

TECENDO UMA NEGOCIAÇÃO: POLÍTICAS EXTERNAS, INSTITUIÇÕES INTERNAS E BARGANHA NO CONTENCIOSO DO ALGODÃO ENTRE BRASIL E EUA

Fábio Rodrigo Ferreira Nobre (UEPB) – fabio.f.nobre@gmail.com
Júlio Mariano de Oliveira Neto (UEPB) – juliomarianoeto@gmail.com

RESUMO

Em 2002, o Brasil acionou a OMC acusando os Estados Unidos de se utilizarem de políticas protecionistas em relação a sua produção algodoeira. Recorreu-se ao Órgão de Solução de Controvérsias e ao Órgão de Apelação, donde resultou vencedor. Isso implicou no direito de retaliar os EUA caso esses não se adequassem ao estipulado pela organização. Entretanto, a possível exclusão do SGP estadunidense desestimulou qualquer movimentação em termos de retaliação. Para abordar esse contencioso utilizar-se-á modelos de análise de política externa tais como Putnam e seus jogos de dois níveis e Hudson, somando-se revisão bibliográfica do ocorrido. Diferenças institucionais domésticas influenciam a formulação de tais políticas externas e determinam diferenças nas tomadas de decisão e na barganha negociadora. Meditar-se-á essas diferenças estruturais no tocante ao acesso democrático às instituições que influenciam diretamente no desenrolar do contencioso e discutir-se-á a posição de liderança estadunidense e a capacidade de barganha dos Estados envolvidos.

Palavras-chave: Política externa comercial, OMC, instituições domésticas, contencioso, Órgão de Solução de Controvérsias.

ABSTRACT

In 2002, Brazil has activated WTO accusing the United States of utilizing protectionists politics related to its cotton production. It has recurred to the competent tools in the defense of its points, the Dispute Settlement Body and the Appellate Body. The victory implied on the right to retaliate the USA if it does not adequate itself to the new norms. However, a threat of exclusion from the American GSP has discouraged any movement of retaliation. To approach this dispute an external politics analysis theoretical structure will be used, like Putnam and Hudson, plus a bibliographical revision of literatures about the occurred. The institutional differences have

enormous influence in the formulation of external politics in the approached countries and determinate differences in the decision making and bargaining. We meditate this differences related to the democratic access to the institutions which directly influence in the development of the dispute. Thus, we discuss the leadership of the United States and the bargain capacity from both involved States.

Keywords: Commercial external policy, WTO, domestic institutions, dispute, Dispute Settlement Body.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No ano de 2002, a representação brasileira na Organização Mundial de Comércio pediu consultas ao governo estadunidense quanto a suas políticas algodoeiras por considerar que tais medidas distorciam o mercado, prejudicando os produtores brasileiros. Esse artigo se contratará no desenrolar deste contencioso, embasando-se na diferenciação entre os modelos de formulação de política externa dos Estados em questão.

Para tal compreensão, nossa abordagem terá como marco teórico os modelos de análise de política externa que concebem a influência direta da política interna na formulação de políticas externas. As negociações internacionais não são um ambiente uniforme e único e podemos conceber as negociações internacionais como um jogo de dois níveis (*two level games*) como aponta Robert Putnam. Um nível nacional, a política interna, onde fatores domésticos influenciam os tomadores de decisão nas suas ações de política externa, por necessitarem da ratificação nesse nível, e pela probabilidade de tal ratificação influenciar no seu poder de barganha, “[...] *the need for level II ratification is certain to affect the level I bargaining.*”¹. E um nível internacional, ambiente onde os governos nacionais buscam maximizar suas habilidades para satisfazer pressões domésticas e também minimizar as conseqüências adversas das políticas externas.

