MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

O BRASIL ENTRE OS CONTENCIOSOS E COALIZÕES AGRÍCOLAS NO SISTEMA GATT/OMC

Marcelo Passini Mariano
Docente da UNESP e pesquisador do CEDEC

Haroldo Ramanzini Júnior
Docente da UFU e pesquisador do CEDEC

Rafael Augusto Ribeiro de Almeida
PPGRI San Tiago Dantas e pesquisador do CEDEC

RESUMO:

Este artigo busca compreender melhor como a participação do Brasil no sistema GATT/OMC influenciou as linhas gerais política externa brasileira. Para tanto, a análise está centrada na atuação brasileira nas coalizões agrícolas, a partir das experiências vividas no Grupo de Cairns (Rodada Uruguai) e na coalizão G-20 Comercial (Rodada Doha), assim como nos contenciosos agrícolas, com especial atenção ao caso do Algodão (Brasil x EUA) e ao caso do açúcar (Brasil x União Europeia). A participação do país nas coalizões agrícolas e nos contenciosos fornecem elementos empíricos importantes para compreender o comportamento brasileiro com relação às negociações multilaterais. O enfoque teórico utilizado procura explorar melhor o processo de aprendizagem oriundo dessas experiências, contemplando instrumentos analíticos advindos de abordagens racionalistas, como as institucionalistas e as intergovernamentalistas, com preocupações construtivistas a respeito do processo de internalização de normas e procedimentos originados a partir das interações que ocorrem nos espaços de cooperação internacional.

Palavras – Chave: Política Externa Brasileira; Coalizões Agrícolas; Organização Mundial do Comércio; G-20 Comercial; Grupo de Cairns;

ABSTRACT:

This article seeks to better understand how Brazil's participation in the GATT / WTO system influenced the outlines Brazilian foreign policy. Therefore, the analysis is focused on Brazil's performance in agricultural coalitions, from experiences of the Cairns Group (Uruguay Round) and the G-20 coalition Commercial (Doha Round) as well as in agricultural disputes, with specific attention to Cotton (Brazil x USA) and the case of sugar (Brazil-European Union). The country's participation in agricultural coalitions and contentious provide important empirical evidence to understand the Brazilian behavior in relation to multilateral negotiations. The theoretical approach used seeks to exploit better the learning process derived from these experiences, contemplating analytical instruments arising from rationalist approaches, such as institutionalists and intergovernmentalism with constructivist concerns about the process of internalization of norms and procedures arising from the interactions in international cooperation areas

KEYWORDS: Brazilian Foreign Policy; Agricultural coalitions; World Trade Organization; G-20 Commercial; Cairns Group;

INTRODUÇÃO

A escolha do diplomata Roberto Azevêdo para ocupar o cargo de Diretor Geral da OMC pode ser entendida como consequência direta da alta prioridade dada às negociações comerciais multilaterais no conjunto da política exterior do Brasil.

Da Rodada Uruguai à Rodada Doha, passando pelas experiências de negociação em torno do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, verifica-se a ação brasileira em um ambiente de interação que possibilita importantes experiências para os negociadores diretamente envolvidos e que tem consequências para o conjunto de sua política exterior.

Assim, este texto procura compreender melhor o comportamento brasileiro no sistema GATT/OMC, concentrando sua atenção nas negociações comerciais envolvendo o tema da agricultura em duas coalizões, Grupo de Cairns na Rodada Uruguai e G-20 Comercial, na Rodada Doha, além da participação brasileira em dois importantes contenciosos agrícolas, do algodão com os EUA e do açúcar com a União Européia.

O BRASIL, A RODADA URUGUAI E O GRUPO DE CAIRNS

A Rodada Uruguai incorporou novos itens à agenda do GATT, em um esforço dos países desenvolvidos – liderados pelos Estados Unidos – para adequar as políticas domésticas dos países membros do regime de comércio a novos padrões liberais (VELASCO e CRUZ, 2007). Além de inibir a adoção de medidas restritivas ao comércio internacional, a Rodada também visava uma maior regulação de políticas nacionais (OSTRY, 2002). A inclusão do tema de serviços e propriedade intelectual, no âmbito do GATT, exigia um novo corpo jurídico para o regime, com normas mais intrusivas nas legislações nacionais. Os países em desenvolvimento, com destaque para o Brasil[1] e para a Índia, reagiram com vistas a tentar reduzir a interferência do GATT, na dinâmica doméstica, e bloquear a incorporação de novos temas na agenda, em especial, serviços, propriedade intelectual e investimentos. A coalizão G-10[2] é representativa dos esforços nesse sentido, trata-se de uma coalizão formada com o objetivo de impedir a entrada de novos temas na agenda, sobretudo, serviços (NARLIKAR, 2003). Contudo, esse posicionamento mais assertivo não pôde ser mantido em decorrência de dificuldades domésticas e da pressão dos países desenvolvidos. A partir de 1988, com o Mid-term Review de Montreal, no estágio

[1] De acordo com Sodre (1986): "In a constructive spirit, we shall respect the position of those who, like Brazil, reject the inclusion of services in a Round concerning goods within the scope of the GATT". Brazil: Statement by Mr. Roberto de Abreu Sodre. Contracting Parties at Ministerial Level. 15-19 september 1986. Punta del Este Uruguay. MIN (86)/ST/20. 16 September 1986.

[2] Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Índia, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia, Iugoslávia.

intermediário da Rodada Uruguai, o Brasil deixa de questionar a questão da inclusão dos novos temas[3], posição que vinha sustentando, desde 1982, e começa a negociá-los, visando diminuir o poder vinculante dos mesmos (GUIMARÃES, 2005). Permanecia, contudo, as divergências entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia, na área agrícola (apesar das posições comuns em outros temas importantes), que foram efetivamente resolvidas apenas, em 1992, com o acordo de Blair House.

