

## **O CONTENCIOSO BRASIL-ESTADOS UNIDOS SOBRE O ALGODÃO: UM CASO BEM-SUCEDIDO DE DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES\***

**Mário Ferreira Presser\*\* e Luciana Togeiro de Almeida\*\*\***

No dia 26 de abril foi distribuído às partes o Relatório Provisório do Painel que julga o contencioso aberto pelo Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC) contra os subsídios americanos ao algodão.<sup>1</sup> O Painel condenou os subsídios dados pelos EUA. Pela primeira vez, a política agrícola de apoio interno de um país desenvolvido é condenada na OMC, abrindo a brecha para um questionamento mais geral aos subsídios agrícolas na Rodada Doha. Desta maneira, o Brasil está próximo a obter uma das mais importantes vitórias na história da OMC, mantidas as conclusões preliminares no Relatório Final a ser divulgado em junho próximo.

O contencioso é, acima de tudo, um exemplo bem-sucedido de desenvolvimento de capacidades (*capacity development*) em negociações internacionais por parte de um país em desenvolvimento. No Brasil, desde o final da Rodada Uruguaí e com maior destaque nos últimos cinco anos, intensifica-se um processo interno de identificação de desafios e elaboração de propostas alternativas nas negociações agrícolas, baseado nas necessidades e recursos locais. Os principais traços desse processo são brevemente descritos a seguir. Examina-se também o teor da argumentação brasileira, que foi em boa parte apoiada por algumas das conclusões do Relatório Provisório do Painel, cujo conteúdo integral permanece restrito às partes. Por fim, exploram-se algumas das prováveis conseqüências da decisão sobre as negociações internacionais em curso.

### **O Desenvolvimento de Capacidades em Negociações Internacionais no Brasil**

O desenvolvimento de capacidades é um “curso de ação endógeno que parte das capacidades e ativos existentes” para atingir determinados objetivos de desenvolvimento econômico.<sup>2</sup> É um processo que combina o desenvolvimento de recursos humanos com o fortalecimento das instituições e deve ser implementado em três níveis inter-relacionados de desenvolvimento de capacidades: individual, institucional e da sociedade como um todo.

Quanto aos recursos humanos, a carreira diplomática no Brasil mantém-se como uma carreira meritocrática, capaz de atrair e manter funcionários públicos altamente qualificados. A diplomacia brasileira tem um processo de seleção muito competitivo e a admissão à carreira diplomática é feita através de concurso promovido pelo Instituto Rio

---

\* Os autores agradecem a colaboração da Coordenação-Geral de Contenciosos do Ministério de Relações Exteriores. Como é de praxe, a responsabilidade integral das opiniões aqui emitidas é unicamente dos autores.

\*\* Professor e Coordenador do Curso em Diplomacia Econômica do Instituto de Economia da UNICAMP (Campinas, SP, Brasil).

\*\*\* Professora do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP (Araraquara, SP, Brasil) e do Curso em Diplomacia Econômica do Instituto de Economia da UNICAMP.

<sup>1</sup> Ver o material do contencioso “DS267 United States — Subsidies on upland Cotton (Brought by Brazil): 3 October 2002” em [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>2</sup> FUKUDA-PARR, S.; LOPES, C.; e MALIK, K. Eds., *Capacity for Development*. New York, NY: UNDP, 2003, p.9.

Branco, fundado em 1946, que consolidou reputação de centro de excelência para a seleção, formação e aperfeiçoamento de diplomatas. Na estrutura do Ministério de Relações Exteriores (MRE) encontra-se também o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), órgão encarregado de desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas atinentes às relações internacionais. Vários diplomatas brasileiros possuem pós-graduação em centros de excelência e alguns são intelectuais de renome internacional. A alta qualificação do corpo diplomático garantiu uma relativa continuidade da política externa, cujo vetor principal tem sido por muitas décadas o “desenvolvimento do espaço nacional”, adaptado às mutantes condições externas e aos diversos governos.

