começavam a ter lucros com a exportação, eram prejudicados pelos baixos preços das *commodities* norte-americanas amplamente subsidiadas. Pedro de Camargo Neto, membro da Sociedade Ruralista Brasileira (SRB), resolveu dedicar-se à solução do problema. Seu sucesso foi tanto que Scott D. Andersen, o advogado que representava o Brasil no escritório em Genebra da *Sidley Austin Brown & Wood*, classifica-o como “o chefe, o visionário dos casos relativos ao algodão e ao açúcar” (THE NEW YORK TIMES, 2004). Iniciou-se assim, a mobilização dos grupos de interesses com demandas econômicas substantivas neste contencioso comercial.

A próxima etapa foi traduzir esses interesses para as instituições de formulação e implementação da política de comércio internacional do Brasil, especificamente no setor agrícola. Segundo Camargo Neto, essa empreitada não foi fácil. Ele enfrentou todo tipo de obstáculo político do governo brasileiro, principalmente do MRE. Em suas palavras, “alguns funcionários do [MRE] não desejavam enfrentar a superpotência mundial no terreno das questões agrícolas. Eu levei até eles um estudo sobre a contestação dos subsídios e eles disseram, 'Traga-me outro'. A seguir, eu levei dois e eles me pediram outros quatro. Certas pessoas fizeram de tudo para me atrapalhar” (THE NEW YORK TIMES, 2004).

De certa maneira, durante algum tempo, essas “certas pessoas” obtiveram sucesso na arte de bloquear a transferência das demandas dos grupos de interesse do setor cotonicultor brasileiro para as instituições brasileiras responsáveis pela política de comércio internacional do país, principalmente o MRE, e delas para a OMC. Mesmo sendo, como previsto na seção teórica, o setor capaz de mobilizar e organizar informações relevantes para sustentar o posicionamento internacional do país sobre a questão de subsídios agrícolas, especificamente relacionados à cultura do algodão nos Estados Unidos.

Essa situação foi possível devido à dinâmica de insulamento burocrático enraizada na história do processo de formulação e implementação das estratégias de inserção internacional do Brasil, a qual, até o contexto de liberalização econômica e democratização política dos anos 1990, era justificada pelo reconhecido *expertise* e prestígio do MRE como uma burocracia especializada na condução das relações exteriores do país.

Durante longo período histórico esse padrão de relacionamento trouxe bons resultados. O papel central desempenhado pelo MRE era o de defender posições doutrinárias do país na sociedade internacional, que lhe permitissem galgar o desenvolvimento nacional por meio do modelo de substituição de importações. A defesa desse interesse nacional, tal

como percebido pelo governo, coincidia com os interesses privados dos grupos econômicos e sociais brasileiros (FARIAS, 2012). Havia “fina” sintonia entre interesse nacional e interesses particulares a serem representados no exterior pelo MRE.

Entretanto, como sugerimos acima, transformações profundas na sociedade internacional – globalização – e doméstica – democratização – acabaram, paulatinamente, eliminando essa “fina” sintonia. Isso porque, o MRE teve que passar a defender interesses setoriais durante negociações comerciais internacionais. Sua posição negociadora passou a gerar ganhos e/ou custos distributivos para diversos setores. Além disso, simultaneamente, os grupos econômicos e sociais brasileiros atingidos pela liberalização econômica, em um contexto democrático, passaram a pressionar por maior participação na formulação da política de comércio internacional do Brasil como uma maneira de evitar maiores perdas.

Como resposta, a partir dos anos 1990, o MRE passou a intensificar suas relações com a sociedade, promovendo consultas e seminários com empresários, intelectuais, associações de classe e demais grupos de interesse nas questões internacionais do país. Contudo, esses grupos participam apenas de forma opinativa, não regular e sem participação direta no processo de formulação da política de comércio internacional a ser adotada nos foros de negociações. Assim, as pressões para influenciar o posicionamento do MRE no cenário internacional ocorrem de modo informal e pouco institucionalizado. A participação do Brasil nos contenciosos da OMC pode trazer desenvolvimentos na direção contrária, comprovando a hipótese teórica de Keohane, Macedo e Moravcsik (2009), como vimos.

O fato é que, com o adensamento da globalização e da democratização, os âmbitos doméstico e internacional estão cada vez mais interdependentes, como sugeriu a discussão teórica da primeira seção desse artigo, sendo necessário que as estruturas governamentais estejam aptas para lidar com essa dinâmica. Dessa maneira, surge à necessidade da existência de uma interligação entre os *policymakers*, o poder Legislativo e os atores da sociedade civil, em busca da maximização de oportunidades capazes de satisfazer as necessidades do país. Ou seja, estabelecer canais de comunicação abertos e institucionalizados entre os formuladores e os atores domésticos em busca de sintonia para a defesa dos interesses setoriais brasileiros no mundo, sem prejudicar o interesse nacional.

Nesta direção, ficou evidente a necessidade de criar mecanismos institucionais domésticos capazes de evitar riscos, tais como aqueles que poderiam prejudicar projetos de longo prazo do país por questões conjunturais, derivadas de interesses particulares e eleitorais, quanto para captar as demandas da sociedade – interesses particulares – para adequar à política de comércio internacional agrícola à nova realidade. Em outras palavras,

trata-se de construir instituições que possibilitem a expressão de interesses econômicos e sociais setoriais na formulação e implementação da política externa de comércio internacional, atrelando-os aos interesses gerais do país, como tende a ocorrer no caso norte-americano e verificado na discussão teórica.

Vencer esse desafio requer a alteração de padrões culturais e institucionais da burocracia especializada nos assuntos externos. Empreitada que se encontra no início e vem se desenvolvendo desde 1999, a partir do momento em que a Medida Provisória nº 1.911-8 estabeleceu o novo Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior (MDIC). Conferindo-lhe, entre outras, competências de efetivar a: “IV – política de comércio exterior; [cuidar da] V – regulamentação e execução dos programas e atividades relativa ao comércio exterior; [bem como da] VI – aplicação dos mecanismos de defesa comercial” (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.911-8, 1999).