O Grupo de Cairns, coalizão de países desenvolvidos[4] e países em desenvolvimento[5] exportadores de produtos agrícolas, surge no estágio inicial de definição da agenda das negociações da Rodada Uruguai do GATT). Na Conferência de Punta del Este, de setembro de 1986, quando a Rodada Uruguai foi oficialmente lançada, a coalizão já estava formada. A motivação da sua origem relaciona-se com a frustração de alguns países exportadores com o fato de o tema da agricultura não ter sido até então objeto das regras do GATT. Os objetivos centrais do Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, eram a inclusão efetiva do tema da agricultura, na agenda da Rodada, a busca de maior liberalização do comércio dos produtos agrícolas e a redução dos subsídios à exportação[6]. O Brasil, juntamente com a Austrália e o Canadá, é apontado como ator importante da coalizão (CAPLING, 2001; NARLIKAR, 2003; GUIMARÃES, 2005).

A coalizão foi considerada uma "terceira força" (OXLEY, 1990), nas negociações da Rodada Uruguai, e teve papel relevante para a inclusão do tema agrícola no mandato negociador (TUSSIE, 1993). Além disso, tornou-se uma das primeiras coalizões a ser reconhecida pelo GATT (NARLIKAR, 2003). O Grupo de Cairns, desde o começo, era uma coalizão diversificada, mesmo heterogênea na sua composição. Narlikar (2003: 140) entende que o Grupo nunca buscou desafiar diretamente as políticas dos Estados Unidos e da Comunidade Européia, mas concentrou sua agenda em "restraining and modifying the behaviour of larger actors". Nos momentos criticos da negociação, "there were limits to the readiness of developed country members of the Group to venture extreme measures disapproved of by their OECD partners" (RICUPERO, 1998:18). É interessante que, nesse sentido, a lógica da atuação do Grupo de Cairns é totalmente distinta da lógica da atuação do G-20, como veremos adiante.

[3] Batista (1992: 111) considera que "no Mid-term Review da Rodada Uruguai, começado em Montreal ao final de 1988 e concluído em Genebra em abril de 1989, os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, se alinhariam, entretanto, com os EUA não só na questão agrícola, mas igualmente no que se refere aos novos temas. Aceitou-se então a redefinição dos mandatos acordados em Punta del Este para incluir, por exemplo, o estabelecimento através do GATT de novos padrões de proteção à propriedade intelectual".

[4] Austrália, Canadá e Nova Zelândia.

[5] Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Indonésia, Malásia, Paquistão, Paraguai, Tailândia e Uruguai.

[6] Comprehensive proposal for the long – term reform of agricultural trade. Submission by the Cairns Group. Group of Negotiations on Goods (GATT). Negotiation Group on Agriculture. Restricted. MTN.GNG/NG5/W/128. 27 November 1989.

É forte na literatura o entendimento de que as divergências entre EUA e CE foram um aspecto importante para o aumento das margens de manobra do Grupo de Cairns, durante a fase inicial e intermediária da Rodada Uruguai. Contudo, quando diminuíram as divergências entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia, a partir de 1992, o espaço de atuação do Grupo de Cairns ficou restrito, e os grandes fecharam um entendimento comum em agricultura, o acordo de Blair House de 1992, que foi posteriormente, em boa medida, imposto aos outros países (STEINBERG, 2002; NARLIKAR, 2003). Documento do Grupo de Cairns, de 1994, que faz um balanço da Rodada Uruguai e da negociação agrícola indica que "Dissapointment was also expressed that in the final stages of the negotiations a bilateral settlement between the United States and the European Comission had resulted in a weekening of the outcome on domestic support and export subsidy disciplines, which will have a negative impact on specific export interests in a number of Cairns Group members[7]".

O BRASIL, A RODADA DOHA E O G-20

Na Rodada Uruguai, parcialmente por conta da pressão dos países em desenvolvimento, da atuação do Grupo de Cairns, também em decorrência do interesse dos países desenvolvidos em incluir novos temas na agenda do GATT, como propriedade intelectual e serviços, houve certo avanço na regulamentação multilateral do tema agrícola, mas que teve pouco impacto efetivo nas medidas protecionistas e nos programas de subsídios dos países desenvolvidos (PAALBERG, 1997; DEESE, 2008). A Rodada Doha é uma nova tentativa de liberalizar e estabelecer regras mais estritas para medidas protecionistas e programas de subsídios ao setor agrícola, no âmbito do sistema multilateral de comércio. Na Rodada Doha, os países em desenvolvimento – entre eles, principalmente, o Brasil e a Índia – tiveram um papel fundamental, não apenas na definição do mandato negociador, mas também em importantes reuniões subseqüentes, como na reunião de Cancún, de setembro de 2003, quando impediram a reedição de um acordo de tipo Blair House, entre os Estados Unidos e a União Européia. Do mesmo modo, participaram ativamente, na definição do pacote de julho de 2004, da reunião de Hong Kong, de dezembro de 2005, que definiu que os subsídios às exportações agrícolas deveriam acabar em 2013. Nesse mesmo sentido, o colapso da reunião do G-4 (Brasil, Índia, União Européia e Estados Unidos) de Potsdam, em 2007, assim como as dificuldades observadas na reunião ministerial, de julho de 2008, sinalizam o que parece pouco provável que os países desenvolvidos conseguirão concluir a Rodada Doha à sombra do poder, impondo uma

[7]Cairns Group – Communique Issued on the Occasion of the Fourteenth Meeting Held in Montevideo on 19-20 May 1994. Trade Negotiation Committee. MTN.TNC/W/148 27 May 1994.

distribuição totalmente assimétrica de ganhos aos países em desenvolvimento, como ocorria nas Rodadas anteriores, inclusive, na Rodada Uruguai (STEINBERG, 2002).