Desde o final da Rodada Uruguai, os objetivos gerais da política externa para proporcionar o desenvolvimento agrícola brasileiro tem sido manter a prioridade à abertura de novos mercados e ao desmantelamento dos mecanismos internos dos países desenvolvidos que tornam o comércio agrícola desleal para produtos brasileiros.<sup>3</sup> Na Rodada Doha, a agricultura tornou-se o tema central nas negociações e o Brasil procura “uma redução substancial das medidas de apoio interno e sua separação da produção, tornando os programas remanescentes não distorcivos, em termos comerciais; visamos, igualmente, à eliminação total dos subsídios à exportação; finalmente, pensamos obter uma melhoria substancial de acesso, tanto pela redução das altíssimas tarifas ainda aplicadas a muitos produtos agrícolas, como pela liberalização das barreiras não-tarifárias”.<sup>4</sup>

A vulnerabilidade das contas externas brasileiras desde o espocar da crise asiática em 1997 tornou as exportações do agronegócio fundamentais para gerar um superávit comercial, equilibrar a conta corrente e reduzir a vulnerabilidade externa. A agricultura foi um dos únicos setores a aumentar sua competitividade na economia brasileira na década de 90, mas a conquista de maiores mercados viu-se dificultada por formidável aparato protecionista nos países da OCDE. O agronegócio é hoje responsável por 42% nas vendas externas brasileiras e gerador de saldos líquidos consideráveis, equivalentes a mais de 85% das suas vendas.

Nos últimos anos, a participação dos representantes do agronegócio nas negociações internacionais tornou-se cada vez mais destacada. No governo atual, dois líderes do agronegócio assumiram os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), donde influem decisivamente nas negociações internacionais. Numa demonstração inequívoca da importância concedida às negociações internacionais, em março de 2003, sete associações empresariais ligadas ao agronegócio fundaram o Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais (ICONE),<sup>5</sup> que se tornou o principal *think-tank* privado dando suporte às negociações internacionais.

---

<sup>3</sup> LAFER, Celso. “A Política Externa para a Agricultura.” *Mudam-se os Tempos. Diplomacia Brasileira – 2001/2002*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002.

<sup>4</sup> HUGUENEY, Clodoaldo. “A Nova Rodada de Negociações Multilaterais da OMC.” *XV Fórum Nacional*, Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, maio de 2003.

<sup>5</sup> <http://www.iconebrasil.org.br>

No último governo Cardoso (1999-2002), o MAPA tinha como secretário de Produção Pedro de Camargo Netto, ex-presidente da conservadora e poderosa Sociedade Rural Brasileira. Com longa experiência em negociações internacionais agrícolas como empresário, passou a denunciar os efeitos negativos dos subsídios dos EUA sobre os preços internacionais da soja, açúcar, algodão e carnes: aumentavam a produção e a participação dos EUA nos mercados mundiais desses produtos, em detrimento da brasileira. Camargo Netto sabia que o agronegócio brasileiro poderia aumentar suas vendas externas e sua lucratividade, caso o protecionismo agrícola fosse desmantelado, mas não parecia haver disposição dos americanos e dos europeus em ceder, nem nas negociações multilaterais (OMC), nem nas regionais (ALCA). Camargo Netto convenceu o governo a abrir, em 2002, dois casos que podem se tornar "divisores de água" na OMC: contra os subsídios americanos ao algodão e contra os subsídios europeus ao açúcar, disputa que ainda aguarda um laudo final da OMC.