A autora Vallerie Hudson em “Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory” faz uma abordagem na chamada análise de política externa. Nessa perspectiva a tomada de decisão humana, individualmente ou coletiva, apesar de não excluir o poder que a estrutura

¹ “[...] a necessidade por ratificação no nível II certamente afeta a barganha no nível I.” (tradução dos autores)

pode ocasionar nessas decisões. Assim tomadores de decisão, suas percepções ou “misperceptions”, ideologia, assim como problemas de representação, dentre outros, entram na análise no ambiente internacional. Um termo encontrado nessa obra vai ser de especial importância na análise do ocorrido nesse contencioso. É o *psycho-milieu* que seria “...international and operational environment or context as it is perceived and interpreted by these decisionmakers.”² (HUDSON, 2007, p.16). Também nos alerta quanto à atuação dos pequenos grupos, os processos organizacionais e a política burocrática, como relevantes na análise da política externa.

Mas não objetivamos construir uma obra historiográfica sobre o assunto, procuraremos iluminar o ocorrido no âmbito da OMC quanto à objeção do Brasil em relação à política agrícola algodoeira estadunidense quanto ao *upland cotton*. Por que não houve a adequação por parte dos Estados Unidos e por que, havendo o direito, o Brasil não conseguiu retaliar? Nessa lógica Maria Regina Lima (2000) discute a artificialidade da distinção entre política interna e política externa, principalmente no que diz respeito às políticas externas com impacto doméstico distributivo. Assim o entendimento das dinâmicas políticas presentes no contencioso do algodão entre o Brasil e os Estados Unidos pode ser entendido como uma questão de política externa sendo influenciada pela política interna³. Partindo do pressuposto de que os legisladores estariam preocupados com o impacto eleitoral de suas escolhas estando no que Schumpeter constrói como dilema do governante. Assim, se tivessem ciência do impacto negativo das suas escolhas para nação como todo levaria em conta que em um processo eleitoral setorial - como é o caso dos Estados Unidos - que torna mais fortes setores como o algodoeiro, eles estariam correndo risco de não se eleger, caso quisessem se adequar à OMC e isso não seria de seu interesse. Assim optariam por não se adequar mesmo que isso levasse a uma deterioração da liderança do seu país na Rodada de Doha. O Estado, como um monólito racional egoísta tão caro aos realistas clássicos, está desacreditado, principalmente quanto à formulação de políticas externas com impactos distributivos.

Outro conceito caro aqui será o de multilateralismo. É colocado que “...multilateralism refers to coordinating relations among three or more states in accordance with certain

² Algo como: “ambiente-psicológico”, o que influencia suas decisões. “...ambiente ou contexto internacional e operacional, na forma como é interpretado por estes tomadores de decisão.”

³ Entendendo-se aqui “política interna” como a dinâmica de poder político, ocorrida no âmbito doméstico, nas instituições nacionais.

principles.”⁴ (RUGGIE, 1993, p.568) Dentro das relações multilaterais no âmbito da OMC o grande princípio é o que o livre comércio é benéfico a todos. Esse foi exaltado como meio de desenvolvimento mundial e, com essa lógica, a OMC surgiu em 1995, com o intuito de propagar sua forma de pensar o livre-comércio. Pressões liberalizantes são postas pelos países desenvolvidos, todavia, nas áreas que os convêm. A agricultura é subsidiada e protegida por barreiras técnicas. Isso torna a argumentação de Ha-Joon Chang que diz “Minha principal conclusão é que, na verdade, muitas instituições atualmente consideradas tão imprescindíveis ao desenvolvimento são mais a consequência do que a causa do desenvolvimento econômico das atuais nações desenvolvidas.” (Chang, 2004, p.26) e que ao pressionar os países menos desenvolvidos a aderirem às “boas” instituições se estaria chutando à escada que leva ao desenvolvimento e pela qual os países hoje desenvolvidos já subiram um dia. A rodada de Doha, dentre outros assuntos, tratou da área agrícola e entendê-la seria de primordial importância para compreender essa realidade que tem muitas reverberações no sistema internacional.

