

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

‘San Tiago Dantas’

UNESP-UNICAMP-PUC/SP

Desafios internacionais à política agrícola norte-americana:
O contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos e o
CAFTA-DR

Thiago Lima

SÃO PAULO

2008

Desafios internacionais à política agrícola norte-americana:
O contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos e o
CAFTA-DR

Thiago Lima

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, sob a orientação do Prof. Dr. Tullo Vigevani.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Tullo Vigevani (Orientador)
UNESP-Marília

Prof. Dr. Sebastião C. Velasco e Cruz
UNICAMP

Prof. Dr. Amâncio Jorge S. N. de Oliveira
USP

Data: ____/____/____

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
'San Tiago Dantas'
UNESP-UNICAMP-PUC/SP

Resumo

O objetivo da dissertação é analisar a capacidade de eventos internacionais gerarem modificação em políticas públicas nos Estados Unidos. Para tanto, dois desafios internacionais a uma política tradicional dos Estados Unidos, a *Farm Bill*, foram analisados. Os casos são o contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos na OMC e a ratificação pelo Congresso do CAFTA-DR. A análise foi conduzida à luz da literatura que trata das relações entre política doméstica e relações internacionais. Concluiu-se que os desafios internacionais tiveram sucesso parcial e que esse sucesso teve relação com o engajamento de atores domésticos norte-americanos, sobretudo do Executivo, em modificar a política agrícola em uma direção convergente com a pretendida pelos desafiadores. Os desafios, no entanto, não geraram estímulo suficiente para uma reforma estrutural abrangente da política agrícola até o momento.

Palavras-chave: Estados Unidos; política agrícola; política comercial; algodão; CAFTA-DR

Abstract

This dissertation has the purpose to analyze the capacity of international events to cause changes in U.S. public policies. To do so, two challenges to a traditional U.S. policy, the Farm Bill, were analyzed. The cases are the cotton dispute between Brazil and the U.S. in the WTO, and the ratification of the CAFTA-DR by Congress. The analysis were conducted in the light of the literature about domestic politics and international relations. It is concluded that the international challenges had partial success and that that success was related to the engagement of U.S. domestic actors, mainly the Executive, in changing the agricultural policy to challengers' intended direction. The challenges, however, didn't produce enough incentive to a comprehensive structural reform of agricultural policy so far.

Keywords: United States; agricultural policy; trade policy; cotton; CAFTA-DR

Agradecimentos

Essa Dissertação de Mestrado é o último passo de uma jornada iniciada em 2006. Neste caminho, pude contar com o apoio e o estímulo valiosos de muitas pessoas e instituições, aos quais agradeço.

Aos colegas mestrandos, os Dantas, pelas discussões em sala e nas extensões, pelos eventos e pelo pioneiro Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais. A todos os professores do San Tiago Dantas pelo conhecimento transmitido e pela solicitude, dentro e fora da sala de aula. À Giovana Lima pela atenção e zelo com a administração do programa. Sou grato também à atenção das pessoas não vinculadas ao San Tiago Dantas pela leitura e crítica de versões prévias dessa dissertação.

Tive o privilégio de contar com o apoio financeiro da CAPES, no primeiro ano de mestrado, e da FAPESP, na fase final. Sem esse apoio, certamente meus estudos e pesquisas teriam sido negativamente comprometidos. Agradecimento especial vai ao professor Tullo que, mesmo com sua agenda vigevaniana, me deu total apoio e, sobretudo, confiança para o desenvolvimento dessa pesquisa.

A oportunidade de cursar o mestrado em um programa composto por Unesp, Unicamp, PUC/SP certamente me abrirá muitas portas. Mas, para mim, o mais importante será levar o nome San Tiago Dantas.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, MAPAS E TABELAS	8
INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 – POLÍTICA DOMÉSTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS	15
1.2 - A política comercial dos Estados Unidos: fragmentação na formulação e ratificação.....	31
CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA AGRÍCOLA NOS ESTADOS UNIDOS.....	38
2.1 - A conexão eleitoral e a lógica da ação congressual.....	38
2.2 – O protecionismo na política agrícola dos EUA	51
2.3 - A manutenção da política protecionista agrícola nos Estados Unidos.....	63
CAPÍTULO 3 – O CONTENCIOSO DO ALGODÃO ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS NO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC.....	72
3.1 - O sistema de solução de controvérsias da OMC.....	72
3.2 - O contencioso do algodão	79
3.3 - A adequação parcial dos Estados Unidos.....	88
CAPÍTULO 4 – O CAFTA-DR E AS POLÍTICAS COMERCIAL E AGRÍCOLA DOS ESTADOS UNIDOS	100
4.1 – A política comercial na administração Bush.....	100
4.2 – O CAFTA-DR e o açúcar	106
4.3 – As concessões limitadas ao setor do açúcar no CAFTA-DR	110
4 – CONCLUSÃO	119

ANEXO – A RELEVÂNCIA ECONÔMICA E POLÍTICA DO SETOR DO

ALGODÃO E DO AÇÚCAR NOS ESTADOS UNIDOS.....	122
BIBLIOGRAFIA	133

Lista de figuras, gráficos, mapas e tabelas

FIGURA 1.....	21	GRÁFICO 7 - Distribuição do comércio centro-americano em 2003.....	109
FIGURA 2.....	22	GRÁFICO 8 - Potencial de exportação de açúcar de países negociando TLC com os EUA.....	114
FIGURA 3.....	26	GRÁFICO 9 - Aumento das quotas dos parceiros do CAFTA e o teto de importação da política de proteção ao açúcar.....	118
FIGURA 4.....	27	MAPA 1 - Plantação de algodão em 2004....	131
FIGURA 6.....	49	MAPA 2 - Colheita de cana-de-açúcar em 2004	131
FIGURA 7.....	69	MAPA 3 - Colheita de beterraba em 2004...	132
FIGURA 8.....	92	TABELA 1 - Subsídios domésticos norte- americanos e o limite da Cláusula da Paz..	87
FIGURA 9 – Valor de diversas plantações norte-americanas em 2004	123	TABELA 2 - Cronograma de ampliação de quotas ao açúcar no CAFTA-DR (toneladas métricas)	111
GRÁFICO 1 - Percentual de população agrícola e rural no total nacional	54	TABELA 3 - Contribuições para campanha	130
GRÁFICO 2 - Concentração da produção agrícola	59		
GRÁFICO 3 - Expansão das exportações agrícolas.....	59		
GRÁFICO 4 - Step 2 – pagamentos anuais	83		
GRÁFICO 5 - Fontes de renda do algodão.	86		
GRÁFICO 6 - Subsídios agrícolas norte- americanos e os limites da OMC	98		