Para cumprir com essa nova função, o MDIC absorveu a CAMEX (Câmara de Comércio Exterior), a qual passou a:

definir as diretrizes da política de comércio exterior; manifestar-se previamente sobre as normas e legislação sobre o comércio exterior e temas correlatos; dispor sobre diretrizes para a alteração das alíquotas dos impostos de importação e exportação; estabelecer as diretrizes para as investigações relativas a práticas desleais de comércio exterior; fixar as diretrizes para a política de financiamento e de seguro de crédito às exportações; estabelecer as diretrizes para a política de desregulamentação do comércio exterior; avaliar o impacto das medidas cambiais, monetárias e fiscais sobre o comércio exterior; formular a política sobre a concessão de áreas de livre comércio, zonas francas e zonas de processamento de exportações; fixar as diretrizes para a promoção de bens e serviços brasileiros no exterior; e indicar os parâmetros para as negociações bilaterais e multilaterais relativas ao comércio exterior (MDIC, 2010).

Em suma, no tocante a política de comércio internacional, o MRE passou a ter companhia de outros órgãos institucionais no processo da sua formulação.

Ficou estabelecido ainda que a presidência da CAMEX seria exercida pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República e sua composição caberia aos Ministros de Estado das Relações Exteriores, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior, da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. Outros órgãos do governo podem ser convidados para participarem das reuniões da CAMEX, a qual deve também realizar consultas ao setor privado e entidades de classe visando captar suas demandas em relação ao comércio exterior. De modo que ela atue como um órgão consultivo, cumprindo a função de centro decisório responsável pela articulação interministerial e dos contatos com os setores produtivos nacionais para a definição da política comercial internacional e da promoção de exportações. Estas alterações

têm alimentado a tese da horizontalidade na discussão de uma maior abertura e institucionalização da formulação da política externa brasileira (FARIA, 2012).

Ainda que esse novo ordenamento institucional apresente avanços significativos na tarefa de “azeitar” a interlocução entre o governo e a sociedade civil (grupos de interesse) no tocante à formulação da política de comércio internacional do Brasil, sua principal missão foi tanto manter protegido o MRE dos *lobbies* setoriais quanto manter intacta sua proeminência sobre o processo decisório, principalmente no momento de implementação da política externa, em geral, e, especificamente da política de comércio internacional agrícola do Brasil.

Mendonça e Ramanzini (2011) reafirmam esse argumento. Segundo eles:

Nos conflitos de interesse presentes nas reuniões da CAMEX, não apenas em temas da OMC, o Itamaraty tende a sair vitorioso, boa parte das vezes por uma sinergia de posições com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e pelo fato de contar com o apoio da Casa Civil. Isso mostra uma tendência de enfraquecimento do que seria o papel coordenador da CAMEX, na definição da política de comércio exterior do país, e um peso significativo do Itamaraty. Boa parte da definição da posição do Brasil nas negociações internacionais é feita em grupos de trabalho interministeriais e/ou informais, coordenados pelo Itamaraty.

Machado (2009: 94-95) sintetiza esse movimento ao afirmar que

O MRE é uma estrutura burocrática fechada em relação ao setor privado, e possui uma cultura organizacional que associa o insulamento burocrático à eficiência da instituição. Segundo entrevista realizada com diplomata da Divisão de Agricultura e Produtos de Base do MRE, o fato da instituição não estar exposta a *lobbies* do setor privado facilita o bom desempenho do MRE nas negociações internacionais. O entrevistado afirmou que as instituições de governo expostas aos *lobbies* do setor privado são, e devem ser, os ministérios setoriais. Esses Ministérios convivem diariamente com as demandas dos setores e (...), por isso, possuem uma interface direta e constante com eles. “[...] o MAPA que está ali na frente todo dia precisa depurar isso, é ele quem conhece o setor”.

Dessa maneira, segundo Pinheiro (2002: 5), “os formuladores e operadores da política externa brasileira se favorecem de um conjunto de fatores que, ao fim e ao cabo, lhe concedem o atributo da *representatividade* sem, entretanto, tornarem-se objeto de efetiva *responsabilização* por intermédio do Congresso”. Logo, a representatividade pode até estar aumentando, ou melhor, sendo forjada por diversas iniciativas. Entretanto, na medida em que se mantém a ausência de instrumentos e mecanismos institucionais formais de responsabilização (*accountability*) sob controle do poder Legislativo, que teria a função de *checks and balances*, e da sociedade civil brasileira, o poder Executivo, na figura do MRE, continuará exercendo com bastante autonomia a formulação e a execução da política exterior brasileira. Diniz (2012) demonstra em números que as questões externas no Brasil continuam restritas ao domínio do Executivo, principalmente do MRE *vis-à-vis* o poder Legislativo.

Esse padrão de exclusão do Legislativo e dos grupos de interesses do processo de tomada de decisões na arena institucional da política de comércio internacional foi, algumas vezes, alterado esporadicamente. Uma dessas ocasiões ocorreu quando Camargo Neto foi convidado para fazer parte do governo, como vice-Ministro da Agricultura na gestão FHC. Nesse posto, ele não teve dúvidas: mobilizou o ministério e a sociedade civil em torno da questão dos subsídios agrícolas norte-americanos à cultura do algodão. Como vimos acima, vale ressaltar que o Ministério da Agricultura é mais permeável às demandas dos grupos de interesse presentes na sociedade civil brasileira. Diferentemente do MRE.

Nessa direção, segundo Camargo Neto, o primeiro passo da estratégia brasileira baseado na sua estrutura de interesses doméstica foi acumular força política para a empreitada e coordenar as diferentes esferas do governo e do setor privado envolvidas com o contencioso a partir do Ministério da Agricultura, que à época era ocupado por Marcus Vinícius Pratini de Moraes. Nesse sentido, Camargo obteve apoio da SRB (Sociedade Ruralista Brasileira), da Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa), dos maiores produtores do país, como Adilton Sachetti do Mato Grosso, enfim, do setor privado que financiou boa parte dos custos da disputa comercial. Somou-se a essa ampla coalizão, a bancada ruralista no Congresso Brasileiro e vários governadores e prefeitos de regiões produtivas de algodão, inclusive, trabalhadores rurais e seus sindicatos. Tratou-se, nesse momento, da mobilização de interesses para ação, como previu a discussão teórica aqui realizada.