A coalizão G-20[8], diferente do Grupo de Cairns, é uma coalizão composta exclusivamente de países em desenvolvimento que surgiu de forma oficial, no estágio intermediário da negociação da Rodada Doha, na preparação da Reunião Ministerial de Cancun, em setembro 2003, como uma resposta à proposta de negociação agrícola, estruturada e pré-determinada pelos Estados Unidos e União Européia (NARLIKAR e TUSSIE, 2004; CONSTANTINI e CRESCENZI, 2007). A aceitação do documento por parte do uruguaio Carlos Pérez del Castillo, então presidente do Conselho Geral da OMC, como documento framework, para as negociações, foi o estopim para o alinhamento dos países em desenvolvimento em torno do G-20[9]. Desde o seu surgimento, o grupo, liderado pelo Brasil e pela Índia, consolidou-se como interlocutor de destaque nas negociações agrícolas. Essa condição é normalmente explicada, entre outros fatores, pelo fato de a coalizão traduzir os interesses dos países em desenvolvimento em propostas concretas e com possibilidades reais de implementação, bem como pela importância dos seus membros, na produção e no conjunto do comércio agrícola, representando quase 60% da população mundial, 70% da população rural do mundo e 26% das exportações agrícolas internacionais (MRE, 2007). A coalizão aumentou, sobremaneira, o peso do Brasil nas negociações e foi uma escada importante, para atingir uma posição de destaque efetivo na OMC, posição esta que o país nunca tinha tido antes.

De acordo com os comunicados oficiais do grupo, o G-20 busca fazer valer o cumprimento integral do Mandato de Doha (WT/MIN(01)/DEC/1[10]) que definiu, entre outras questões, que as negociações deveriam ser abrangentes no que tange a acesso a mercados, buscando a redução e a eliminação de todas as formas de subsídios às exportações agrícolas e a diminuição substancial das medidas de apoio interno que distorcem o comércio. A coalizão opunha-se ao rumo que estava sendo dado à Rodada Doha e buscava manter o objetivo (presente no mandato negociador) de tratar da questão do desenvolvimento, enfatizando a necessidade de eliminação dos subsídios à exportação e de maior acesso ao mercado agrícola dos países desenvolvidos.

Desde 2002, no âmbito do Grupo de Cairns, o Brasil destacava “a importância das

[8]Segundo o embaixador Seixas Corrêa (17/10/2003), Telegrama 1918 de Delbrasgen para SERE e DPB, “Preocupados com a flutuação do número de membros do Grupo inclinamo-nos a fixar um nome para o Grupo. Discutidas diversas possibilidades, a opção preferida foi por G-20, por ser um número redondo e por coincidir com a data de 20 de agosto, ocasião em que foi tabulada a primeira proposta do Grupo para as negociações agrícolas”.

[9]São membros do G-20: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbabue.

[10]http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm, acesso em 12/05/2013.

ações de arregimentação juntos aos países em desenvolvimento"[11], apesar das dificuldades para esse tipo de aproximação, fruto da desconfiança que muitos países em desenvolvimento tinham a respeito da composição e das políticas do Grupo de Cairns. Em Cancún, o Grupo de Cairns não teria articulado qualquer reação concreta à proposta concertada entre Estados Unidos e União Européia, evidenciando certa perda de densidade, coesão interna e dificuldades de coordenação com países em desenvolvimento externos à coalizão, que viam com desconfiança a relação entre a Austrália e os Estados Unidos.

BRASIL E OS CONTENCIOSOS DO ALGODÃO E DO AÇÚCAR

Ao selecionarmos os contenciosos do açúcar (DS 266), contra a UE[12] , e do algodão (DS 267), contra EUA[13], estamos procurando analisar de maneira mais profunda os mecanismos que são acionados no processo de interação e seus efeitos sobre a internalização das normas da OMC por parte do Brasil. Tal questão, se apresenta como sensível para as partes envolvidas, pois estes dois contenciosos acabam por questionar não somente as políticas específicas ao açúcar e ao algodão, mas, principalmente, a política agrícola geral destes dois membros da OMC, ou seja, a Farm Bill norte-americana e a Política Agrícola Comum da União Europeia. Somando-se a isso, há uma intensa participação da sociedade civil dos países envolvidos e de organizações civis internacionais que se mostra como um aspecto importante no decorrer da aprendizagem propiciada pelo Sistema de Solução de Controvérsias (SSC)[14].

É interessante observar que os dois casos selecionados se iniciam ao mesmo tempo[15], e apesar dos painéis serem estabelecidos em datas distintas[16] elas são muito próximas. Este fato, adicionado ao inicio da articulação do G-20 comercial, aponta que a diplomacia brasileira tenderia a estabelecer relações entre estas negociações específicas a fim de atender os interesses e preferências do Brasil (MARIANO e RAMANZINI JÚNIOR, 2011).

[11] Telegrama 1097. De SERE para Delbrasgen. OMC. Agricultura. Grupo de Cairns. XXIV Reunião Ministerial. Relatório. 22/10/2002.

[12] Ver: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds266_e.htm. Acesso em 03.08.2011.

[13] Ver: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm. Acesso em 03.08.2011.

[14] Podemos destacar a participação da Associação Brasileira de Produtores de Algodão (Abrapa), União da Industria de Cana-de-Açúcar (Unica) esta duas instituições representam os produtores brasileiros que são afetados pelo protecionismo dos EUA e da UE; do lobby congressual nos EUA; dos agricultores franceses; além de organizações civis internacionais (Oxfam, Environmental Working Group, Institute for Agriculture and Trade Policy, International Cotton Advisory Committee, Action Aid).

[15] No dia 19 de setembro de 2002, internamente, o conselho da Camex divulga um parecer favorável as demandas dos produtores de açúcar e algodão. E no dia 27 de 2002, internacionalmente, a missão brasileira em Genebra solicita consultas a UE (açúcar) e aos EUA (algodão). Ver Nota à imprensa nº379 de 20 de setembro e Nota à imprensa nº385 de 27 de sembro de 2002 divulgadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE).