Introdução

Nos primeiros anos do século XXI desafios relevantes foram colocados à política agrícola norte-americana, sabidamente protecionista. Dois deles merecem destaque por se referirem a uma estrutura institucional tradicional de política pública, a *Farm Bill*. Os casos são o contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos na Organização Mundial do Comércio (OMC) e o processo de ratificação do Acordo de Livre-Comércio da América Central e República Dominicana (CAFTA-DR). Em ambos os casos os Estados que colocaram os desafios aos Estados Unidos estão, notadamente, em uma relação de poder desfavorável. Mas, se é inegável a assimetria de poder entre os Estados Unidos e seus interlocutores, como entender a dificuldade da administração norte-americana em se desvencilhar dos desafios e implementar sua agenda de política comercial? Como entender os ganhos parciais obtidos pelos mais fracos?

Essa dissertação busca lidar, em geral, com essa aparente incoerência. Argumentamos que para abordar o problema em tela não é possível utilizar um nível de análise e nem um referencial teórico que tomem o Estado como um bloco monolítico ou, de acordo com a metáfora clássica, uma bola de bilhar. Propõe-se uma análise a partir de uma perspectiva fragmentada do Estado, que traga para a análise as relações entre a política doméstica e a política externa, de modo a entender comportamentos que de outro modo pareceriam irracionais. Apesar da ênfase colocada nos aspectos domésticos, não é uma análise de política pública. Os dois estudos de caso são contextualizados e considerados a partir da perspectiva das Relações Internacionais e se referem a problemas desse campo de estudo, como relações de poder num ambiente anárquico, o papel das instituições internacionais como mediadoras de assimetrias e a negociação internacional.

O contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC (WT/DS/267) é o primeiro desafio à política agrícola norte-americana que analisaremos. Esse foi um desafio de grande importância para os Estados Unidos, mas também para o sistema multilateral de comércio, pois inovou ao colocar os subsídios agrícolas na berlinda.

Em 27 de setembro de 2002 o Brasil solicitou consulta com os Estados Unidos na

OMC, questionando a regularidade leis e regulamentações norte-americanas que concediam subsídios ao seu setor do algodão¹. O governo brasileiro considerava que:

“As medidas que são objeto dessa solicitação são subsídios proibidos e sujeitos a questionamento, fornecidos a produtores, usuários e/ou exportadores de algodão estadunidenses, assim como legislações, regulamentações, estatutos e emendas que fornecem tais subsídios (incluindo créditos de exportação), doações e qualquer outra assistência aos produtores, usuários e exportadores de algodão estadunidenses (indústria do algodão)”².

Os subsídios promoveriam queda do preço internacional do produto e desvio de comércio, prejudicando exportações brasileiras para terceiros mercados. Haveria também perdas na arrecadação federal e estatal, queda dos serviços relacionados à indústria do algodão, aumento do desemprego, e outros efeitos colaterais. Estimou-se uma perda de US\$ 600 milhões somente no ano comercial de 2001. Dentre os subsídios à exportação e apoios domésticos acusados, estavam aqueles fornecidos durante os anos comerciais de 1999 a 2002, concedidos por leis como a *Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996*, *Agricultural Risk Protection Act of 2000*, *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*, entre outras. Tais subsídios e apoios à indústria do algodão, que ultrapassaram US\$ 4 bilhões no ano comercial de 2001 e chegaram a ser superiores ao valor total da produção norte-americana, acarretariam em “grave prejuízo” aos interesses brasileiros ao causarem queda no preço do produto, deslocamento e impedimento de exportações brasileiras para terceiros mercados, violando os artigos 5(c) e 6.3(b) dos *Subsidies and Countervailing Measures Agreement* (SCM), estabelecido no âmbito da OMC.

As consultas não dirimiram a controvérsia e em 6 de fevereiro de 2003 foi solicitada a abertura de painel³. Em 18 de junho de 2004 o OSC emitiu relatório favorável ao Brasil. Os Estados Unidos apelaram da decisão e o encerramento da fase mais jurídica do caso

¹ Especificamente *upland cotton*, um tipo de algodão. Sempre nos referiremos a esse tipo de algodão.

² WT/DS267/1, “United States – Subsidies on upland cotton. Request for consultations by Brazil”. p.1.

³ As queixas brasileiras interessaram a outros Estados que tomaram parte oficialmente no contencioso, como Índia, Canadá, Comunidade Européia, Tailândia, Argentina, Suíça e Turquia, Austrália, Benin, Chade, China, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, e Venezuela. Interessou também a países que não tomaram partido oficialmente na OMC, como Mali, que tem grande parte da renda nacional proveniente da exportação do algodão.

ocorreu em 21 de março de 2005, com o OAp confirmando resultados positivos ao Brasil⁴.

O objetivo do governo brasileiro no contencioso foi provar a ilegalidade e a irregularidade de alguns subsídios norte-americanos na OMC, forçando assim a eliminação daqueles proibidos e a redução para níveis regulares dos permitidos, de modo a eliminar distorções comerciais que prejudicavam os interesses brasileiros. Para se adequar ao parecer da OMC, os Estados Unidos deveriam reformar programas de Garantia de Crédito à Exportação e eliminar o programa *Step 2* até 30 de junho de 2005. Outros três programas de subsídio interno, o de Pagamentos Diretos, o *Marketing Loan* e o *Counter-Cyclical Payments*, deveriam ser removidos ou modificados até 21 de setembro de 2005. Até o momento as medidas de adequação norte-americanas ficaram bastante aquém do necessário. O que interessa para os propósitos dessa dissertação é entender porque algumas poucas medidas foram implementadas e outras não.