Jürgen Habermas medita sobre a integração entre sociedade nacional e Estado. Essa integração é realizada por meio de implementação de uma cidadania igualitária, com isso, “o Estado-nação forneceu não apenas legitimação democrática, mas criou também, por meio de uma participação política generalizada, um novo nível de integração social.” (HABERMAS, 1995, p.95). Esse tipo de cidadania é afetado diretamente pela política externa comercial, pois os resultados são sentidos de diferentes formas. Pode ocorrer influência na situação social de parcelas ou da totalidade da população. Além de características institucionais dos países possibilitarem ou não a atuação da sociedade no tocante às políticas comerciais.

Em suma, o objetivo geral do referido trabalho será investigar como a política externa é suscetível às vicissitudes das dinâmicas das políticas internas e, dentro desse tema, analisar como as instituições internas foram responsáveis pela não adequação dos EUA aos parâmetros estabelecidos pela OMC.

⁴ “Multilateralismo se refere a relações coordenadas entre três ou mais Estados de acordo com alguns princípios.” (tradução dos autores)

CONSIDERAÇÕES SOBRE A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E O LIVRE COMÉRCIO

A Organização Mundial de Comércio (OMC) é uma instituição internacional, criada em 1995, com o objetivo básico de liberalizar o comércio internacional. A OMC é formada por diversos órgãos e acordos, tais como GATT, TRIPS, GATS, TRIMS. O comércio livre, por si só, é visto pela organização como benéfico para o bom funcionamento do sistema internacional, no entanto, o protecionismo é uma estratégia constante na prática comercial, por parte, principalmente, dos países desenvolvidos em áreas que eles não gozam de competitividade internacional, sendo o setor agrícola uma dessas áreas.

Este pode ser um motivo pelo qual os países desenvolvidos procuraram resolver as pendências liberalizantes industriais, leia-se liberalizar, antes de negociar as pendências agrícolas onde são menos competitivos e, por essa razão, reduzir os subsídios e liberalizar o comércio implicaria em consequências domésticas graves e distributivas. Assim, por essa distributividade a política externa referente a esse setor se torna muito politizada. Autores como Maria Regina Lima tratam tal distributividade como um fator que torna a política externa diretamente influenciada pela dinâmica da política interna.

O livre comércio aprofunda-se por meio de grandes rodadas de negociações. A “Uruguay Round”, ocorrida no âmbito do GATT, dela resultou a criação da OMC, e “Doha Round”, quando a OMC já estava em vigor, são exemplos mais atuais, além das antecedentes. A última de tais rodadas, a já mencionada Doha, abarcava questões ambientais, agrícolas, industriais, dentre outras. Carvalho (2008) coloca o foco na análise das políticas internas dos países porque as democracias levam a politização das políticas comerciais, uma vez que os resultados são distributivos. Instituições canalizam pressões e interesses e influenciam a forma como a política doméstica interfere na política comercial externa. Portanto Doha seria uma extensão das políticas internas dos países. Entendida aqui como disputas, interesses e acesso aos *policy-makers* para satisfação de interesses.

A OMC trata de um tipo de política externa deveras politizada. Para entender o porquê retornar ao conceito de distributividade se faz necessário. O fato delas não beneficiarem igualmente todos os setores da sociedade a torna politizada. Maria Izabel Carvalho coloca mais detalhadamente:

Em regimes democráticos a politização da política externa comercial é inevitável. Os custos e benefícios dos acordos de liberalização comercial não são distribuídos uniformemente e produzem ganhos e perdas para diferentes setores econômicos e sociais. As divergências assim geradas são complexas e contemplam preferências protecionistas e liberalizantes de diferentes setores econômicos, dos trabalhadores, dos consumidores e dos governos. As instituições políticas canalizam-nas e influenciam na forma como a política doméstica interfere na política comercial externa. (CARVALHO, 2008, S/P)

Dentro da burocracia da organização destaca-se o mecanismo de solução de controvérsias cujo objetivo seria servir de mesa negociadora e julgar casos de protecionismo autorizando retaliações por parte do país considerado lesado pela política protecionista de outro país.