O segundo passo foi convencer o restante do governo, principalmente o MRE, no âmbito da CAMEX para levar a demanda doméstica para a OMC. Isso significava enfrentar os Estados Unidos em uma arena na qual a experiência demonstrava que eles prevaleciam. Além disso, estaria sendo rompido um bom padrão de relacionamento alcançado entre os países durante os anos 90, especificamente com a coincidência e empatia no governo de FHC no Brasil e de Clinton nos Estados Unidos.

A diplomacia brasileira, como afirmou Camargo Neto, encontrava-se cética e reticente em iniciar o contencioso, devido à grande possibilidade de derrota e ao impacto negativo que a ação teria sobre a boa relação entre os países, a qual poderia, muito provavelmente, afetar outros setores nos quais o Brasil estava conquistando vantagens econômicas. Além disso, os Estados Unidos ainda não haviam absorvido integralmente a derrota para o Brasil no contencioso das patentes (OLIVEIRA e MORENO, 2007).

Duas mudanças alteraram esse quadro. Primeiro, nos Estados Unidos, a troca de governo em janeiro de 2001, quando G. W. Bush, republicano, substituiu Bill Clinton, democrata. O novo governo alterou o modo de condução da política externa norte-americana.

De preponderância multilateral ela passou a ser majoritariamente unilateral. A agenda de segurança tendeu a prevalecer sobre a agenda comercial. Em síntese, a ausência de empatia entre os governos de FHC e W. Bush, combinada à agenda desfavorável aos interesses brasileiros, serviu para arrefecer a posição do MRE.

A segunda mudança foi doméstica. O presidente Cardoso promoveu uma reforma ministerial pela qual Celso Lafer emergiu como Ministro das Relações Exteriores. Em seu discurso de posse, ele afirmou que voltava ao Itamaraty para

traduzir criativamente necessidades internas em possibilidades externas. Esta tradução exige, numa democracia, mecanismos permanentes de consulta com a sociedade civil. Em minha gestão aprofundarei os canais de interação entre o Itamaraty e os diversos atores da vida nacional – Legislativo, os partidos políticos, a mídia, os estados que integram a federação, os sindicatos, os empresários e suas associações, as universidades e o mundo intelectual, as organizações não-governamentais (LAFER, 2001).

Ou seja, Lafer assumiu o cargo declaradamente suscetível e disposto a atender as sensibilidades e as demandas da sociedade civil brasileira. As diferenças entre o Ministério da Agricultura, na figura de Camargo Neto, e o MRE desaparecem. Instalou-se no governo uma ampla convergência sobre o assunto. Isso possibilitou o aumento da cooperação entre *policy-makers* de diferentes burocracias governamentais brasileiras, inclusive o MRE, com o setor agrário, os quais, unidos, formularam a estratégia brasileira na OMC no âmbito da CAMEX, a qual passou a ganhar maior relevância, como projetado, nas discussões sobre a formulação da política de comércio internacional do Brasil.

Nessa direção, foi dado o terceiro passo. O Ministério da Agricultura prospectou informações relevantes em estudos internacionais sobre subsídios norte-americanos em busca de argumentos para a demanda brasileira. Ou seja, preparou-se para divulgar informações sobre a influência pejorativa dos subsídios agrícolas estadunidense sobre o mercado internacional e, principalmente sobre o Brasil e outros países pobres.

A diplomacia brasileira obteve auxílio nessa tarefa da *Oxfam*, que realizou um amplo estudo sobre subsídios ao algodão fornecido pelos Estados Unidos e seus efeitos nefastos sobre os pobres agricultores africanos; da *Environmental Working Group* que reforçou o trabalho da *Oxfam* e demonstrou que o mesmo ocorre com outros produtos, tais como, trigo, arroz, açúcar, etc.; o *Institute for Agriculture and Trade Policy*, de Minneapolis, o qual apontou “os desastrosos resultados da política agrícola dos EUA, que derruba preços das *commodities* e assegura as diferenças com subsídios” (VALOR ECONÔMICO, 2004-a); do *International Cotton Advisory Committee* (ICAC) que, apesar do ceticismo, apoiou a iniciativa brasileira; da *Action Aid*, que se dedica ao estudo do comércio internacional e

repassou o dado de que mais de 9 milhões de pessoas da África ocidental dependem da renda da cotonicultura; e, por fim, o auxílio providencial do economista norte-americano Daniel Sumner, professor e pesquisador da Universidade da Califórnia e ex-secretário assistente no Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA). Ele adaptou o modelo econométrico utilizado pelo Congresso dos Estados Unidos para avaliar produção, preço e comércio afetados pela política agrícola norte-americana e organizou o relatório com os dados utilizados para dar credibilidade ao argumento e a demanda brasileira.

Em seguida, o papel do MRE foi formular o argumento conforme a demanda do setor agrário brasileiro, adaptá-lo as premissas básicas da política externa do país e apresentá-lo à OMC, implementando a estratégia do país. De maneira *ad hoc*, a diplomacia comercial brasileira abriu-se a interlocução com o setor privado em benefício da formulação do melhor posicionamento da política de comércio internacional do Brasil (FARIA, 2012).

Como vimos, muitos países entraram como partes interessadas. Principalmente, os africanos que após o anúncio do resultado comemoraram a “vitória”. O Secretário-Geral do Ministério do Comércio do Chade, Atidiani Nourene afirmou: "Essa decisão é fundamental para milhares de produtores africanos para quem a cultura do algodão é uma questão capital". Já o embaixador do Benin, Samuel Amehou saldou o parecer da OMC constatando que "Os países africanos são competitivos, mas os subsídios americanos sufocam nossos produtores. Isso pode começar a mudar a partir de agora" (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

Enquanto isso, o setor agrário brasileiro representado, principalmente pela SRB e a Abrapa, em plena simbiose com o governo brasileiro, teve o papel de auxiliar financeiramente a elaboração da estratégia brasileira vitoriosa que custou cerca de US\$ 2,5 milhões. O montante foi arrecadado por meio de uma rifa organizada pelos produtores de algodão durante 2003 (ROSSI, 2004).

Outro fator importante à “vitória” da estratégia brasileira foi o apoio obtido de organizações internacionais importantes. Entre elas, a ONU, via PNUD, o Banco Mundial, o FMI, a OCDE, etc. Essas instituições, frequentemente tem salientado que países em desenvolvimento, como o Brasil e os países de menor poder relativo, como os africanos, teriam mais condições de dar suporte para a sua população, diminuindo a condição de pobreza por meio do livre comércio dos bens agrícolas, no qual são competitivos. Do que através de programas transitórios de ajuda financeira como vinha ocorrendo. Logo, o resultado do *panel* poderia trazer benefícios econômicos aos países mais carentes.