O segundo desafio internacional à política agrícola dos Estados Unidos analisado nessa dissertação, é aquele derivado da negociação do acordo de liberalização comercial com a República Dominicana e países da América Central, Costa Rica, Guatemala, Nicarágua, Honduras e El Salvador – o CAFTA-DR. Esse foi o acordo de liberalização comercial mais controverso e difícil de ser aprovado desde 1934, quando teve início o programa de liberalização comercial dos Estados Unidos. No Senado, o acordo foi aprovado pela margem estreita de 10 votos e na Câmara dos Deputados, a margem de aprovação foi de apenas 2 votos. A resistência ao acordo tem a ver com a volta do partidarismo à política comercial, que por muito tempo foi bi-partidária, mas também com a influência de grupos têxteis, sindicatos de produtores de manufaturas e, de nosso interesse, produtores de açúcar (Hornbeck, 2007).

Assinado pela Administração em 2004, o CAFTA-DR só foi à votação para ratificação em 2005, pois se buscava o melhor momento para a votação (Erikson, 2004/2005). De acordo com a lei comercial de 2002, a *Trade Promotion Authority* (TPA), o Executivo negocia acordos de liberalização comercial e o Congresso vota pela sua ratificação ou rejeição, sem possibilidade de emendas.

⁴ WT/DS/267/AB/R. “United States – Subsidies on upland cotton. Report of the Appellate Body”. Para uma revisão esquemática dos pontos de atrito causado pelo contencioso na política agrícola dos EUA, ver HUDSON, Darren *et al.* “The WTO cotton case and US domestic policy”. *Choices. The magazine of food, farm and resource issues*. Vol. 20, nº 2, 2005.

O interessante a ser notado é que o CAFTA-DR parecia vantajoso aos Estados Unidos do ponto de vista comercial. Os cinco países da América Central e a República Dominicana são os segundos maiores importadores do país na América Latina, ficando atrás somente do México. Antes do acordo, mais de 80% das exportações desses países entravam nos EUA com tarifa zero. As importações *duty-free* ocorriam por conta do *Caribbean Base Initiative*, projeto criado na administração Reagan para estimular a economia da região e fortalecê-la contra a cooptação soviética. Um dos objetivos do CAFTA-DR era garantir reciprocidade às exportações norte-americanas, que geralmente encontravam tarifas para entrar nesses países (USTR, 2005a). Na verdade, o CAFTA-DR, como os diversos outros acordos bilaterais fechados pela administração Bush, é muito mais abrangente do que o intercâmbio de bens (Schott; 2004; González, 2006; Drezner, 2006). Comporta uma grande diversidade de regras que devem ser incorporadas às legislações domésticas dos países, envolvendo investimentos, direitos trabalhistas, regulação ambiental, propriedade intelectual, tecnologia digital, concorrência, licitações públicas, solução de controvérsias, dentre outros. A assimetria de poder entre os Estados Unidos e seus interlocutores permite que a administração norte-americana atrele aos acordos comerciais os temas mencionados, muitos dos quais não encontram se quer abertura para discussão nos níveis hemisférico e global.

A dificuldade em aprovar o CAFTA-DR, que é projeto importante da agenda dos Estados Unidos para o hemisfério, não só em termos comerciais, demonstrou a dificuldade do Executivo em liberalizar áreas agrícolas sensíveis, neste caso o açúcar, e colocou sob risco a concretização do acordo. A questão que surge é por quê o Estado norte-americano quase teve abortada uma iniciativa relevante de sua política comercial por causa de um setor econômico ineficiente e que onera a sociedade? Como entender as concessões limitadas feitas aos parceiros comerciais?

Para trabalhar as questões levantadas, é preciso um marco teórico que possibilite analisar o Estado de forma desagregada, pois a assimetria de poder entre os Estados, tomados como atores unitários, não explica satisfatoriamente os casos. Esse marco teórico é construído no primeiro capítulo a partir do Jogo de Dois Níveis e de literatura neo-institucionalista da ciência política, destacando que a política doméstica pode contribuir para melhorar a explicação do comportamento do Estado nas relações internacionais. O

capítulo 2 adentra à política doméstica norte-americana. Aborda a dinâmica eleitoral que motiva em grande parte o comportamento dos políticos, revisa a política protecionista agrícola em breve perspectiva histórica e aponta uma explicação neo-institucionalista, com reservas, para a manutenção daquela política ao longo do tempo. Os capítulos 3 e 4 analisam o contencioso do algodão e a questão do açúcar na ratificação do CAFTA-DR. Os dois capítulos contextualizam os casos a partir de uma perspectiva das Relações Internacionais, descrevem os elementos da política agrícola que são alvo dos desafios e buscam contribuir para o entendimento do comportamento dos Estados Unidos em ambos os casos, principalmente no que toca aos ganhos parciais obtidos pelos seus interlocutores. Ao final, o anexo traz uma tentativa de avaliar a força política e econômica da indústria do algodão e do açúcar. O resultado da avaliação aponta que as indústrias possuem força econômica e política em alguns estados específicos, que é potencializada pelo sistema eleitoral distrital e pode ser refletida no sistema legislativo.

A conclusão do trabalho aponta que a política agrícola, representada principalmente pela *Farm Bill*, é campo paroquialista da política doméstica norte-americana, com capacidade para restringir a ação do Estado em política comercial. Isto é, o Executivo, responsável pelas relações exteriores do Estado, pode buscar um tipo de inserção ou ação internacional que sofre restrição por motivos de política doméstica. Aponta-se também que a política protecionista agrícola não é imutável. Ela pode sofrer alterações, mas é preciso que atores domésticos poderosos estejam dispostos a advogá-las. Eventos internacionais podem ser estímulo a isso. A análise dos casos demonstra que as modificações parciais obtidas pelos interlocutores dos Estados Unidos tiveram principalmente no Executivo um ator interno que buscava deslocar o *status quo*, ainda que não completamente, na direção pretendida pelos desafiadores. Outros atores sociais e políticos também se manifestaram e travaram relações de força para a determinação da política do Estado. Além disso, as vias legislativas adotadas para as modificações são importantes para superar os interesses protecionistas agrícolas.

Enfim, os casos analisados sugerem que desafiar a política agrícola norte-americana não é um exercício cujo final já esteja pré-determinado em decorrência das relações de poder, embora não se possa ignorá-las.