Nessa decisão, influíram duas inovações institucionais na diplomacia brasileira nos últimos anos: o maior debate interno entre o governo e o setor privado em torno de estratégias negociadoras e a reestruturação da área econômico-comercial do MRE em 2001, que implantou a Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) para se ocupar dos contenciosos comerciais nos quais o Brasil é parte interessada. A maior interação com o setor privado fornece informações indispensáveis sobre o funcionamento do mercado do produto ou serviço afetado por barreiras técnicas e outras políticas protecionistas. A CGC, por sua vez, coordena, em contato com o setor privado envolvido e com outros órgãos governamentais, a preparação brasileira no processo de consultas e nas audiências de painéis e do Órgão de Apelação, com o intuito de discutir o conteúdo e a estratégia de apresentação da argumentação brasileira. Foi a CGC que, analisando as evidências econômicas e legais, selecionou os dois produtos escolhidos. O chanceler Celso Amorim e o Secretário-Geral da UNCTAD, Rubens Ricupero, destacaram que não se tratou apenas de reunir competência técnica, mas coragem política, nas sucessivas decisões de solicitar consultas e Painéis.

No caso do algodão, a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA) demonstrou interesse e capacidade de responder aos desafios postos pela complexidade e dimensão do contencioso do algodão, com a contratação de assessoria jurídica e técnica para complementar o trabalho da CGC, sem a qual muito dificilmente o Brasil poderia ter tido o mesmo nível de argumentação e êxito.<sup>6</sup> Ressalte-se que o Brasil havia ficado ausente do mercado internacional do algodão por mais de uma década, voltando a exportar nos três últimos anos para o dinâmico mercado asiático, onde enfrentou a concorrência do algodão americano. A certeza de possuir uma oferta competitiva e poder alcançar ganhos dinâmicos de escala certamente inspirou a ação da ABRAPA. Fontes do setor afirmam que os custos

---

<sup>6</sup> A assessoria jurídica foi dada por Scott Andersen, ex-procurador da Missão dos EUA na OMC e atual chefe do escritório de Genebra de Sidley Austin Brown & Wood LLP. A assessoria econômica foi dada pelo economista americano Daniel Sumner, ex-secretário assistente no Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) e atual professor da Universidade de Califórnia em Davis. Os custos totais do processo estão estimados em cerca de US\$ 2 milhões. Note-se que a assessoria de quadros estrangeiros, detentores de conhecimento especializado sobre as normas do sistema multilateral de comércio e sobre as legislações estrangeiras concernentes a cada caso, embora denuncie insuficiências nacionais no tratamento de contenciosos, pode concorrer para a disseminação de conhecimento altamente técnico entre integrantes do Governo e setores privados interessados (escritórios de advocacia brasileiros, por exemplo).

de produção brasileiros são 40% menores que os dos EUA. Retirados os subsídios americanos ao algodão, calculam que seria aberto um mercado extra de 600 mil toneladas para o Brasil no exterior (neste ano-safra, os produtores brasileiros devem exportar 500 mil toneladas).<sup>7</sup> Recentemente, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) desenvolveu a produção de algodão já em cores, avanço tecnológico que ajuda a ganhar mercado. Caso o Brasil volte a produzir algodão em grande escala, as exportações de tecidos e vestuário ficarão mais competitivas num momento de liberalização global da indústria têxtil, realimentando a demanda por algodão brasileiro.<sup>8</sup>

### **A Argumentação Brasileira e o Relatório Provisório do Painel**

O conteúdo do Relatório Provisório é sigiloso e o MRE não comenta o teor e detalhes do Relatório.<sup>9</sup> Sabe-se que o Brasil tenta, no contencioso, forçar uma ampla reorganização jurídica das normas que sustentam a concessão dos subsídios na agricultura, contestando subsídios distorcivos ao comércio dados pelos EUA ao algodão entre 1999-2002, tanto relacionados às Caixas quanto à exportação. O Brasil procura também contornar a Cláusula de Paz (artigo 13 do Acordo de Agricultura - AA) nas contestações desses subsídios, bem como instaurar padrões de referência para comprovar os “efeitos adversos” (artigo 5 do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias - ASMC) e o “nexo causal” entre estes e os subsídios agrícolas.