Mais importante é que esta experiência torna evidente que os benefícios de uma maior abertura e institucionalização do relacionamento entre *policy-makers* e atores das

organizações da sociedade civil podem possibilitar um melhor atendimento às demandas da sociedade brasileira, aperfeiçoando a qualidade técnica da negociação e contribuindo à democratização da construção do interesse nacional a ser defendido no exterior.

Nesse sentido, elas poderiam tanto gerar maior credibilidade, conferindo legitimidade internacional às ações do país no exterior, como previu teoricamente Martin (2000), quanto servir de base para uma reflexão sobre como construir instituições democráticas para a formulação e a implementação da política de comércio internacional no país.

Para buscarmos contribuir nessa tarefa, na próxima seção, apresentaremos como essa dinâmica ocorreu nos Estados Unidos em torno de uma posição negociadora defensiva do país durante o desenrolar do contencioso do algodão na OMC entre 2002 e 2005.

## **V. Interesses, Instituições e Informações: a posição negociadora defensiva estadunidense**

A posição negociadora ofensiva brasileira no contencioso do algodão na OMC entre 2002 e 2005 foi, como vimos, eficaz ao contestar a legalidade do programa de subsídios agrícola norte-americano e, conseqüentemente, colocar em xeque a política agrícola e os interesses comerciais específicos dos EUA.

Entretanto, desde 1974, quando foi instituída uma estrutura legislativa abrangente capaz de abarcar diversos temas, mesmo que apenas sensivelmente ligados à agricultura, a política comercial internacional agrícola dos EUA se tornou um jogo de soma-positiva. Quase todos os congressistas conseguem vislumbrar uma oportunidade de trabalhar na *Farm Bill*, incluindo alguma demanda do seu eleitorado (urbano ou rural) e com isso ganhar popularidade (OLIVEIRA, 2012). Segundo Broek (2003: 147), “o lobby congressual e as relações políticas internas parecem ter tido um papel maior na sustentada não-adequação” por parte estadunidense às decisões do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Isso ocorre porque a política agrícola é elaborada em dois estágios. Primeiro, trata-se de questões *core* para os Comitês de Agricultura da Câmara e do Senado, como programas de suporte à renda e a preços, contando com o apoio político de parlamentares não diretamente interessados nessas questões. É nesse estágio que há a ação intensa dos *lobbies* agrícolas, grupos de interesses mais poderosos demandando auxílios, muitos dos quais considerados como subsídios pela OMC. É aqui que são definidos os programas centrais, a coluna vertebral da *Farm Bill*.

A capacidade organizativa desses grupos de interesses é alta. Devido, entre outras considerações, a possibilidade da ação direta deles junto às instituições e aos tomadores de

decisões que irão deliberar sobre a política de comércio internacional dos Estados Unidos, especificamente na questão agrícola. Além disso, cabe ressaltar a capacidade desses grupos em utilizar as informações em favor dos seus interesses, construindo comunidades epistêmicas sólidas de apoio à suas demandas.

No segundo estágio, os parlamentares com interesses marginais nesses programas, como aqueles oriundos de distritos mais “urbanos”, exigem, como barganha para apoiarem os elementos centrais dessa lei, apoio de parlamentares interessados diretamente na questão agrícola, eleitos por distritos mais “rurais”, para suas propostas “não-rurais” (*nonfarm*), como proteção a animais e uso de energia, por exemplo. “Collectively, those features bias the agricultural policy process in favor of making a successful deal by giving each member of the eventual winning majority opportunities in the Bill that they otherwise lack. Farm bills are not designed to fail” (BROWNE, 1995: 27).

Isso significa que os políticos criam regras que beneficiam sua base social em troca de recursos para campanha e votos, estabelecendo um círculo vicioso (BROWNE, 1995). Em outras palavras, a dinâmica processual na construção da *Farm Bill*, combinada ao *framework* institucional de tomada de decisões do Estado norte-americano, bem como ao sistema eleitoral distrital e a pressão dos grupos de interesse, especificamente, no caso do algodão, a NCC (*National Cotton Council*), se traduz em injunções políticas domésticas poderosas amplamente favoráveis aos subsídios e que são praticamente impermeáveis à ação das instituições internacionais.

Como vimos na seção 1, a capacidade destes atores em “gerar uma orquestração de interesses capaz de apresentar demandas específicas ao Estado” (LIMA, 2011: 12) com grande sucesso acontece nesse momento. E o sucesso torna-se maior quando o setor agrícola se apresenta como segmento estrutural importante para uma cadeia produtiva dos Estados Unidos considerada por muitos *policy-makers* como estratégica à sociedade norte-americana.

Muitos congressistas reconhecem que “muitos dos apoios propostos iriam de encontro aos compromissos feitos pelos EUA na OMC” (HART e BABCOCK, 2002: 20). Contudo, aqueles com base eleitoral rural temem pelo seu destino eleitoral, enquanto aqueles de base urbana aproveitam-se da situação para obter respaldo em políticas dos seus interesses.

Ao fim e ao cabo, em busca da sobrevivência política, esses legisladores acabam agindo de maneira a fazer prevalecer “o interesse doméstico, do estado subnacional ou distrito eleitoral, sobre o internacional” (LIMA, 2005: 50). Situação amplamente aproveitada pelo negociador internacional dos Estados Unidos para fazer prevalecer interesses estratégicos domésticos de longo prazo no segmento agroindustrial sem parecer que assim seja.

Prova disso, foi o não cumprimento do resultado do *panel* da OMC no prazo estipulado (julho de 2005), abrindo-se a possibilidade de retaliação, que foi solicitada pelo governo brasileiro na OMC e atendida. A protelação do ajuste por parte dos Estados Unidos até 2011 torna claro que os interesses setoriais influenciam negativamente a posição negociadora do Estado norte-americano. Podendo contribuir para o rompimento do consenso da construção de uma sociedade internacional multilateral onde haja a prevalência de regras internacionais legítimas, minando, dessa maneira, o *soft power* norte-americano, abrindo a possibilidade para outros países se comportarem nas relações internacionais a partir da lógica da razão de Estado, maximizando o uso do *hard power* (MOREIRA Jrº, 2011).