ESTRUTURAS POLÍTICA DOMÉSTICA E INSTITUIÇÕES DOMÉSTICAS ENVOLVIDAS NO CONTENCIOSO

Estados Unidos: tomada de decisão e política agrícola

Os EUA é um país presidencialista, com intenso trânsito de influência na política externa entre o Legislativo e o Executivo e com participação do setor privado de forma institucionalizada e com um legislativo eleito em zonas eleitorais e estados-membros com diferenças de tamanho de mandatos e senadores e congressistas.

Optar-se-á por utilizar uma grade de modelos de análises de política externa. Assim como o ponto de vista de Moraes, que considera que os Estados são arenas e sujeitos de ação política, pois

Quando uma coalizão ocupa essa arena, isto é, toma o poder de Estado, tem a oportunidade de transformar o papel desse sujeito na arena maior, o terreno das relações internacionais. Mas para fazê-lo, precisa interagir não apenas com outros Estados, mas com forças que nesses Estados, figuram como sujeito que disputam aquela arena. (MORAES, 2004, p.324-325)

Como se percebe no caso da política algodoeira estadunidense na qual o poder executivo trabalhou para se adequar às exigências do OSC, mas no tocante ao Congresso as medidas congelaram.

Tendo como base a abordagem de Rodrigo Cintra, podemos analisar este processo de tomada de decisões estadunidense como formado por quatro fases. A primeira delas aponta um *posicionamento retórico*, fundamentado na mobilização da opinião pública, resultando em uma influência da sociedade na política; na segunda fase, nos deparamos com um processo inverso, a *tomada de decisão* é, aí, feita por mobilização parlamentar, onde os grupos envolvidos (USTR, Congresso e Executivo) tomam posições referentes ao tema em questão, vemos, então, influência da política na sociedade. A terceira fase do processo indica a *tomada de decisão final* e a sua implementação, feita pelo Executivo, que deve encontrar respaldo a esta decisão tanto na sociedade, quanto na estrutura política e burocrática.

Finalmente, a última fase, é o *posicionamento final* quanto a qualquer tema, já sendo observadas as reações à decisão tomada previamente. “A antecipação de posicionamentos em face de determinadas posições adotadas em fases anteriores é levada em conta no momento de se optar pela decisão final” (CINTRA, 2005, s/p) Mesmo assim, ainda é possível que ocorram conseqüências não esperadas que levem os tomadores de decisão a buscar reconstruir seu relacionamento com os grupos de pressão.

Entre tais grupos de pressão, no caso abordado, destacamos forças como *National Cotton Council*, *North Carolina Cotton Producers Association* e *Weil Brother Cotton*, grupos envolvidos com a produção e negociação do algodão nos Estados Unidos. Estes grupos têm papel importante na formulação de políticas estadunidenses, eles se movimentam por meio de lobbies – um mecanismo legal no país – e até pela formação de dossiês, trabalhando como uma grande e primordial forma de pressão política.

Estes grupos também têm uma forte influência na fase de formulação das políticas em outro ponto apontado por Cintra. Tomemos por exemplo a Farm Bill o que seria “o nome popular dado à legislação estadunidense, geralmente renovada a cada quatro anos, que possui como objetivo consolidar em um único documento os programas de política agrícola do Departamento de Agricultura dos EUA.” (Verdier e Lembo, 2008, s/p). A Farm Bill é renovada periodicamente, através de voto no Congresso, desta forma, os grupos de pressão supracitados exercem, novamente, uma influência direta sobre as tomada de decisão referente a ratificação dos projetos.

Sua formulação se daria relevando a situação econômica agrária estadunidense, a condição do orçamento federal, o partido que possui maioria no Congresso e, de acordo com o *psycho-milieu* atual, a necessidade de os Estados Unidos agirem de acordo com as regras da OMC.

Dentro dela há os programas para commodities que consiste em pagamentos de empréstimos de comercialização (*marketing loan payments*), pagamentos diretos (*direct payments*) e pagamentos com base em preços contra-cíclicos (*counter cyclical price-based*). A esse último foi adicionado a Eleição Média do Receita de *Commodities (Average Crop Revenue Election - ACRE)* para os que renunciarem ao pagamentos diretos que por ventura tenham direito. Nesse caso receberiam valor igual ao pagamento direto em subsídios. Caso haja adesão em massa por parte do agricultores esse programa seria enquadrado na Caixa Amarela⁵.