Note-se que o contencioso foi aberto quando ainda estava vigente a Cláusula de Paz. Neste particular, a argumentação brasileira dividiu-se em duas partes: uma, processual; outra, substantiva. Na parte processual, o Brasil defendeu que a Cláusula da Paz era uma exceção e que, portanto, os EUA deveriam demonstrar que era aplicável ao caso do algodão. Na parte substantiva, o Brasil apresentou números e fatos comprovando a tese que as disposições da Cláusula de Paz não poderiam ser invocadas pelos EUA, pois (i) dois subsídios julgados estar na Caixa Verde - *Production Flexibility Contract* e *Direct Payment* - não preenchiam os requisitos necessários estabelecidos no Anexo II do AA; (ii) os subsídios distorcivos excediam o nível de apoio decidido em 1992;<sup>10</sup> e (iii) os subsídios à exportação (garantias de crédito à exportação e o programa STEP2<sup>11</sup>) violavam a Parte V do AA (disciplinas sobre subsídios à exportação de produtos agrícolas) e artigos do ASMC.

Para comprovar o dano e o nexo causal entre este e os subsídios concedidos, o Brasil levou ao conhecimento do Painel - em três volumosas petições, em intervenções orais, em respostas a centenas de perguntas - elementos suficientes para demonstrar que, em violação

---

<sup>7</sup> “Produtores brasileiros de algodão têm condições de dobrar embarques.” *Valor Econômico*, 28/04/2004.

<sup>8</sup> Do ponto de vista ambiental, a decisão pode ser um incentivo importante para diversificar a pauta brasileira de exportações e não ficar só na soja — segundo o diretor da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), José Augusto de Castro. Ver: “Produtores devem retomar cultivo de algodão.” *O Globo*, 29/04/2004.

<sup>9</sup> Um dossiê das principais questões envolvidas encontra-se em: IATP. “Brazil’s Challenge of U.S. Cotton Program at the WTO. What’s at Stake?”, [www.tradeobservatory.org/](http://www.tradeobservatory.org/).

<sup>10</sup> Nos documentos apresentados pelo Brasil ao Painel, foram estimados subsídios ao algodão americano de mais de US\$ 12 bilhões entre 1999-2002, quando não deveriam ter passado de US\$ 8 bilhões pelos compromissos assumidos pelos EUA durante a Rodada Uruguai.

<sup>11</sup> O programa STEP 2 fornece subsídios aos grandes exportadores de algodão (*trading companies*) e aos produtores de têxteis para aumentar o mercado do algodão americano.

aos artigos 5 e 6(c) e (d) do ASMC e XVI do GATT 1994, os subsídios americanos ao algodão provocaram e continuam a provocar prejuízo grave ao Brasil, pela depressão dos preços internacionais e pelo aumento desproporcional da participação americana nas exportações mundiais de algodão.<sup>12</sup> O país valeu-se de estudo econométrico elaborado pelo Prof. Daniel Sumner para demonstrar que, não fossem os subsídios norte-americanos, a produção norte-americana de algodão cairia em média 29% em relação ao cenário de manutenção dos subsídios, e as exportações dos EUA cairiam, em média, 41% em relação ao mesmo cenário. Com isso, haveria menos algodão subsidiado no mercado mundial e os preços internacionais subiriam por volta de 12,6%. O Brasil apresentou também análise sobre os custos de produção do algodão nos EUA, comprovando que a retirada dos subsídios levaria boa parte dos seus cotonicultores a deixar de produzir algodão, a menos que optassem por produzir a fibra com vultosos prejuízos.<sup>13</sup>

Quanto aonexo causal entre subsídios e prejuízo grave, o Brasil alegou, com base no texto dos dispositivos legais invocados (artigo 6 do ASMC), que bastaria provar que os subsídios americanos eram uma das causas do prejuízo grave ao país, e não - como defenderam os EUA - a única causa de tal prejuízo.