[16] O painel do algodão se inicia em 18 de março de 2003 e o painel do açúcar em 29 de agosto de 2003.

Nos dois painéis a diplomacia brasileira procurou, com êxito, comprovar que a suas reivindicações não feriam a Clausula de Paz[17]. Além disso, o Itamaraty demonstrou preocupação no sentido de zelar pelo histórico de solução negociada que o SSC apresenta.

O CONTENCIOSO DO ALGODÃO ENTRE O BRASIL E OS EUA

No caso do Algodão, contra os Estados Unidos, o governo brasileiro questionou os subsídios a exportação (garantia de crédito à exportação e Step 2[18]) e os apoios internos a produção e aos preços concedidos pelo governo dos EUA. O Brasil é o quarto maior exportador mundial de algodão e os empresários deste setor reunidos, principalmente, em torno da Associação Brasileira de Produtores de Algodão (Abrapa) foram importantes para a instauração do painel (LIMA, 2008; OLIVEIRA, 2010).

Neste caso observamos um certo receio inicial do Itamaraty em assumir a condução do contencioso. Em primeiro lugar, havia o temor sobre as consequências do fracasso brasileiro na controvérsia. O então coordenador do recém-criado setor de contenciosos do Itamaraty, embaixador Roberto Azevêdo, indica este aspecto ao afirmar que:

> [...] Havia a clara percepção de que o pior cenário possível – pior ainda do que a inação – seria levar o caso à OMC e perder. Se perdêssemos, estaríamos legitimando a política agrícola norte-americana (...) Nós tínhamos, portanto, a devida preocupação com a possibilidade de perder um caso que achávamos bom, mas que apresentava várias incertezas (COSTA;BUENO, 2004, ET ALL).

Em segundo lugar, a diplomacia brasileira tinha uma certa desconfiança sobre o nível de comprometimento e interesse do setor privado. O então diretor-executivo da Abrapa, Hélio Tollini, relata a preocupação do embaixador Azevedo afirmando que segundo este diplomata "A ação não podia começar e, de repente, o setor decidir parar, por julgar que estava custando caro. Ele lembrou que não seria bom, para o Brasil, começar e desistir"[19]. A dúvida da diplomacia em relação ao setor privado pode estar ligada a dois aspectos: o primeiro se refere a dificuldade de saber se os empresários tem a real dimensão do significado de enfrentar os EUA em uma questão agrícola que tem uma

[17] A Cláusula da Paz estabeleceu que, entre 1995 e 2004, os países signatários do Acordo Agrícola da Rodada do Uruguai não poderiam "questionar nem aplicar medidas compensatórias aos subsídios agrícolas doméstico ou de exportação (...), a não ser em condições específicas: para questionar os subsídios domésticos distorcivos, era preciso demonstrar que eles foram concedidos em valores superiores aos níveis de 1992; para os subsídios à exportação era preciso demonstrar que eles superavam os valores notificados à OMC. O Brasil teve sucesso em ambas demonstrações" (LIMA, 2008). Com isso, vemos que os negociadores brasileiro procuram agir dentro das normas da organização.

[18] Step 2, chamado oficialmente de Upland Cotton User Marketing Certificates,foi criado na Farm Bill de 1990 para incentivar a compra doméstica por processadores têxteis e para estimular a exportação de algodão norte-americano quando o preço deste for maior do que o dos competidores estrangeiros" (LIMA, 2008).

[19] bid.

proteção histórica dos legisladores norte-americanos. Um segundo aspecto diz respeito à disposição do setor brasileiro de algodão em arcar com parte substancial dos custos necessários para implementar e sustentar o contencioso. Segundo Habka (2010), os empresários gastaram em torno de U$ 2 milhões de dólares para manter este painel[20].

Após este receio inicial a diplomacia brasileira assumiu a coordenação do painel e pautou a ação do país pela procura de uma saída negociada do contencioso. Em dois momentos delicados da controvérsia este aspecto é evidenciado. Em 21 de setembro de 2005, que era a data limite para os EUA suspenderem os subsídios que prejudicavam o Brasil, isso não ocorreu. E em 2 de julho de 2008 o órgão de apelação autorizou o Brasil a retaliar os EUA. Nestes dois momentos o Itamaraty se mostrou aberto à negociação e esperou um certo tempo para dar prosseguimento às etapas posteriores que viabilizariam as sanções contrárias aos EUA. A própria permissão de retaliação cruzada, concedida em 31 de agosto de 2009, apontou no sentido da procura por uma saída negociada, pois o Brasil por exercer outros tipos de pressão.

De um lado, o Itamaraty procurou adotar um procedimento interno através da medida provisória 482/10, a fim de dar legitimidade e credibilidade a este inédito tipo de retaliação. Esta medida "não tratou especificamente dos EUA ou do caso do algodão, mas criou condições legais para que o Brasil adotasse a chamada 'retaliação cruzada', atingindo interesses de empresas estrangeiras no campo dos direitos de marcas, patentes e similares sempre que quiser punir países que, como os EUA, desrespeitarem as regras da OMC"[21].

De outro lado, a diplomacia procurou potencializar os ganhos paralelos propiciados por este painel. No primeiro semestre de 2011, o congresso norte americano vetou os subsídios ao etanol, alegando ajuste fiscal e em julho do mesmo ano, as reivindicações brasileiras em relação as medidas anti-dumping ao suco de laranja foram aceitas pelos EUA[22]. Já em 2012 os EUA iniciaram um processo gradual de abertura para a carne suína de Santa Catarina[23]. Além disso, com o acordo de março de 2010, que suspendeu a possibilidade de retaliação brasileira, foi criada a Coordenação Bilateral Brasil-EUA que se reúne a cada três meses para encaminhar a resolução do contencioso e, enquanto a contro-

[20] Entre outros aspectos, é necessário um amplo suporte técnico com a contratação de escritórios de advocacia especializados em litígios internacionais. Cabe lembrar também que o empresário Pedro de Camargo. Neto, que acompanha a questão desde as reivindicações do grupo Maeda, no inicio dos anos 1990, e ocupava um cargo no Ministério da Agricultura na época do inicio do contencioso foi um ator importante para o encaminhamento do painel

[21] MP prevê retaliação em propriedade intelectual. Valor econômico. Brasília, 11.02.2010.