O programa *Step 2* “requer o uso de certificados de comercialização pelos usuários domésticos e os exportadores de algodão. Tais certificados funcionam como um subsídio, que compensa a diferença entre o preço mundial e aquele do algodão estadunidense.” (Verdier e Lembo, 2008, s/p). Thiago Lima 2008 adiciona

O *Step 2* 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. Isso é feito por meio de Pagamentos Diretos, que cobrem a diferença entre os preços do algodão norte-americano e o estrangeiro, tornando aquele artificialmente competitivo (LIMA, 2008, P.82-83)

Efetua-se pagamentos a exportadores e processadores domésticos de algodão norte-americano. Entretanto não foi apenas a distorção no comércio ocasionada por esses pagamentos que o tornou ilegal, mas o não enquadramento na Caixa Amarela dessa commodity, pois são permitidas políticas subsidiárias desde que notificadas à instituição e feita a promessa de reduzi-las.

⁵ A Caixa Amarela é a classificação dada a medidas de apoio interno que distorcem a produção e o comércio com promessa de redução do valor total.

Brasil: insulamento burocrático com consulta não institucionalizada

Já o Processo de tomada de decisão no Brasil é centrado no Executivo. O Legislativo tem importância quanto à ratificação dos tratados acordados. A formulação de demandas de políticas externa comercial é concentrada no Executivo, apesar de participação do setor privado ocorrer de forma não institucionalizada. Entre os órgãos executivos participantes está a Câmara de Comércio Exterior (Camex), que “é hoje formalmente responsável pela ‘adoção, implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo.’”(ARBIX, 2008, p.662) a Coordenação-geral de Contenciosos do MRE que administra esses contenciosos. Arbix coloca que “As relações entre a Apex, o MRE e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em princípio, mediadas pela Camex, geram relações próximas com agentes privados, no que diz respeito tanto a eventos de promoção comercial quanto a esforços por abertura de mercados” (ARBIX, 2008, p.662).

Vicente Amaral Bezerra pondera sobre as instituições responsáveis pela formulação da política externa comercial. De sua obra apreendemos que a CAMEX surgiu em 1995 com o intuito de “superar a situação de simultânea fragmentação das instâncias burocráticas e de fomentar a articulação entre ministérios” (BEZERRA, 2008, p.39). Era “simultaneamente um conselho colegiado de ministros de Estado e um órgão subordinado ao MDIC” (BEZERRA, 2008, p.40)

A estrutura atual de órgãos responsáveis pela coordenação de política, negociação comercial e promoção comercial eram respectivamente CAMEX⁶, MAPA⁷, MRE, MDIC⁸ e APEX⁹. O poder de coordenação da CAMEX é restrito pela ambigüidade de seu *status* institucional descrito no final do parágrafo antecedente. Soma-se a isso instabilidade institucional e capacidade decisória limitada, por ter caráter consultivo não executivo. No âmbito da negociação os órgãos responsáveis pecam por carência de quadros de negociadores permanentes e pelo baixo grau de institucionalização de interlocução com a sociedade civil.

Quanto ao insulamento burocrático. O MRE é um órgão que, como Bezerra argumenta, tem características weberianas. Ele põe que “... o processo mediante concurso público e a

⁶ Coordenação política

⁷ Negociação comercial

⁸ Esses dois últimos atuam na negociação e promoção comercial.