O MRE confirma que boa parte dos argumentos brasileiros foi acolhida pelo Painel, mas o que foi exatamente aceito em termos de provas não foi confirmado. Sabe-se que subsídios à exportação que afetam interesses brasileiros deverão ser eliminados no prazo de seis meses e que subsídios domésticos condenados poderão ser removidos num prazo bem maior. Vale lembrar que Estados Unidos e União Européia muitas vezes preferiram sofrer sanções bilaterais a modificar suas leis para se adequarem prontamente às decisões desfavoráveis da OMC.

### **A Decisão da OMC e as Negociações Internacionais**

A decisão do Painel chega num momento em que as negociações sobre agricultura não registram avanços desde Cancun. O Painel atraiu grande atenção: Argentina, Austrália, Benin, Canadá, Chad, China, União Européia, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Taiwan e Venezuela são terceiras partes interessadas. Benin e Chad, junto com Burkina Faso e Mali, haviam apresentado a Iniciativa do Algodão em 2003, defendendo o ponto de vista de que seus países haviam realizado profundas reformas no seu sistema de comércio exterior e eliminado subsídios nos seus setores agrícolas com o objetivo de *getting prices right*, como recomendam e demandam as instituições internacionais, mas tinham o impacto dessas reformas nulificado pelos altos subsídios dados pelos países avançados - em especial os EUA - ao seu principal produto de exportação - o algodão. A decisão do Painel é uma vitória moral também desses quatro países.

---

<sup>12</sup> Os preços internacionais do algodão despencaram para US\$ 0,29 por libra-peso em 2001, contra uma média histórica de US\$ 0,72. A participação dos EUA nas exportações mundiais saltou de 24% em 1996 para mais de 42% no corrente ano.

<sup>13</sup> O IATP sustenta que os preços de exportação do algodão americano estavam 61% menores do que seus custos de produção. Ver Nota 9.

A decisão do Painel certamente será objeto de recurso junto à Corte de Apelação da OMC e sua implementação definitiva poderá ultrapassar 2005. No entanto, pela primeira vez houve uma condenação dos subsídios internos, desafiando a estratégia dos EUA e da UE de transformar subsídios proibidos em legítimos por formas criativas de *box-shifting*. É muito mais do que o algodão o que está em jogo, uma vez que uma série de produtos agrícolas (soja, trigo e milho) também recebe este tipo de apoio interno nos EUA e há problemas similares na UE. Isto ameaça o frágil consenso interno nesses dois grandes atores das negociações internacionais em favor de legitimar o apoio interno, com poucas restrições, e eliminar os subsídios às exportações nas negociações multilaterais num prazo mais longo, em troca de concessões substanciais dos países em desenvolvimento em matéria de acesso a mercados agrícolas, industriais e de serviços. Se os programas agrícolas internos dos EUA e da UE não são consistentes com as regras da OMC, um caminho que fica aberto aos países em desenvolvimento é questioná-los na OMC, ainda mais que a Cláusula de Paz não foi renovada.

O principal negociador americano, Robert Zoellick, já deu seu recado ao Congresso dos EUA de que não aceitará facilmente essa estratégia: "Minha mensagem é que seria um grande erro tentar resolver um problema muito complexo pelo caminho do litígio, em lugar de fazê-lo pelo caminho das negociações. Seria contraproducente".<sup>14</sup> Na primeira semana de maio, os negociadores americanos na ALCA disseram aos negociadores brasileiros que a decisão da OMC havia deixado a administração Bush sem espaço para fazer qualquer concessão em agricultura, uma questão-chave para a adesão do Mercosul à ALCA, depois das duras reações do setor agrícola e do Congresso americano à decisão. Num primeiro momento, tudo indica que, em face da decisão da OMC, as negociações multilaterais e regionais não deverão cumprir os cronogramas previamente anunciados, uma vez que passam a depender da dinâmica das mudanças nos programas de apoio interno nos EUA e, muito provavelmente, na UE.

---

<sup>14</sup> "U.S. to Fight WTO's Farm Subsidies Stance." The Washington Post, 29/04/2004.