[22] EUA encerram briga da laranja na OMC. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 18.jun.2011. Caderno Internacional.

[23] Aval norte-americano para carne suína abre novas oportunidades a SC. CIDASC. Santa Catarina. 14/dez/2012.

vérsia é negociada, o setor cotonicultor brasileiro recebe pouco mais de U$12 milhões de dólares mensais relativos aos danos causados pelos subsídios norte-americanos[24].

O CONTENCIOSO DO AÇÚCAR ENTRE O BRASIL E UNIÃO EUROPEIA

O Brasil, conjuntamente com os outros dois co-demandantes, Austrália e Tailândia[25], questionou dois aspectos do regime açucareiro europeu: o açúcar C[26] e a exportação subsidiada de açúcar proveniente de alguns países da África, Caribe e Pacífico (ACP) e da Índia[27] (IGLÉCIAS, 2007; HABKA, 2010)[28]. A abertura deste painel foi justificada pelo peso do setor no total da produção mundial. Segundo Plínio Nastari, responsável pelos estudos do contencioso do açúcar, "O Brasil é o maior produtor e exportador do mundo, com volume de 24,3 milhões de toneladas, respondendo em 2009 por 46,5% do mercado mundial"[29].

Neste contencioso a UE utilizou o órgão de apelação e acabou por acatar o laudo arbitral, que não indicou a possibilidade de retaliação por parte do Brasil. O laudo final foi emitido em outubro de 2005 e indicou que a UE deveria "limitar suas exportações de açúcar a 1.273.500 toneladas anuais e seu dispêndio em subsídios à exportação do produto a 499,1 milhões de euros por ano"[30].

Os europeus tinham até maio de 2006 para adotar as recomendações do Órgão de Apelação e já em novembro de 2005, os ministros de agricultura da UE apontavam para o início de tratativas para reformar o regime açucareiro europeu. Nesta mesma linha, em maio de 2006, o Itamaraty soltou uma nota de imprensa afirmando que "a UE informou haver editado um novo regulamento (Regulamento EC318/2006) que estabeleceria os parâmetros para uma abrangente reforma do setor açucareiro europeu e conferiria poderes à Comissão Europeia para adotar medidas de implementação necessárias para alcançar tal objetivo"[31]. Em julho de 2006 a UE introduziu uma nova Organização Comum de Mercado que se adequava ao laudo arbitral da OMC. A partir deste momento a produção de açúcar da UE foi reduzida em aproximadamente 60%, sendo que para isso, além da ado-

[24] Este valor é administrado pelo Instituto Brasileiro do Algodão.

[25] A pesquisa averiguará a influência destes dois co-demandantes, bem como das terceiras partes envolvidas tanto no caso do açúcar como no do algodão.

[26] Subsidio indireto a exportação excedente de produção açúcareira.

[27] Segundo Iglécias (2007) o Brasil questionou por que "os países europeus importavam de algumas de suas antigas colônias, no início dos anos 2000, cerca de 1,6 milhão de toneladas de açúcar bruto por ano, pagando US$ 600 por tonelada, faziam o refino e reexportavam o produto com subsídios, por US$ 200 por tonelada".

[28] Ver Nota à imprensa nº 561 de 28 de outubro de 2005 emitida pelo MRE.

[29] NASTARI, Plínio. Açúcar, ouro branco. Paraná on-line. Paraná. 12/jun/2010.

[30] Ver Nota à imprensa n°561 de 28 de outubro de 2005 emitida pelo MRE

[31] Ver Nota à imprensa nº 318 de 22 de maio de 2006 emitida pelo MRE

ção das medidas do painel, houve queda na produção dos países da UE. Enquanto isso, as exportações brasileiras de açúcar dobraram a partir de 2007 (PEREIRA et al., 2012).

Mesmo assim, no final de 2006, o Brasil reclamou da falta de transparência em relação aos subsídios fornecidos na safra 2005-2006, mas não abriu nenhuma queixa. Em 2010 a UE começou a discutir modificações deste compromisso alegando aumento nos preços mundiais de produtos agrícolas e impactos da crise financeira mundial[32]. O Brasil, por sua vez, sinalizou que poderia acionar novamente o SSC[33], porém a UE decidiu suspender, entre 1º de dezembro de 2010 a 31 de agosto de 2011, a tarifa de importação da cota brasileira direcionada aos países do bloco devido à dificuldade de suprir o seu consumo[34]. Por fim, em setembro de 2012, a UE anunciou que "deverá ultrapassar em 50% o limite autorizado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) no ano-cota"[35].

Até o momento não houve nenhuma declaração do departamento de contenciosos do Itamaraty em relação ao rompimento do acordado na OMC. Tal descumprimento também ocorreu em 2011[36]. Talvez esta falta de pressão em direção do cumprimento do acordado no painel se relacione ao fato das exportações brasileiras de açúcar terem, atualmente, como principais destinos "em milhões de toneladas, Rússia (3,27), China (2,14), Egito (1,53), Emirados Árabes Unidos (1,45), Argélia (1,35) e Arábia Saudita (1,16)"[37]. Além disso, a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), que tradicionalmente pressiona e apoia o governo nas questões em torno do açúcar, tem dado mais atenção às ações em torno da expansão do mercado do etanol brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mandato da Rodada Uruguai fundamentou-se na inclusão de temas de especial interesse aos países desenvolvidos, principalmente as duas principais forças negociadoras, os EUA e a Comunidade Europeia. O tratamento dado ao comércio agrícola, de interesse dos países em desenvolvimento, era limitado e estes se viam pressionados pela tentativa de consolidar na negociação o tratamento da questão do comércio de serviços, propriedade intelectual e investimentos.