Em suma, a elaboração e a execução da *Farm Bill* ameaçou a legitimidade norte-americana em praticar o discurso do livre-comércio, bem como utilizar instrumentos de defesa comercial contra o comércio desleal que foram fundamentais ao exercício e a manutenção da sua hegemonia ao longo do século XX.

Atento a essa problemática, a administração norte-americana, desde o governo W. Bush, com mais intensidade no governo Obama, vem enviando projetos ao poder Legislativo que prevêem cortes orçamentários nos programas agrícolas, dentro de uma estratégia de ajuste fiscal para os próximos anos. O objetivo é adequar-se sem grandes embates políticos domésticos e internacionais as determinações da OMC, sem descuidar de interesses estratégicos de longo prazo do país. Enquanto isso, os grupos de interesses domésticos cotonicultores estadunidenses ganham tempo para ir vagarosamente se adequando as necessidades internacionais do país. Esse movimento ganhou impulso com a crise de 2008 e a necessidade de ajuste orçamentário dos Estados Unidos e ainda não foi finalizado.

Todo processo é coordenado institucionalmente pelo USTR (*United States Trade Representative*), agência responsável pelas negociações em comércio internacional, que busca defender as demandas dos interesses específicos da sociedade norte-americana sem prejudicar a posição negociadora global do país. Nessa perspectiva, no contencioso do algodão, o USTR trabalhou intensamente com o Congresso, o Departamento de Agricultura e os grupos de interesse ligados ao algodão para defender o programa de subsídios agrícola junto à OMC, em consonância com os compromissos internacionais do país.

Nesta direção, em parceria com o Departamento de Agricultura, o Congresso e o NCC, representante da indústria do algodão nos Estados Unidos, o USTR elaborou quatro argumentos centrais para se defender das queixas brasileiras (LIMA, 2005). Primeiro, os programas de apoio e subsídios teriam sido formatados de maneira condizente com obrigações do país na OMC. Segundo, os métodos e alguns dados do governo brasileiro

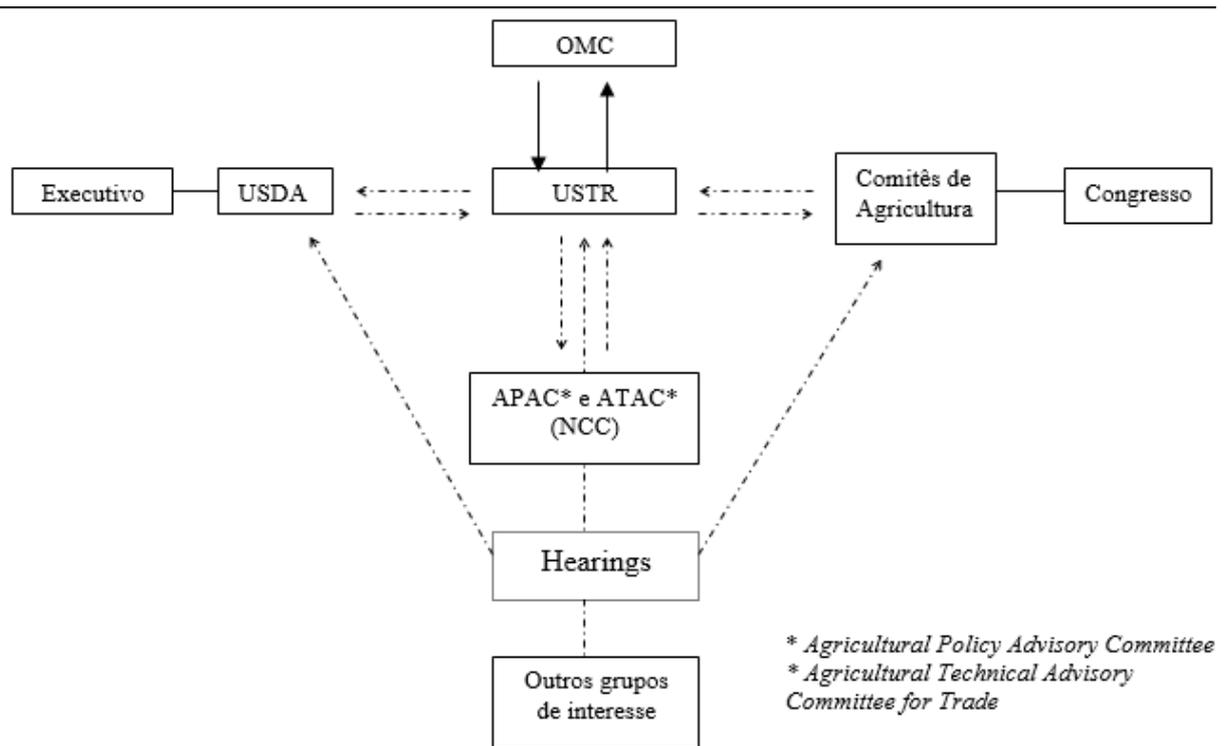
estariam equivocados. Terceiro, os subsídios norte-americanos não causariam a queda no preço mundial do produto. Quarto, as vendas norte-americanas se mantiveram estáveis nos últimos 30 anos. A elaboração desses argumentos contou com o apoio informacional do setor privado. Mas, mesmo assim, não obtiveram sucesso.

Lima (2005: 52) aponta que “realmente essas instituições trabalharam em conjunto, sob coordenação do USTR, comitês de agricultura do Congresso, Departamento de Agricultura e grupos de interesse, como o NCC”. Embora não seja possível identificar claramente a fonte dos dois primeiros contra-argumentos norte-americanos, o terceiro e o quarto parecem ter surgido de estudos e análises do NCC, o que demonstra a importância da participação do setor privado no municiamento de informação ao negociador norte-americano, como sugere a teoria. O documento *Major factors affecting world price behavior*, elaborado em 2003 pelo NCC (2003) para responder às queixas brasileiras, “foi utilizado pelo USTR como apêndice da contra-argumentação norte-americana enviada ao OSC em 30 de setembro de 2003” (LIMA, 2005: 54).