Capítulo 1 – Política Doméstica e Relações Internacionais

O comportamento dos Estados Unidos esteve sujeito a estímulos e constrangimentos domésticos e internacionais no contencioso do algodão e na ratificação do CAFTA-DR. No mundo prático é evidente que eventos, ameaças, oportunidades, objetivos etc., tanto internos como externos estão freqüentemente relacionados na mente daqueles que se ocupam da formulação e execução da política externa. E em tempos mais recentes, atores não diretamente vinculados à política externa, como movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONGs), associações empresariais, indivíduos e a opinião pública passaram a atentar mais para as implicações do internacional em suas atividades (Rosenau, 2000). Por que então um capítulo destacando justamente a necessidade de articular os níveis internacional (externo) e doméstico (interno)?

O propósito dessa dissertação é contribuir para o entendimento de como os Estados Unidos reagem a desafios internacionais à sua política agrícola, particularmente quando colocados por Estados com grande assimetria de poder. Perspectivas sistêmicas de análise não seriam capazes de nos levar além da usual constatação de que os Estados Unidos conseguem geralmente resultados mais favoráveis por ocuparem uma posição mais avantajada na hierarquia de poder internacional, por terem maior capacidade de moldar as instituições e regimes internacionais, ou por desfrutarem de uma posição central na lógica de acumulação capitalista mundial. Visto que o nosso objeto de análise não são as dinâmicas mais profundas do sistema internacional e sim o comportamento do Estado em situações específicas, surge a necessidade de um aparato teórico que permita a análise da política externa.

Existe uma farta e rica literatura sobre análise de política externa. Esse capítulo não revisa essa literatura e nem tem pretensão de apresentar inovação teórica⁵. O intuito é examinar aspectos domésticos para a melhor compreensão do comportamento do Estado e, nesse caminho, construir o referencial teórico que possibilitará a análise dos casos.

Parte-se do pressuposto que, cada vez mais no mundo contemporâneo, os acontecimentos no âmbito externo têm impactos no âmbito interno, levando em muitos

⁵ Para revisão dessa literatura ver, dentre outros, Caporaso (1997) e Hudson (2005).

casos à politização doméstica de assuntos internacionais. Existem questões que possuem maior ou menor possibilidade de serem politizadas e de mobilizarem atores domesticamente. Seguramente o comércio internacional é um dos temas que produz maior mobilização, pois exportações e importações são componentes cada vez mais importantes da atividade econômica e da renda nacional (Keohane e Milner, 1996). Além disso, a expansão da agenda comercial atinge temas como direitos humanos, meio ambiente e direitos trabalhistas, criando oportunidade para a mobilização de mais atores.

Como o comportamento internacional de um Estado pode gerar custos e benefícios assimétricos para a sociedade, grupos de interesse domésticos, atores do Legislativo e do Executivo tendem a se mobilizar e a formarem coalizões para atingir seus objetivos e fazerem valer suas preferências nas políticas do Estado. A politização doméstica, por sua vez, pode criar estímulos e constrangimentos à ação do Estado quando a distribuição doméstica da autoridade for fragmentada, isto é, a mobilização de atores relevantes com interesses divergentes pode afetar a formulação e a execução da política externa. Isso pode ocorrer como resultado de negociações entre o Executivo e o Legislativo, da construção de maioria no processo decisório burocrático, do bloqueio de ações pelo judiciário, da busca de consenso entre segmentos sociais etc. Nesses casos, as premissas sobre o Estado unitário e racional perdem poder explicativo⁶. Surge a necessidade de um referencial teórico que tenha como perspectiva a visão desagregada do Estado e que permita a articulação com o nível internacional.

Essa perspectiva é necessária para os propósitos dessa dissertação. Por que os Estados Unidos modificaram apenas uma parte pequena dos subsídios e apoios irregulares no algodão? Esse produto é parte ínfima da economia norte-americana e a não adequação contribui para a paralisia nas negociações da Rodada Doha em temas mais relevantes, como serviços, além de prejudicar a liderança norte-americana no sistema multilateral de comércio. Por que os EUA tiveram tanta dificuldade em aprovar o CAFTA-DR, concedendo pequena abertura adicional do seu mercado aos seus parceiros, sendo que a política comercial tem um papel relevante na política externa da administração Bush para a

⁶ Para uma crítica das premissas centrais do Realismo ver SOARES de LIMA, Maria Regina. “Instituições democráticas e política exterior”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, jul./dez. 2000; LEGRO, Jeffrey W. e MORAVCSIK, Andrew (1999). “Is anybody still a Realist?”. *International Security*, vol. 24, nº2.

América Latina e os países envolvidos no acordo são economias de porte bastante reduzido frente à norte-americana? Por que uma pequena liberalização do mercado doméstico de açúcar, que não seria suficiente para baixar preços significativamente, colocou sob risco uma das principais iniciativas da política externa norte-americana no hemisfério? Um Estado unitário e racional assumiria o pequeno custo econômico da adequação/liberalização agrícola para obter ganhos econômicos, políticos e de segurança maiores. Porém, os Estados Unidos não se adequaram completamente ao parecer da OMC no contencioso do algodão e beiraram à defecção no caso do CAFTA-DR. Portanto, a atuação do Estado ficou comprometida e as divergências entre Executivo, Legislativo e grupos de interesse parecem minar a idéia do ator unitário. É para interpretar esse comportamento que se deve olhar para o âmbito doméstico norte-americano.

Um ponto de partida interessante é o Jogo de Dois Níveis de Putnam (1993)⁷. Refletindo sobre a negociação internacional, ele afirma que é preciso analisar os níveis interno e externo dos Estados para se entender a barganha e a possibilidade de concretização de acordo internacional. No nível internacional, os negociadores, normalmente representantes do Executivo, barganham entre si, mas também negociam o mesmo acordo internamente para conseguir sua ratificação. Isso porque pode ocorrer de o acordo negociado internacionalmente precisar ser ratificado no plano doméstico para ser concretizado. Essa ratificação pode ser formal ou informal e realizada por diferentes atores, o Legislativo, a burocracia, representantes de classe, dependendo do país. O importante a destacar é que o negociador internacional pode não ter a autoridade de concretizar o acordo sem a aprovação doméstica.