⁹ Promoção comercial

estruturação da carreira de diplomata aproxima o ministério do tipo de ‘dominação com quadro administrativo burocrático’...” (BEZERRA, 2008, p.43)

Porém é dissertado que a participação varia de acordo com o conteúdo da agenda e com o avanço do processo negociador. Em temas não-fronteiriços, os mecanismos de consulta e negociação doméstica relativamente institucionalizada “com instâncias hierarquicamente diferenciadas, mecanismos formais de convocação e avaliação de resultados e razoável dose de transparência para grupos que a eles tem acesso (governos, associações empresariais, centrais sindicais e Legislativo)” (Veiga e Iglesias *apud* Bezerra, 2008, p.44). Entretanto em negociações com predomínio de questões tarifárias consultas informais. “De maneira geral, o governo solicita a entidades horizontais do setor privado [(CEB)] que coordenem o processo de consulta aos diferentes setores, com vistas à apresentação de oferta de demanda de liberalização. (Veiga e Iglesias *apud* Bezerra, 2008, p.44)

No caso estudado “De acordo com o MRE, atendendo à demanda de produtores brasileiros, a Lei Agrícola (*Farm Bill*) norte-americana distorce o mercado internacional de algodão, baixando os preços da *commodity* aproximadamente 15% e estimulando o “desvio de comércio”. ”(Oliveira, 2007, p.21). Portanto houve participação da sociedade civil, que nesse caso demandou na figura Pedro de Camargo Neto, membro importante da Sociedade Ruralista Brasileira (SRB), que foi o “chefão” dessa questão que surgiu na sociedade civil.

O CONTENCIOSO

Nesse segmento do trabalho o contencioso será posto com mais detalhes; Começemos:

à 27 de setembro de 2002 a representação brasileira na OMC solicitou consultas com o governo dos EUA, questionando a legalidade de leis e regulamentações que autorizavam subsídios, créditos, doações e assistências à sua indústria do algodão. Os subsídios americanos à indústria do algodão, que ultrapassaram US\$ 4 bilhões no mesmo ano e superaram o valor total da produção algodoeira americana, promoveriam queda do preço internacional do produto e desvio de comércio, prejudicando exportações brasileiras para terceiros mercados e violando os artigos 5(c) e 6.3(b) dos *Subsidies e Countervailing Measures Agreement*, firmado no âmbito da OMC. (LIMA, 2006, p.142-143)

Houve consultas em 3, 4, e 19 de dezembro de 2002, mas o contencioso não foi dirimido. Assim em 6 de fevereiro de 2003 o Brasil solicitou a abertura de painel contra os EUA (WT/DS267/7) e em 18 de junho de 2003 o Organismo de Solução de Controvérsias (OSC¹⁰) emitiu relatório favorável ao Brasil. Acionou-se o Órgão de apelação (OAp¹¹), sendo ratificado a decisão favorável ao Brasil, desta forma ficava estipulado que até 30 de junho de 2005 os EUA deveriam reformar os créditos à exportação e eliminar o Step 2. Essas medidas não foram alcançadas. No tocante ao Executivo, medidas foram tomadas, mas o Congresso não cooperou.

Como não foi cumprida a meta, o Brasil teria direito a uma retaliação. No entanto optou por não agir, “pois houve ameaça de suspensão de benefícios sob o SGP. Assim, a retaliação não foi adiante e grupos que estavam no alvo do governo brasileiro não receberam o estímulo para entrar no debate.” (LIMA, 2006, p.153). Esse Sistema geral de preferências, SGP, é um mecanismo que consiste na redução, por um país desenvolvido, parcial ou total da tarifa de importação incidente sobre determinado produto originário e procedente de países em desenvolvimento. Os países outorgantes beneficiam produtos agrícolas ou industriais que constem em suas listas positivas ou que não estejam expressamente mencionados em listas negativas. A idéia de conceder aos países menos desenvolvidos taxas preferenciais no mercado dos países desenvolvidos foi, originalmente, apresentada por Raul Prebisch, em 1964.

A nova Farm Bill de 2008 nos põe um cenário negativo quanto à redução de subsídios nessa área. Na realidade “prevê gastos com agricultura de até US\$307 bilhões, o que poderá influenciar negativamente as negociações agrícolas da Rodada Doha e, conseqüentemente, dificultar um acordo na OMC” (VERCIER e LEMBO, 2008, S/P), ou seja, vai de encontro à OMC ampliando programas subsidiários. Em junho de 2008 foi decidido pelo Oap que os subsídios estadunidenses continuam sendo incompatíveis com as regras da organização. O Brasil continua sem tomar posição quanto à uma retaliação possível.