Esta situação permite-nos inferir que a existência de instituições democráticas em um contexto informacional transparente no tocante ao processo de formulação – seja no ataque, seja na defesa – da política de comércio internacional por meio da elaboração e da ampliação de canais institucionais que facilitem a interação entre *policy-makers* e atores das organizações da sociedade civil pode melhorar o atendimento das demandas dos grupos de interesse, bem como ampliar a qualidade técnica dos agentes diplomáticos do país durante as negociações comerciais internacionais, mesmo que o resultado final não seja ótimo. É o que indica claramente a experiência dos Estados Unidos.

No sistema brasileiro isso não ocorre com frequência, exceto em momentos esporádicos, como vimos acima. Mas, parece ser a lógica nos Estados Unidos e a origem do sucesso dos seus instrumentos e mecanismos de ataque e defesa comerciais internacionais.

#### **“Caixa preta” norte-americana da formulação de respostas ao contencioso do algodão**



Fonte: LIMA (2005)

## VI. Considerações Finais

Nesse momento, iremos cotejar os instrumentos e mecanismos de formulação e implementação da política de comércio internacional de Brasil e Estados Unidos que analisamos, respectivamente, nas seções 4 e 5. Como já sugerimos, esse exercício comparativo está alicerçado em três variáveis centrais: interesses, instituições e informações. Cotejaremos os padrões comportamentais dos interesses privados dos cotonicultores no Brasil e nos Estados Unidos no tocante a sua forma de organização e manipulação estratégica de um conjunto de informações visando influenciar os anéis burocráticos e institucionais públicos de formulação da política de comércio internacional dos seus respectivos países na defesa de suas demandas durante o contencioso do algodão na OMC.

Pudemos verificar que no Brasil os grupos de interesse dos cotonicultores possuem estruturas organizacionais ainda frágeis com capacidade reduzida quando se trata de mobilizar o setor na esfera da sociedade civil para a defesa de interesses coletivos, especificamente aqueles relacionados às demandas de comércio internacional. Indicando a pouca *expertise* do setor na tarefa de mobilizar informações relevantes à defesa dos seus interesses setoriais junto à sociedade brasileira, bem como durante os processos de

negociações comerciais internacionais e na política doméstica de outros países, especificamente, no nosso estudo, os Estados Unidos.

Esta tendência é reforçada pelo distanciamento entre os grupos de interesse econômicos e os estabelecimentos de ensino e pesquisa no país. A falta de diálogo entre as forças do mercado e as universidades no Brasil é fruto de diversas construções históricas, as quais prejudicam consideravelmente a tarefa de organizar os grupos de interesse setoriais e agregar informações pertinentes à defesa das suas demandas no país e internacionalmente.

Ainda que lentamente, mais recentemente, este quadro está se alterando no Brasil. No tocante à mobilização de informações, um exemplo disto é a criação do ICONE (Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais). Ele foi criado em 2003 “em resposta à necessidade de prover ao governo e ao setor privado estudos e pesquisas aplicadas em temas de comércio e política comercial, relacionados principalmente à área da agricultura e do agronegócio”. Sua capacidade técnica de mobilizar informações e auxiliar o corpo diplomático na interpretação de demandas domésticas e na tradução delas em posicionamentos internacionais do país nas discussões agrícolas internacionais já vem sendo reconhecida em diversos estudos (CARVALHO, 2010). Entretanto, ainda que a experiência seja exitosa, ela continua submetida à vontade do governante no exercício de mandato, sem garantia da sua continuidade institucional.

Esta situação prevalece, entre outros motivos, devido à retomada recente da democracia brasileira, que limitou as experiências de mobilização no país, e, mais importante, ao modelo político institucional consagrado pela Constituição de 1988. Como vimos na seção 4, as instituições brasileiras foram moldadas para garantir representatividade sem responsabilização aos formuladores da política externa do Brasil, especificamente da política de comércio internacional. Como consequência, a burocracia do Estado responsável pelo comércio internacional por meio do MRE e da CAMEX tende a exercer suas funções de formulação e execução desta política pública com significativa autonomia. Contribuindo assim para desmobilizar a sociedade civil e o poder Legislativo como *locus* privilegiado de discussão dos temas de comércio internacional.

Em casos específicos, como vimos no contencioso do algodão, a ausência de *expertise* sobre o assunto no corpo diplomático obriga-o a abrir-se à sociedade, buscando nela condições técnicas adequadas para sua ação. Contudo, isto pode permitir também que pequenos grupos de interesse bem organizados utilizem o complexo do comércio internacional conforme suas demandas setoriais descoladas do conjunto dos interesses

nacionais. Apenas isto indica a necessidade de um amplo debate na perspectiva de reforma do sistema brasileiro de tomada de decisões na esfera da política externa comercial.

Esta reflexão, à luz da experiência norte-americana, pode ser um ponto de partida para refletirmos sobre este assunto no Brasil. Isto porque, como pudemos perceber na seção 4, no caso dos Estados Unidos, a capacidade de combinar a lógica institucional doméstica com os interesses externos do país possibilita que os grupos de interesse setoriais sejam de fundamental importância para o estabelecimento da política externa comercial agrícola em benefício do conjunto do país.

No cenário doméstico estadunidense, três instituições destacam-se por sua capacidade de canalizar pressões e influenciar decisivamente no processo de tomada de decisões: o Congresso, a Representação Comercial dos Estados Unidos (*USTR*) e o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (*USDA*). A política comercial internacional agrícola estadunidense é resultante, principalmente, da relação, da fina sintonia entre estas três instituições e de sua capacidade para usar os diversos cenários internacionais (organizações internacionais, acordos bilaterais e regionais) para projetar no âmbito internacional suas políticas domésticas com as demandas e os interesses que elas defendem a partir da mobilização da sociedade junto ao poder Legislativo. Como vimos na seção 4, a Lei Agrícola não falha na defesa dos grupos de interesse, mesmo havendo consequências dramáticas para as negociações comerciais internacionais do país.

É o que a análise da construção do protecionismo agrícola estadunidense indica no caso do algodão. Apesar de contraditórias, a diretriz liberal e protecionista agrícola de política externa comercial dos Estados Unidos convive, sendo resultantes da articulação de instituições domésticas estadunidenses (Congresso, *USTR* e *USDA*) com os diversos grupos favoráveis e contrários à adoção das medidas. A forma pela qual ambos os processos foram conduzidos no âmbito doméstico demonstra ser determinante à posição final assumida pelo governo estadunidense no âmbito das negociações comerciais internacionais. O que sugere o papel importante cumprido pela mobilização de interesses e informações junto às instituições domésticas para a determinação da posição negociadora internacional dos Estados Unidos.