⁷ A proposta analítica do Jogo de Dois Níveis deu origem a um rico programa de pesquisa internacional para casos de negociação internacional. No Brasil, diversos artigos e teses têm sido produzidos a partir dessa proposta, ainda que não se atendo rigidamente a sua estrutura. Ver, por exemplo, CARVALHO, Maria Izabel V. de. "Estruturas domésticas e grupos de interesse: a Formação da posição brasileira para Seattle". *Contexto Internacional*. Vol 25, nº 2, 2003; CINTRA, Rodrigo. "Processo de tomada de decisões em política externa: a importância dos lobbies". *Cadernos CEDEC*, nº 72. 2005. OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Negociações internacionais e política doméstica no Brasil contemporâneo*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política na Universidade de São Paulo – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, 2005. OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de e MORENO, Fernanda. "Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC. *Dados*, vol. 50, nº1. VEIGA, João Paulo Cândia. *As políticas domésticas e a negociação internacional: o caso da indústria automobilística no Mercosul*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política na Universidade de São Paulo – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, 1999. VILLA, Rafael Duarte e CORDEIRO, Fábio Cereda. "Ganhos relativos ou política doméstica? Os tratados do Canal do Panamá como um Jogo de Dois Níveis". *Contexto Internacional*, vol. 28, nº 2, 2006.

Daí o jogo em dois níveis. O chefe de Estado precisa negociar no nível internacional, mas ao mesmo tempo estar atento ao que pode ser ratificado no plano doméstico. O acordo internacional poderá ser concretizado quando nos âmbitos domésticos dos países negociantes houver a possibilidade de ratificação, dadas as estruturas de preferências domésticas, explicadas adiante.

Os acordos internacionais buscam, na prática, alterar, criar ou eliminar medidas ou políticas que podem produzir custos e benefícios assimétricos para a sociedade. Assim, os atores domésticos relevantes para a ratificação avaliam de que maneira aqueles custos e benefícios incidirão sobre eles e poderão se mobilizar para aprovar ou rechaçar o acordo. Pode surgir uma relação de forças entre coalizões favoráveis e contrárias à mudança do *status quo*⁸.

O Jogo de Dois Níveis é interessante por ser uma perspectiva que visa integrar os níveis internacional e doméstico, suprimindo em boa medida deficiências analíticas causadas pelas premissas do ator unitário e racional, utilizando principalmente duas variáveis domésticas – preferências de atores relevantes e instituições – que se conectam ao internacional pela ação do chefe de Estado, o qual possui interesses políticos domésticos e internacionais, possibilitando uma melhor compreensão do comportamento de um Estado em uma negociação internacional (Moravcsik, 1993). Conforme Caporaso (1997: 567), “chama nossa atenção a atores-chave e nos direciona a analisar a intersecção de influências que convergem no Estado de duas faces [*Janus-faced state*], voltado simultaneamente para fora, para o sistema internacional, e para dentro, para as diversas *constituencies* domésticas”. Os estudos da coletânea organizada por Evans, Jacobson e Putnam (1993) e inúmeras outras pesquisas demonstram essa flexibilidade⁹.

Como o objetivo dessa dissertação não é a análise das negociações internacionais e sim o comportamento dos Estados Unidos em situações em que sua política agrícola esteve em questão, faremos uso apenas parcial do Jogo de Dois Níveis. Utilizaremos apenas a

⁸ Putnam (1993) e outros adotam o valioso conceito de *win-set* para analisar as negociações internacionais. Porém, para essa dissertação, não é necessário explorar esse conceito por dois motivos. Primeiro porque o objetivo não é a análise da negociação internacional em si. Segundo porque o conceito de ‘estrutura de preferências doméstica’ de Milner (1997) é semelhante ao de Putnam, mas mais adequado para a análise do comportamento do Estado.

⁹ Para uma avaliação dos pontos positivos e negativos da coletânea de Evans, Jacobson e Putnam (1993) ver Caporaso (1997).

parte que permite identificar a propensão de um Estado aceitar ou recusar modificações em suas políticas em decorrência de eventos internacionais. Especificamente, buscamos construir um referencial que nos permita interpretar como dissensões domésticas podem levar o Estado a um comportamento incoerente. Para tanto, cabe abordar mais detalhadamente as preferências e as instituições domésticas, assim como o papel do chefe de Estado. O trabalho de Milner (1997), que buscou refinar a proposta analítica do Jogo de Dois Níveis, e a contribuição de outros autores formam um guia útil.

Desconsiderado o Estado como um ator para efeitos de análise, é preciso identificar os atores domésticos relevantes, o que pode variar de país para país e por tema. Em geral, cabe considerar o Executivo, particularmente o chefe de Estado; o Legislativo; e grupos de interesse domésticos. Esses atores se relacionaram para definir aquilo que será o comportamento do Estado. Cada ator é tido como racional, isto é, busca maximizar seus interesses da maneira mais eficiente¹⁰. Ao final, os atores compõem uma relação de forças que influencia a propensão do governo adotar uma determinada política, afetando o comportamento do Estado.

Para os políticos um interesse fundamental é o eleitoral. Ser eleito, reeleito ou eleger um sucessor. Para atender ao interesse público ou ao seu particular é preciso que estejam no governo (Mayhew, 1975; Arnold, 1990; Garret e Lange, 1996). Os políticos devem estar atentos às demandas dos grupos de interesse e do eleitor médio, procurando atendê-las para que possam receber seus votos e suas doações de recursos para as campanhas eleitorais. Confrontam-se, assim, com demandas abrangentes, como bom crescimento econômico, e específicas, como uma certa tarifa de importação, subsídios, hospitais numa determinada região, normas para pesquisa em células-tronco etc. Para Milner (1997), o político do Executivo em nível nacional deve se preocupar especialmente com as condições macroeconômicas, devido ao tamanho do eleitorado que precisa atingir para ser eleito. Deve também estar atento a grupos de interesse, mas estes, apesar de poderem ser decisivos, raramente representam a massa do eleitorado.

Um ponto que deve ser acrescentado corresponde ao interesse internacional dos chefes de Estado. Embora preocupado com questões eleitorais, as relações internacionais

¹⁰ Atribuir uma racionalidade utilitária aos atores domésticos é um recurso analítico bastante simplificador, mas que é necessário para avançar na análise. Quando questionamos a atribuição de racionalidade ao Estado não fazemos crítica ao recurso metodológico em si, mas sim à sua aplicação em nível estatal.