[32] UE usa crise para justificar subsídios. O Estado de S. Paulo. São Paulo. 13.abr.2010.

[33] Nota à imprensa nº34 de 2 de fevereiro de 2010 emitida pelo MRE.

[34] UE suspense taxa sobre açúcar do Brasil. Valor econômico. Brasília. 01.dez.2010.

[35] Exportação de açúcar da UE supera o limite autorizado pela OMC.Valor econômico. São Paulo.14/set/2012.

[36] UE vai exportar mais açúcar "fora da cota".Valor econômico. São Paulo. 25/nov/2011.

[37] Aumenta a produção de açúcar na União Europeia . Folha de S. Paulo. São Paulo. 19/jan/2012.

Países como o Brasil e Índia apresentavam-se como atores com pouca possibilidade de barganha na negociação, mas que possuíam características econômicas e demandas domésticas que não se limitavam às questões agrícolas. Assim, a postura inicial diante da disposição em avançar nos novos temas foi de resistência.

Da perspectiva dos negociadores brasileiros, o surgimento do Grupo de Cairns possibilitava melhores condições de barganha nas negociações. No entanto, estruturalmente, a coalizão era composta por países desenvolvidos e em desenvolvimento, o que dificultava a construção de uma postura mais coesa em torno de argumentos mais amplos com respeito às regras do comércio mundial e suas consequências para o desenvolvimento dos Estados. Assim, a coalizão de Cairns se mostrou suficiente para melhorar as condições iniciais de negociação para seus membros, mas sua margem de influência reduziu-se na mesma proporção em que EUA e a Comunidade Europeia avançavam no acerto bilateral em torno da questão agrícola.

Se tomarmos as negociações comerciais multilaterais representadas pela Rodada Uruguai a partir da noção de estrutura social de Wendt (1999), poderemos ver que esta se processava em um contexto internacional transitório caracterizado, entre outras coisas, pela desagregação do mundo socialista, pela ascensão das ideias liberais e pelas expectativas em torno do papel norte-americano neste processo.

Já com respeito às condições materiais em que se processavam essas mudanças podemos destacar o momento de transição do paradigma tecnológico e da reorganização da atividade produtiva em nível global. Ao mesmo tempo, o Brasil encontrava-se em uma situação doméstica difícil, não só em relação à instabilidade das instituições políticas nacionais, mas principalmente em relação aos enormes desafios impostos pela conjuntura econômica e social, com especial atenção ao problema do descontrole inflacionário. Diante disso, os assuntos internacionais, apesar de muito importantes, acabavam sendo tratados em segundo plano. Vale lembrar que o país enfrentou na primeira metade dos anos 1990 sua primeira eleição direta depois do término do regime militar, passou por mobilizações populares que resultaram no processo de impeachment de Collor de Mello e sua substituição pelo vice-presidente Itamar Franco, realizou o plebiscito para escolher entre o presidencialismo e o parlamentarismo e, ainda, vivenciou o Plano Real que criou as condições para o controle da inflação, tendo repercussão direta sobre o processo eleitoral que resultou na vitória de Fernando Henrique Cardoso em 1994.

Assim, a prática da política externa se dava sob esses condicionantes, sendo um momento de forte experimentação em torno das negociações comerciais internacionais, que se processavam em várias arenas além da multilateral, com destaque para as nego-

ciações com a Argentina e a criação do Mercosul, as negociações com os EUA a partir Iniciativa Bush e, por fim, as negociações com a Europa, reflexo das próprias mudanças nas instituições européias e também da intensificação da disputa com os EUA em torno dos interesses econômicos presentes nos países latino-americanos.

Voltando à questão do papel do Grupo de Cairns podemos verificar que as condições para um aumento do poder de barganha por parte do Brasil estavam comprometidas, em virtude da heterogeneidade da própria coalizão, restando a tarefa de manter um mínimo de condições para que os países mais diversificados economicamente pudessem preservar algum poder de influência em relação aos novos temas, mesmo aceitando condições muito desfavoráveis em relação ao tema da agricultura.

Configurou-se, portanto, condições propícias para que as decisões tomadas no sistema multilateral de comércio fossem acatadas pelo Brasil e os ajustes institucionais domésticos fossem realizados.

O ponto crucial do processo e que pode ser considerado como uma lição importante para o aprendizado brasileiro foi o Acordo de Blair House, de 1992, entre as duas principais potências da negociação (EUA e CE), que praticamente se manteve intacto até o término da Rodada em 1994. Naquele momento, em virtude das condições nas quais as interações se davam, como já exposto acima, as avaliações sobre o peso e o impacto futuro das decisões tomadas apresentavam-se de forma difusa, mas por outro lado, consolidou-se o entendimento a respeito do papel das principais potências no ordenamento das regras do comércio mundial e a percepção de que qualquer mudança futura dependeria de modificações das condições de barganha dos países em desenvolvimento, especialmente no caso do Brasil.

Assim, é possível verificar que a Rodada Uruguai apresentou as condições ideais para que os países desenvolvidos mantivessem o diferencial de poder nas negociações. O Grupo de Cairns era insuficiente para que a atividade de persuasão se realizasse em melhores condições e a coesão do grupo era mantida em virtude das preferências dos países em relação ao tema agrícola, mas não em relação ao significado geral do mandato negociador da Rodada.

Os argumentos em relação aos resultados esperados estavam fortemente construídos em favor das preferências dos países desenvolvidos e em relação à promoção de suas ideias sobre o tipo de ordenamento que o comércio mundial deveria ter. Em consequência, a capacidade de persuasão das principais potências apresentavam-se de forma muito assimétrica, forçando os países em desenvolvimento a ajustarem seus comportamentos aos fortes constrangimentos criados no âmbito negociador.