Destaca-se que este padrão é tão obcecadamente seguido que enquanto o setor cotonicultor norte-americano colheu ótimos resultados em matéria de apoio e suporte à produção doméstica do algodão junto ao seu governo, esta ação trouxe consequências negativas à política de comércio internacional agrícola do mundo. Inclusive sendo considerada, entre outros fatores, como a grande vilã à paralização das negociações em prol da liberalização do comércio internacional na Rodada Doha da OMC. Prejudicando, dessa

maneira, outros interesses comerciais estadunidenses, principalmente em um momento delicado, no qual o país necessitava da abertura de novos mercados consumidores para recuperar-se da crise econômica iniciada em 2008.

Cabe ressaltar ainda que ao propormos a experiência norte-americana como ponto de partida para as discussões no Brasil temos clareza de que tão somente o sistema político brasileiro e seus atores legitimados democraticamente devem encontrar uma fórmula equitativa para a solução da alta concentração de poder no processo de formulação da política externa comercial agrícola, atualmente cada dia mais relevante para o desenvolvimento econômico e social do país.

Por fim, no tocante à discussão teórica, a experiência norte-americana pode ser considerada como uma demonstração empírica da discussão da interação entre o âmbito doméstico e a interface internacional. A mobilização de interesses e a distribuição de informação na perspectiva construtivista com o objetivo de influenciar as instituições, como apresenta a teoria, pode exemplificar o contexto da formulação da política de comércio internacional agrícola estadunidense no caso do contencioso do algodão. Contudo, cabe destacar que a tese de Keohane, Macedo e Moravcsik (2009) sobre o papel das organizações internacionais em aperfeiçoar a democracia, amenizando o papel dos grupos de interesse não cabe para o contencioso do algodão em relação aos Estados Unidos.

Para o caso brasileiro, a mobilização de interesses e a distribuição de informação seguiram o padrão estadunidense. Para essas duas dimensões, a discussão teórica demonstrou capacidade explicativa. Isso significa que o grupo de interesse da cotonicultura está mobilizado em torno da construção da política de comércio internacional favorável as suas demandas. Entretanto, o mesmo não se verifica no tocante ao funcionamento das instituições.

Como observamos, o Estado brasileiro absorveu as demandas da sociedade civil de maneira *ad hoc*, específica, pontual e pouco institucionalizada. A mobilização dos interesses e a distribuição da informação foram bloqueadas. Só tiveram vazão institucional devido a uma série de fatores. Entre eles, o impacto que à discussão sobre subsídios na OMC, enquanto organização internacional, pode ter tido na política de comércio internacional agrícola do país; as mudanças sistêmicas do comportamento republicano na presidência W. Bush; a alteração no relacionamento bilateral com os Estados Unidos; à emergência de novos atores políticos desprovidos de espírito de corpo do MRE, etc. A conclusão é de que para uma utilização mais adequada da teoria na compreensão da dimensão institucional sobre a formulação da política de comércio internacional agrícola do Brasil faz-se necessário ajustes substanciais.

## Referências Bibliográficas

- 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., e STROM, K. (2006), "Interest articulation" e "Interest aggregation and political parties", in *Comparative Politics Today*, New York, Pearson / Longman.
- ANUNCIATO, R. O. "A atuação da EMBRAPA no Projeto Estruturante para o COTTON-4: a influência da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira". In: *SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS (SEBREEI) – O Atlântico Sul como Eixo da Inserção Internacional do Brasil*. 21 a 23 de Maio, Porto Alegre/RS, Brasil, 2013.
- BARRAL, W.; AMARAL, R. Fim do contencioso do algodão: lições de uma disputa na OMC. *RBCE*, nº 122, Janeiro/Março de 2015.
- BROWNE, W. P. (1995), *Cultivating Congress: constituents, issues, and interest in agricultural policymaking*. Kansas: University Press of Kansas.
- CAPORASO, J. A. (1997), "Across the Great Divide: integrating comparative and international politics". *International Studies Quarterly*, Vol. 41, nº. 4.
- CARVALHO, M. I. V. (2010), "Condicionantes internacionais e domésticos: O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha". *Dados [online]*. Vol.53, n.2, pp. 405-445.
- CHECKEL, J. T. (1998), "The constructivist turn in international relations theory". *World Politics (New York)*, n.50.
- CROSS, K. H. (2006), "King Cotton, developing countries and the 'peace clause': the WTO's US Cotton subsidies decision". *Journal of International Economic Law* nº 9, vol. 1.
- DINIZ, S. "O senado federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso)*, v. 27, p. 169-184, 2012.
- FARIA, C. A. P. "O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários". In: *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, 2012.
- FARIAS, R. S. "Industriais, Economistas e Diplomatas: o Brasil e as Negociações Comerciais Multilaterais (1946-1967)". Brasília: UNB. Tese de Doutorado, 2012.

- FOLHA DE S. PAULO (Redação). (2004), 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 abr. 2004.
- \_\_\_\_\_. (2004), “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 jun. 2004.
- FORJAZ, M. C. S. “O Congresso Nacional e a política externa (1999-2006)”. In: MOISÉS, J. Á. (Org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.
- GROSSMAN, G. M. e HELPMAN, E. (2002), *Interest Groups and Trade Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- HAAS, P. M. (1992), “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”. *International Organization*, 46, 1-37.
- HART, C. E.; BABCOCK, B. A. (2002), *U.S. farm policy and the World Trade Organization. How do they match up?* Iowa: Iowa State University / Center for Agricultural and Rural Development.
- HOLLINGSWORTH, J. R.; SCHMITTER, P. C., STREECK, W. Eds. (1994), *Governing capitalist economies. Performance and control of economic sectors*. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press.
- JANK, M. S. *et al.*. “Agricultura”. Em THORSTENSEN, Vera e JANK, Marcos S. (coord.). (2005), *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Lex Editora e Aduaneiras.
- JANK, M. S., ARAÚJO, L. e DIAZ, J. (2004), “The Wto Dispute Settlement Mechanism in Perspective: Challenging Trade-Distorting Agricultural Subsidies”. Em LACARTE, Julio; GRANADOS, Jaime. (Orgs.). *Inter-Governmental Trade Dispute Settlement: Multilateral and Regional Approaches*. Vol. 1. London: Cameron May.
- KEOHANE, R. O.; MACEDO, S.; and MORAVCSIK, A.. “Democracy Enhancing Multilateralism. In: *International Organization*, 63, pp 1-31, 2009.
- LAFER, C. (2001), *Discurso pronunciado em sua posse como Ministro de Relações Exteriores brasileiro*. Brasília.
- LIMA, T. (2005), “As relações entre Executivo, Legislativo e grupos de interesse norte-americanos no contencioso do algodão”. *Cadernos CEDEC*, nº 73. CEDEC: São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2008), “Desafios internacionais à política agrícola norte americana: o contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos e o CAFTA-DR”. Dissertação apresentada ao