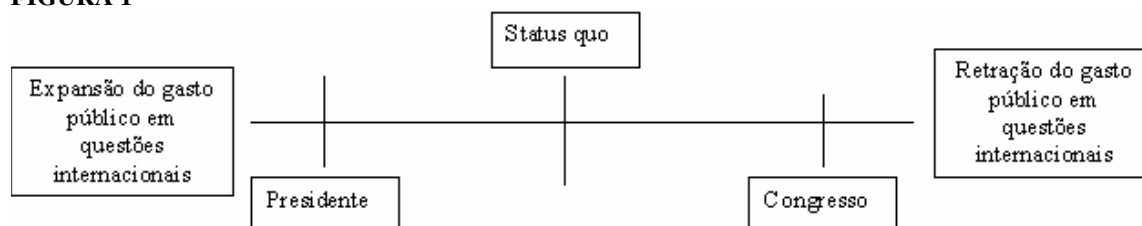
demandam responsabilidades que nem sempre permitem serem relegadas, principalmente quando relacionadas à preservação do Estado. Um chefe de Estado que tenha um desempenho insatisfatório nesse campo enfrentará dificuldades eleitorais.

Os políticos do Legislativo, por representarem um eleitorado mais restrito, devem preocupar-se em maior grau com interesses específicos. Quanto menor o distrito eleitoral, mais os políticos devem ser responsivos a grupos específicos, dada a importância destes na mobilização de eleitores e de recursos (Frieden e Rogowski, 1996). Do mesmo modo que os políticos os grupos de interesse buscam maximizar seus interesses: a empresa quer lucrar mais, o sindicato quer menos desemprego.

Assume-se que os interesses possuem grande estabilidade. Mas para atingir os interesses existem diversas possibilidades ou estratégias. Essas estratégias podem ser chamadas de preferências. “Preferências se referem a escolhas políticas específicas que os atores acreditam que maximizarão sua renda ou chances de reeleição numa questão particular” (Milner, 1997: 15). As preferências dos atores podem ser divergentes, ainda que seus interesses sejam convergentes, isto é, eles podem ter estratégias diferentes para atingir objetivos similares.

Cada ator busca maximizar seus interesses e, para isso, quer que suas preferências sejam àquelas adotadas pelo Estado. Quanto mais as políticas do Estado se aproximem das preferidas pelos atores, mais satisfeito ficará o ator, que poderá se mobilizar para defender essas políticas. Quanto mais distantes essas políticas estiverem, mais insatisfeito ficará o ator, que poderá se mobilizar para reverter essa situação. A figura abaixo nos fornece uma maneira de visualizar os comportamentos esperados dos atores. Suponhamos que o objetivo do Congresso é a retração do gasto público para questões internacionais, enquanto o do Executivo é a expansão desse gasto. O Congresso então propõe reduzir os subsídios agrícolas à exportação e a doação de alimentos para países flagelados, enquanto o presidente quer que esses gastos aumentem. Cada ator buscará trazer o *status quo* na sua direção. Isso gera conflito, pois o deslocamento do *status quo* em aproximação a um representa o distanciamento do outro. Isto é, o aumento da satisfação do Congresso resulta em diminuição da satisfação do presidente e vice-versa.

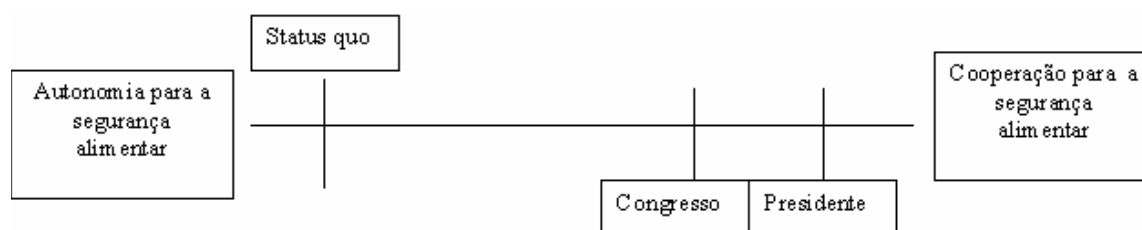
FIGURA 1



Um conceito útil para apreendermos essa composição de forças é o de estrutura de preferências domésticas. “Essa estrutura refere-se às posições relativas das preferências de atores domésticos importantes numa determinada questão (...) [na qual] as preferências de cada grupo estão dispostas numa escala unidimensional” (Milner, 1997: 17). A observação dessa escala permite identificar atores mais favoráveis ou contrários à implementação de um acordo internacional. Como toda a ação internacional do Estado afeta pelo menos uma parte da sociedade, seja produzindo custos ou benefícios, o conceito de estrutura de preferências domésticas pode ser utilizado para estimar a propensão ou a viabilidade de um governo tomar medidas, modificar uma política pública ou comprometer recursos para efeitos de política externa, justamente por possibilitar visualizar a relação de forças domésticas em função dos impactos domésticos da ação internacional. A figura abaixo fornece outro exemplo.

Suponhamos que um Estado tenha optado tradicionalmente por desenvolver sua segurança alimentar de forma bastante autônoma, mas que um novo presidente queira substituir essa política por uma de cooperação internacional. Para tanto, negocia um acordo internacional no qual os parceiros se comprometem a explorar apenas aquelas culturas em que são eficientes e de comercializá-las sem barreiras. O que o presidente busca fazer é alterar o *status quo* em sua direção. Quanto mais próximo o *status quo* estiver de suas preferências, mais satisfeito ficará o presidente. O Congresso também favorece o deslocamento do *status quo* na direção da cooperação, mas numa escala menor que a do presidente. Portanto, há espaço para a cooperação, mas o grau desta resultará da relação de poder entre o presidente e o Congresso.

FIGURA 2



Os grupos sociais afetam esse jogo por meio da influência que exercem na formação das preferências dos atores com poder. Em questões comerciais, por exemplo, grupos protecionistas procuram influenciar os políticos, “e líderes que gostariam de negociar a abertura dos mercados mundiais percebem que o medo da competição no país mina a coalizão pró-livre comércio” (Goldstein e Martin, 2001:225). Assim, para que esses líderes sejam encorajados a negociar acordos liberalizantes, é preciso que grupos favoráveis à liberalização produzam um contrapeso aos protecionistas. “Na ausência de exportadores ou outras partes interessadas que articulem posições pró-livre comércio, os governos dificilmente manterão uma política de liberalização comercial” (Goldstein e Martin, 2001:225).