Diante disso, podemos concluir que a mudança de comportamento brasileiro, que se dá a partir de 1988 e se consolida com a eleição de Collor de Mello, e a aceitação dos termos do Acordo de Blair House em 1992, é resultante mais das mudanças políticas domésticas em consonância com o ideário vigente em âmbito mundial, com reflexos sobre suas escolhas externas, do que de um processo de aprendizado social fundamentado na internalização de normas internacionais construídas no ambiente de interação representado pela Rodada Uruguai.

Já com relação às negociações na Rodada Doha da OMC podemos ver uma mudança importante da estrutura social, lembrando que a prática negociadora se dá diante das modificações materiais e em relação ao conhecimento comum que se processa. Em referência a este último, verifica-se que sua construção no período caracterizou-se por mudanças nas percepções dos agentes a respeito do ordenamento mundial motivados principalmente pelos efeitos das políticas neoliberais em diversos países, pela percepção do unilateralismo norte-americano em consequência do ataque às Torres Gêmeas em 2001, pela ascensão das questões relacionadas à segurança internacional e pelos efeitos globais da crise econômica internacional a partir de 2008.

As condições materiais sofreram fortes mudanças, principalmente em razão da ascensão econômica dos países em desenvolvimento, com destaque para os países emergentes de maior peso relativo, como os BRICS.

De uma perspectiva brasileira vemos que os contenciosos apresentaram-se como elementos importantes de experimentação a respeito das possibilidades dadas pelas regras e mecanismos decisórios. Portanto, o posicionamento brasileiro na Rodada Doha reflete não só o dia-a-dia do processo, mas também o aprendizado social consequente da utilização das regras já estabelecidas pela instituição e pela capacitação ao longo do tempo dos negociadores brasileiros, além de contar com as lições da Rodada anterior, principalmente o conhecimento do padrão de comportamento das principais potências econômicas e suas preferências.

Vale ressaltar que a maior disposição para aumentar o poder de barganha nas negociações e procurar influenciar as decisões também ocorreu em virtude da mudança do panorama político doméstico, principalmente representado pela ascensão de novas elites nacionais a partir da eleição de Lula da Silva em 2002 e, do ponto de vista internacional, conjugaram-se forças interessadas em modificações das regras do comércio mundial que atendessem não apenas aos países desenvolvidos, mas os demais países em desenvolvimento.

Em relação às práticas realizadas no ambiente de interação da OMC e da participação do Brasil no Grupo de Cairns, como visto anteriormente, apesar de preservado enquanto coalizão, não apresentava as condições adequadas para se transformar no mecanismo capaz de atender às demandas brasileiras, principalmente pela impossibilidade de construir argumentos capazes de articular a questão do desenvolvimento enquanto elemento central de coesão.

Esse trabalho ficou reservado ao G-20 Comercial, construído a partir de semelhanças em termos de preferências entre os países participantes, principalmente na questão da agricultura, mas que possibilitou o estabelecimento de um discurso coerente com o mandato negociador de Doha em torno da ligação entre comércio mundial e a necessidade de desenvolvimento dos países.

O elemento de coesão, portanto, não se concentrou somente na defesa dos interesses setoriais dos países participantes, mas na elaboração de uma coalizão que pudesse ser vista como instrumento de articulação fundamentada na valorização da questão do desenvolvimento no ambiente de interação a fim de criar limites à ação dos países mais desenvolvidos.

Segundo Checkel (2005), a fim de compreender melhor as relações entre as instituições e os agentes estatais, tanto do ponto de vista da modificação dos seus interesses quanto das suas identidades, é necessário analisar alguns mecanismos de socialização internacional. Neste texto, estamos concentrando a atenção em dois mecanismos. O primeiro é o cálculo estratégico e refere-se às escolhas dos agentes em relação aos incentivos e recompensas propiciados em um determinado ambiente de interação. Nesta caso a adaptação do comportamento estatal se dá em relação aos constrangimentos institucionais existentes, tendo por base as possibilidades de recompensa ou punição.

Diante disso, as experiências vividas nos contenciosos tratados acima, a partir dos mecanismos decisórios propiciados pela OMC, nos permite visualizar a consolidação do comportamento brasileiro internalizando normas da organização e valorizando o nível multilateral enquanto prioritário no conjunto da sua política externa comercial, já que os resultados obtidos reforçam as expectativas de ganho por parte dos agentes nacionais e faz com que o Brasil seja visto pelos demais países-membros como participante qualificado para influenciar as regras comerciais da organização.

Verifica-se, portanto, o que Schimmelfennig (2005) chamou de reforço intergovernamental por recompensa.

Com relação ao conceito de persuasão normativa (Checkel, 2007), que trata das comunicações realizadas em um determinado ambiente de interação em torno de ar-

gumentos que possam modificar crenças e comportamentos dos agentes, verificamos que este nos ajuda a compreender melhor as ações brasileiras, principalmente se nos atermos aos esforços para a criação e manutenção do G-20 Comercial. O autor defende a possibilidade de subdividir analiticamente a persuasão em dois elementos. O primeiro diz respeito à argumentação, tomada enquanto as atividades realizadas para promover um determinado conhecimento a fim de que este possa modificar a percepção dos agentes, criando condições para a mudança de crenças dos mesmos. Já o segundo elemento, a barganha, refere-se às atividades relacionadas ao gerenciamento dos constrangimentos que podem ser conseguidos através da realização de promessas e ameaças. O objetivo da barganha, portanto, é a mudança comportamental dos agentes e esta é mais efetiva na medida em que é reforçada pela argumentação.

Sendo assim, é possível verificar que o G-20 Comercial, na medida em que se fundamenta em argumentos fortemente compatíveis com os objetivos e o discurso presente no mandato negociador de Doha, cria as condições para que a capacidade de barganha aumente e, consequentemente, permite que a persuasão se fortaleça, tanto do ponto de vista dos seus membros, a fim de manter a coalizão, quanto do ponto de vista dos demais agentes, principalmente os países desenvolvidos, que se encontram em uma situação de menor margem de ação e maior necessidade de adaptação comportamental em resposta ao aumento dos constrangimentos sociais.