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais ‘San Tiago Dantas’ Unesp – Unicamp – PUC/SP. São Paulo.

LIMA, Thiago. A manutenção da política agrícola protecionista dos países desenvolvidos como um interesse estratégico. In.: Anais III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, da UNESP, UNICAMP e PUC-SP, 08 - 11 Nov., 2011.

MARTIN, Lisa. (2000), *Democratic commitments: legislature and international cooperation*. Princeton, Princeton University.

MANSFIELD, E.; BUSCH, M. (1995), “The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross-National Analysis”, *International Organization*, 49, pp. 723-49.

MENDONÇA, F. A.; RAMAZINI JR, H. “Teorias, Processos e Instituições: Uma análise da Política Comercial Externa do Brasil e dos Estados Unidos”. Projeto “Estados Unidos: impactos de suas políticas para a reconfiguração do sistema internacional” do Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INEU), com apoio do CNPQ e desenvolvida no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC. 2011 (mimeo)

MILNER, H. V. (1997), *Interests, institutions and information*. Domestic politics and international relations, Princeton, Princeton University Press.

OLIVEIRA, M. F.. (2005), “Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.48, n.2, pp. 55-69.

\_\_\_\_\_. (2007), “Brasil e Estados Unidos: Análise Comparativa dos instrumentos e mecanismos institucionais de Formulação da Política Externa Comercial”. *Projeto de Pesquisa referente a Bolsa de Produtividade do CNPQ Nível 2* (mimeo).

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. “Brasil e Estados Unidos: Interesses, Informação e Instituições no processo de formulação da política de comércio internacional agrícola”. *Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP – Campus de Marília: Tese de Livre Docência*, 2012.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. (2002), *WT/DS267. United States – Subsidies on upland cotton*. Organização Mundial do Comércio. Em

<[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_subjects\\_index\\_e.htm#bkmk33](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm#bkmk33)>.

Acesso em 04 mai. 2004.

\_\_\_\_\_. (2000), *Brazil – Measures Affecting Patent Protection: Request for Consultations by the United States*. Genebra: Junho. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/G/L/385.DOC>>. Acesso em: 15 jan. 2004.

\_\_\_\_\_. (2001), *Brazil – Measures Affecting Patent Protection: Request for the Establishment of a Panel By the United States (WT/DS/199/3)*.

Genebra: Janeiro. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org/DDFDDocuments/t/WT/DS/199-3.doc>>. Acesso em: 15 jan. 2004.

\_\_\_\_\_. (2001), *Brazil – Measures Affecting Patent Protection: Notification of Mutually Agreed Solution (WT/DS199/4 G/L/454 IP/D/23/Add.1)*.

Genebra: Julho. Disponível em:

<<http://docsonline.wto.org/DDFDDocuments/t/IP/d/23A1.doc>>. Acesso em: 15 jan. 2004.

\_\_\_\_\_. (2001), *Declaration on the TRIPS*

*Agreement and Public Health*. Doha: Novembro. Disponível em:

<<http://docsonline.wto.org/DDFDDocuments/t/WT/min01/DEC2.doc>>. Acesso em: 15 jan. 2004.

\_\_\_\_\_. (2002), DS267. Disponível em

<[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_subjects\\_index\\_e.htm#bkmk33](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm#bkmk33)>.

Acesso em 04 mai. 2004.

\_\_\_\_\_. (2004), *United States profile*. Disponível em

<[http://stat.wto.org/CountryProfiles/US\\_e.htm](http://stat.wto.org/CountryProfiles/US_e.htm)>. Acesso em 21 nov. 2004.

\_\_\_\_\_. (2005), *WT/DS267/AB/R. United States – Subsidies on upland cotton. Report of the Appellate Body*. Disponível em

<[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/267abr\\_e.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/267abr_e.doc)>. Acesso em 04 mar. 2005.

PUTNAM, R. (2010). Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 18, n. 36, 2010. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 dez. 2011.

RISSE-KAPPEN, T. (1991), “Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies”. In *World Politics*, v.43, n.4, p.479-512, jul.

ROGOWSKI, R. (1990), *Commerce and Coalitions How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

ROSSI, C. (2004), “Rifa financia vitória do Brasil contra os EUA”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 de abr. 2004. Disponível em

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2804200436.htm>>. Acesso em 28 abr. 2004.

SOARES DE LIMA, M. R.; SANTOS, F. (2001), O congresso brasileiro e a política de comércio exterior. In: *Lua Nova*, nº 53. São Paulo.

SOBRAL, I. (2004), “Brasil vence disputa do algodão contra os Estados Unidos”. *O Estado de São Paulo*, Brasília, 19 de jun. 2004. Disponível em

<[www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe.asp?ID\\_RESENHA=57545](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe.asp?ID_RESENHA=57545)>

. Acesso em 19 jun. 2004.

THE NEW YORK TIMES. (2004), “Lobby ruralista determinou vitória do Brasil na OMC”.

Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/nytimes/ult574u3967.jhtm>>. Acesso em 04 mai. 2004.

THOMAZ, L. F. *A influência do lobby do etanol na definição da política agrícola e energética dos EUA (2002-2011)*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

VALOR ECONÔMICO. (2004), “EUA podem levar anos para reduzir subsídios condenados”. São Paulo, A-5, 28 de abril de 2004-a.

Recebido em: dezembro/2017

Aprovado em: maio/2018.