Frieden e Rogowski (1996: 31), ao analisarem a eliminação de barreiras entre o mercado nacional e o internacional no setor de bens de economias nacionais, notaram que “as preferências dos atores a respeito da política econômica exterior dos governos” está relacionada a variações nos preços relativos dos produtos, observação bastante apropriada para os casos agrícolas analisados nesta dissertação. Os preços atingem as preferências de atores de pelo menos duas maneiras. Primeiro, na medida em que a integração dos mercados tende a modificar o preço internacional do produto, as vendas são afetadas positiva ou negativamente. Segundo, a integração ao mercado mundial pode levar à deterioração dos termos de troca. Dependendo de como são afetados por essas mudanças, os atores domésticos tendem a se posicionar favorável ou contrariamente à abertura da economia.

Para a economia nacional, considerando a teoria das vantagens comparativas, os mercados protegidos seriam negativos, pois levariam à alocação ineficiente de recursos. Assim,

“quanto maior for o ‘encalço’ entre os preços (protegidos) domésticos e os preços efetivos do mercado mundial, maior a ineficiência dos custos de produção (e maior o seu impacto redistributivo). Isso acontece porque quanto maior o *gap* entre os preços, mais ‘inapropriada’ a alocação dos recursos do país (em relação à sua vantagem comparativa)” (Frieden e Rogowski, 1996:32).

Se um setor da economia nacional é ineficiente e sua manutenção gera ônus assimétrico para a sociedade, por quê proteger esse setor? Respostas possíveis seriam porque se trata de um setor estratégico para o interesse do Estado ou para a geração de empregos. Frieden e Rogowski (1996), no entanto, responderiam que o enfraquecimento desse setor, em função de mudança nos preços relativos, teria efeito similar sobre as bases de apoio dos próprios políticos. Assim, grupos de interesse teriam menos recursos para as campanhas eleitorais. Outra resposta desses autores seria que a mudança nos preços relativos prejudicaria certas populações, fazendo migrar apoio e votos dos prejudicados para a oposição. Em suma, os custos da manutenção da ineficiência econômica são inferiores ao da mudança política. Nesse caso, considerando que atores sociais relevantes para o interesse dos políticos fossem prejudicados por uma política comercial que aprofundasse a internacionalização da economia, poderíamos situar esses políticos mais próximos ao pólo protecionista numa estrutura de preferências doméstica.

Para Mansfield e Henisz, o nível de desemprego causado por fatores internacionais é um dos principais determinantes da política comercial, pois se ele for elevado, provavelmente demandas protecionistas serão geradas. Para eles, os desempregados “e outros que temam estar desempregados em breve, têm razões para pressionar [o governo] por alívio na competição estrangeira” (Mansfield e Henisz, 2004: 6). Se o contrário for verdadeiro, isto é, se houver melhoria no nível de empregos, resultado de crescentes exportações, poder-se-ia esperar apoio por mais acordos de livre-comércio. Se pensarmos em um setor da economia brasileira que tenha aumento de desemprego em função de maiores importações, como brinquedos, e em outro setor cujo bom desempenho exportador gere empregos e oportunidades de negócio, como o etanol, a estrutura de preferências doméstica seria composta por políticos influenciados pelo primeiro setor no pólo protecionista e por políticos influenciados pelo segundo setor no pólo liberalizante.

A conexão entre políticos, grupos de interesse e o eleitorado é estabelecida a partir

do interesse fundamental dos políticos nas eleições (Milner, 1997). A preocupação eleitoral dos políticos, em outras palavras, ajuda a entender o porquê de um Estado adotar determinado comportamento no sistema internacional. É verdade que existem temas e questões que desencadeiam maior ou menor mobilização social e que permitem, do mesmo modo, maior ou menor interlocução entre governo e sociedade. Por exemplo, o comércio internacional mobiliza diversos atores em meio a intensa interlocução entre governo e sociedade, enquanto a compra de material bélico é assunto restrito a agentes especializados e em torno do qual a sociedade pouco se mobiliza. Existem também Estados onde há maior ou menor tradição cultural para a mobilização política da sociedade. Esses elementos devem ser levados em conta pelo analista.

Porém, pensar que a política é simplesmente o resultado da relação de forças de coalizões domésticas não explicaria satisfatoriamente os fatos. Isso porque a política de um governo não é somente o reflexo dos mais poderosos. Instituições podem funcionar como variáveis intervenientes entre a opinião pública, as preferências de políticos e de grupos de interesse, e a política efetivamente praticada pelo Estado. Na França (Garret e Lange, 1996; Sheingate, 2001), as instituições políticas sobrevalorizam distritos com interesses predominantemente protecionistas, fazendo com que aquele que seria o mais forte, o eleitor liberal, não tenha suas preferências adotadas e assuma custos por causa de grupos menores. Nos Estados Unidos, do pós II Guerra a meados dos anos 1970, a estrutura institucional do Congresso favorecia o bloqueio da maioria das demandas protecionistas, garantindo uma política comercial liberalizante. Após as reformas dos anos 1970, o Congresso se tornou mais poroso às demandas protecionistas (Dryden, 1995; Destler, 2005).

Em termos eleitorais, de processo legislativo, de formulação de política, dentre outros, as instituições podem afetar a propensão de um Estado adotar uma determinada posição ao influenciar as relações de força entre os atores domésticos relevantes. É nesse sentido, de variável interveniente entre as preferências de atores domésticos relevantes e a política do Estado, que se procura trabalhar as instituições. Estas podem ter pelo menos dois efeitos relevantes. Primeiro, “determinam quais atores têm maior influência no processo político” (Milner, 1997:127), portanto quais têm maiores possibilidades de terem suas preferências contempladas. Segundo, indicam em quantos pontos uma determinada preferência política pode ser vetada, afetando a propensão de mudança no *status quo*

(Milner, 1997; Mansfield e Henisz, 2004). Para os nossos propósitos, dois conjuntos de instituições são importantes: as eleitorais, que serão abordadas no próximo capítulo para facilitar a exposição, e as decisórias, abordadas abaixo.