Com isso, o Brasil não só tem seu poder de barganha ampliado, mas também alcança um status diferenciado no ambiente negociador multilateral, ampliando as possibilidades de influência sobre as regras que organizam o comércio mundial. Trata-se, portanto, de uma modificação estrutural em relação às condições anteriores que caracterizaram a Rodada Uruguai.

Diante do exposto até o momento podemos concluir que a política externa brasileira tem aprendido com a prática negociadora no sistema GATT/OMC, principalmente em relação à Rodada atual e à criação do G-20 Comercial, assim como com as experiências propiciadas pelos contenciosos tratados no âmbito do Sistema de Solução de Controvérsias da organização. O resultado geral do envolvimento brasileiro tem sido de aumento da sua influência social em face dos demais agentes negociadores, que se apresenta não somente na habilidade do uso dos canais e mecanismos institucionalizados existentes, mas também na criação de novas possibilidades de pressão, reconhecimento e maior capacidade de negociação.

A fala do diplomata Roberto Azevedo - que esteve diretamente envolvido nos contenciosos tratados nesta análise e que é o atual Diretor-Geral da OMC - reproduzida

abaixo, ao responder sobre se o Brasil estaria evitando utilizar o sistema de solução de controvérsias nos dias de hoje, ilustra bem o resultado deste aprendizado:

> [...] O Brasil durante muito tempo foi demandante. Também foi demandado algumas vezes. É uma feliz situação em que os momentos que o Brasil estaria questionando alguém ele chegou a um entendimento mutuamente satisfatório sem haver necessidade de iniciar um contencioso. Eu até acho que algumas vezes o fato de o Brasil ter sido tão exitoso ao questionar outros membros no Mecanismo de Solução de Controvérsias fez com que quando o Brasil ameaça levar um caso contra outro país ele é levado a sério e o outro país tenta na medida do possível evitar que o contencioso seja aberto. Eu acho que isso é um sinal positivo, que nós fomos bem sucedidos ao longo dos anos [...] (AZEVEDO, 2013)[38]

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS: BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Paulo Nogueira.(1992). Perspectivas da Rodada Uruguai: implicações para o Brasil. **Estudos Avançados**, vol. 6, no. 16.

CAPLING, Ann (2001). **Australia and the global trade system: from Havana to Seattle**. Cambridge: Cambridge University Press.

CHECKEL, Jeffrey (2005). International Institutions and Socialization in **Europe: Introduction and Framework.** ***International Organization***, vol. 59, no. 4, pp. 801-826.

CHECKEL. Jeffrey (2007). It's the process stupid! Tracing causal mechanisms in European and International Politics. In: KLOTZ, Audie (ed). **Qualitative Methods in International Relations**. (NY: Palgrave Macmillan).

COSTANTINI, Valeria; CRESCENZI, Riccardo (2007). "Bargaining Coalitions in the WTO Agricultural Negotiations". **The World Economy**, vol. 30, nº 5, 2007, pp. 863-891.

DEESE, David A (2008). **World Trade Politics. Power, Principles, and Leadership.** Routledge, New York.

FARIAS, Rogério de Souza (2012). **Industriais, Economistas e Diplomatas: O Brasil e as negociações comerciais multilaterais (1946 – 1967)**. Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

GUIMARÃES, Feliciano De Sá (2005). **A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a política externa brasileira: acordo assimétricos, coerção e coalizões**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós – Graduação em Relações Internacionais (UNESP, PUC-SP e UNICAMP).

HABKA, Bruna D. (2010). **O caso do algodão na OMC (2002-2010)**. *Especialização em Relações Internacionais*. Brasília: UNB.

IGLÉCIAS WALTER (2007).. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política - As batalhas do açúcar e do algodão na OMC. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, 28, p. 75-97, jun. 2007.

[38]Trecho retirado da entrevista concedida no Programa "Roda Viva" da TV Cultura em 27 de maio de 2013. Disponível em: http://tvcultura.cmais.com.br/rodaviva/roda-viva-entrevista-roberto-azevedo-diretor-geral-da-omc-1. Acesso em 28/05/2013.

LIMA, Thiago. (2008). **Desafios internacionais à política agrícola dos Estados Unidos**: O contencioso do algodão e o CAFTA-DR. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Unesp, Unicamp, Puc-SP).

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana (2003). Bargaining together in Cancún: developing countries and their evolving coalitions. **LATN Working Paper,** nº18.

NARLIKAR, Amrita (2003). **International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO**. London: Routledge.

OLIVEIRA, Ivan T. M. (2010). A atuação do Brasil no sistema de solução de controvésias da OMC: o caso do contencioso do algodão contra os EUA. ***Boletim de economia e política internacional***. Brasília, nº2.

PAALBERG, Robert. (1997). Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-Level Game? In: **International Organization**, vol 51, n. 3, 1.

PEREIRA C et al. (2012) 100 casos na OMC: a experiência brasileira em soluções de controvérsias. **Política Externa**,Vol.20,nº4,mar/abr/mai.

RICUPERO, Rubens (1998). Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System. In: BHAGWATI, Jagdish; HIRSCH, Mathias. **The Uruguay Round and beyond: essays in honor of Arthur Dunkel.** The University of Michigan Press.

SCHIMMELFENNIG, Frank (2005). Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe. ***International Organization*****,** vol. 59, pp. 827-860.

STEINBERG, Richard. (2002). In the shadow of law or power? Consensus – based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. **International Organization**, v. 56, nº2.

VELASCO e CRUZ, Sebastião C.(2007). **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Editora da Unesp.

WENDT, Alexander. (1999). **Social theory of international politics**. Cambridge University Press.