Disso resultou o enfraquecimento da liderança dos EUA. Como eles optaram por prejudicar sua liderança e a própria rodada de negociação de Doha por uma área de pouca

¹⁰ O Organismo de Solução de Controvérsias (OSC) é uma ferramenta da OMC que busca dirimir contenciosos entre os membros da organização em relação à política protecionistas que venham a ferir princípios da mesma.

¹¹ O Órgão de Apelação (OAp) é composto por sete membros indicados pelo OSC, com mandato de quatro (4) anos renováveis por mais quatro (4), sendo que a cada dois (2) anos renova-se três vagas (Art. 17.2 do “*working procedures for appellate review*”). Dentre os indicados, formam-se grupos de três membros chamados de “*divisions*”. A competência do OAp resume-se a questões de direito e de eventuais interpretações normativas que venham a ocorrer durante a apreciação do caso.

importância relativa como é o caso do *upland cotton* e sua indústria é interessante para e pensar e uma abordagem que vê o Estado como um monólito calculador não nos revela muito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No caso estudado vemos que o posicionamento do legislativo americano prejudicou a liderança dos EUA na OMC, uma vez que o princípio comum desse arranjo multilateral é o livre comércio e ele foi negligenciado. Em contrapartida, no lado brasileiro, a parceria sociedade civil e ministério foi muito fértil aos interesses brasileiros. Ou seja, por ser uma política distributiva e, portanto, ter maior grau de politização, a interrelação entre *policy-makers* e sociedade civil teve diferentes efeitos.

A burocracia da organização dá caráter de ator à organização internacional. Dessa lógica alcança-se o entendimento de como uma organização construída sobre a égide de um sistema onde os EUA têm papel de superpotência atuou desfavoravelmente a esse. Entretanto não se pode superestimar o peso que essa posição tem sobre país tão poderoso.

Entretanto não é sábio considerar que a não adequação por parte dos EUA ao estipulado pela OMC seja por uma percepção de que como grande potência não seria necessário adequar-se ao demandado. Uma abordagem do Estado como uma bola de bilhar não é suficientemente explicativa nesse caso. As características da estrutura política norte-americana devem ser relevadas.

O legislativo eleitos distritalmente torna forte o setor de algodão. São essas características que tornam os 17 estados de *cinturão do algodão* muito bem representados no congresso. O funcionamento do legislativo, que trabalha em comitês com poder de agenda, também é uma variável importante no entendimento de como a força desse setor conseguiu se sobrepujar aos demais. Assim a indústria algodoeira tem poder de lobby em um maior número de congressistas por esses serem eleitos nos distritos em que essa indústria tem relevância. Os comitês tornam mais restritos o número de congressistas responsáveis pela formulação de uma Farm Bill, por exemplo. O Lobby se concentraria em um número menor de legisladores o que o tornaria mais eficaz.

Em relação ao lobby entidades como *National Cotton Council*, *North Carolina Cotton Producers Association* e *Weil Brother Cotton* agem por meios paralelos de pressão, se utilizando

da formulação de dossiês ou financiamento de campanhas eleitorais, é comum mesmo investigar a vida dos congressistas para, com isso, conseguir influir na tomada de decisão desse órgão.

Esse trabalho também evidenciou que diferenças macro entre os países também devem ser pensadas. No caso ficou concertado, na OMC, que essas medidas eram protecionistas e, portanto, distorciam o comércio e ocasionavam prejuízos aos produtores brasileiros. Assim foi autorizado ao Brasil retaliar os Estados Unidos, porém isso não foi feito mediante ameaça por parte dos EUA em desqualificar o Brasil como incluso no sistema geral de preferências. A assimetria entre os dois foi responsável pela não retaliação do Brasil.

As distinções entre os dois países em relação à participação da sociedade civil nas dinâmicas das negociações de política externa comercial foram abordadas. Dessa retiramos a conclusão de que a participação demandante da sociedade civil brasileira beneficiou o Brasil quanto à pressão para estabelecer um painel contra os Estados Unidos em relação a sua política agrícola estadunidense. Enquanto o peso demasiado de um segmento da sociedade civil americana que não tem grande relevância em termos nacionais, como é o caso da indústria algodoeira, embargou uma modificação que, a longo prazo seria benéfica ao país, visto que, sua liderança na Rodada de Doha foi prejudicada e, conseqüentemente, seu poder de barganha em liberalizar setores benéficos ao país foi minado.

Assim a benesse da democratização na formulação de política externa é relativizada já que algumas estruturas podem supervalorizar uma minoria em detrimento da maioria. Dessa não se defende a não-democratização de assuntos referentes à política externa, mas alerta para preocupação em não superpotencializar setores minoritários em detrimento dos demais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARBIX, Daniel. (2008) Contenciosos Brasileiros na Organização Mundial do Comércio (OMC): Pauta Comercial, Política e Instituições. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol.30, n.3, setembro/dezembro, p.655-699.

BEZERRA, Vicente Amaral. (2008) Negociações Comerciais: o caso das negociações entre Mercosul e União Européia (2001-2004). Dissertação de mestrado (mestrado em ciência social) – Universidade de Brasília (Instituto de Ciências Sociais – Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas). Brasília

CARVALHO, Maria Izabel V.(2008) Politização da política externa e as negociações da rodada Doha. Universidade de Brasília.

CHANG, Ha-Joon (2002) Chutando a Escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica São Paulo: Editora da UNESP.

CINTRA, Rodrigo. (2005) O Processo de Tomada de Decisões em Política Externa: A Importância Dos *Lobbies*. CEDEC, São Paulo, n.72.

HABERMAS, Jurgen. (1995) O Estado nação europeu frente aos desafios da globalização. IN: Novos Estudos CEBRAP. N. 43. p.87-110

HUDSON, Valerie. (2007) Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory. Boulder, Colorado: Rowman & Littlefield.

LEMBO, Carolina; VERDIER, Adriana. (2008) A nova Farm Bill e suas implicações para o cenário comercial multilateral. Revista Pontes, vol 4, n.3. Publicado em ICTSD [<http://ictsd.net/i/news/pontes/17353/>] Disponibilidade: 24/05/2010.

LIMA, Maria Regina S. de. (2000) Instituições Democráticas de Política Exterior. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 22, n.2, , p.265-303.

LIMA, Thiago. (2008) Desafios internacionais à política agrícola norte-americana: O contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos e o CAFTA-DR, Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais ‘San Tiago Dantas’ UNESP-UNICAMP-PUC/SP, São Paulo.

LIMA, Thiago. (2006) O contencioso do algodão: cenários para mudança na política de subsídios dos EUA. Revista. Brasileira de Política Internacional, Brasília, Ano 49, nº1, p. 139-158,

MORAES, Reginaldo. (2004) Globalização e Políticas Públicas: Vida, paixão e morte do Estado Nacional? IN: Educação e Sociedade. Campinas. Vol.25, N.87, p.309-333.

MORENO, Fernanda V; OLIVEIRA, Marcelo F. (2007) Negociações Comerciais Internacionais e Democracia: O Contencioso Brasil x EUA das Patentes Farmacêuticas na OMC. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 1, pp. 189 a 220.

NAIDIN, Leane C. (2008) As negociações do acordo de subsídios e medidas compensatórias da rodada de Doha. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

OLIVEIRA, Marcelo F. (2007) Multilateralismo, Democracia e Política Externa no Brasil: Contenciosos das Patentes e do Algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC). Revista Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 29, no 1, p. 7-38

PAULINO, Luís Antônio. (2002) O Brasil, seus sócios e seus negócios. São Paulo em Perspectiva, v.16, n.2, p. 82-93.

PUTNAM, Robert D. (1993) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D.; *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press. p.431-468

RUGGIE, John G. (1993) Multilateralism: the anatomy of an institution. In. RUGGIE, John G (ed.). *Multilateralism Matters: the theory and praxis of an institutional form*. New York, Columbia University Press.