Quanto mais abertas e fragmentadas forem as instituições, maior tende a ser a interação entre governo e sociedade. Nos Estados Unidos, considerados um Estado descentralizado e onde há grande interlocução entre sociedade e governo em questões comerciais, diversas agências do Executivo e comissões do Congresso, favorecem a interação entre grupos de interesse, Legislativo e Executivo. O *United States Trade Representative* (USTR), agência do Executivo para o comércio internacional, conta com a participação formal de representantes de empresas e associações privadas em sua estrutura, além de ser *accountable* ao Legislativo e possuir legisladores nos processos de formulação e de negociação (Destler, 2005; Vigevani *et al.*, 2007).

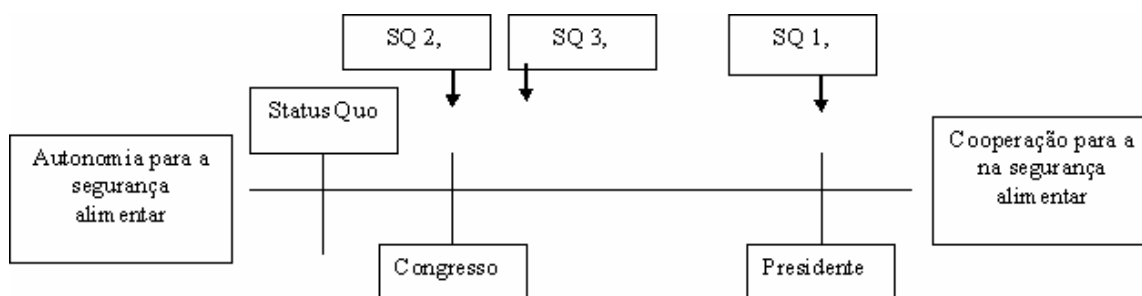
Contudo, nem sempre abertura e fragmentação institucional significam que decisões de política externa sejam mais democráticas, no sentido de que a vontade da maioria prevaleça. Isso porque quanto mais dividido for o processo de formulação e de implementação de políticas, maiores poderão ser os pontos em que as preferências são vetadas (Mansfield e Henisz, 2004). Uma comissão do Congresso composta por atores vinculados a grupos agrícolas protecionistas pode barrar a abertura desse setor se o processo político passar por ela.

Milner (1997) trabalha alguns poderes decisórios que podem influenciar a propensão de um Estado rejeitar, modificar, criar ou adotar políticas como resultado de eventos internacionais. Caso o Executivo e o Legislativo possuam preferências diferentes, a distribuição desses poderes e a sequência institucional de utilização dos mesmos podem afetar essa propensão. Se possuírem preferências idênticas, tudo indica que as instituições serão neutras. Vejamos como esses poderes afetam a relação de forças na estrutura de preferências doméstica e podem determinar resultados.

Poder de agenda é o primeiro deles. Ele se refere à capacidade de um ator colocar temas na agenda do Executivo ou do Legislativo, determinando, por exemplo, o grau da cooperação técnica internacional. Se o Executivo possui poder de agenda e propõe um deslocamento do *status quo* (SQ 1) que coincida com sua preferência, mas que se afasta da preferência do Congresso mais do que o *status quo* atual (SQ 0), dificilmente o Congresso

ratificará a proposta do Executivo. Se o Congresso detém o poder de agenda e busca deslocar o *status quo* em sua direção (SQ 2), o Executivo aceita, pois, embora não seja um aumento máximo em sua preferência, representa algum ganho. Porém, se o Executivo tiver consciência das preferências do Congresso, ele pode buscar um deslocamento do *status quo* (SQ 3) que aumente sua satisfação e a do Congresso, embora não de maneira ideal, propondo uma cooperação em SQ 3.

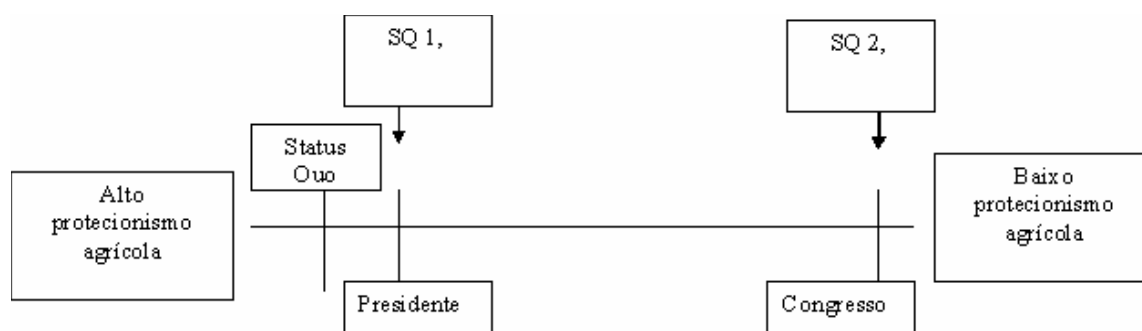
FIGURA 3



O poder de agenda serve também para manter temas fora da agenda. Segundo Destler (1995), do pós II Guerra a meados de 1970, os presidentes dos comitês de *Ways and Means* da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos detinham amplos poderes para determinar a agenda desses comitês, o que lhes possibilitou bloquear muitas medidas protecionistas que minavam a orientação internacionalista da política comercial do pós Guerra.

O segundo poder é o de introduzir emendas. Quem o possui pode minar o poder de determinação da agenda se for capaz de alterar o escopo inicial do propositor. Por exemplo (ver figura 4), o Executivo solicita (SQ 1) que o Congresso determine que certos tipos de subsídio sejam banidos por serem considerados irregulares perante a OMC, de modo a fazer com que o Estado não sofra retaliações. Porém, uma vez aberta a agenda, o Congresso, sob forte influência nacional e transnacional de grupos de direitos humanos, decide banir (SQ 2) muito mais tipos de subsídio do que o solicitado pelo Executivo, prejudicando a posição de barganha do país em negociações de integração regional. Nesse caso, houve declínio de satisfação do Executivo e o Estado teve um comportamento inesperado.

FIGURA 4



Nos EUA, o procedimento TPA (antigo *fast-track*), por meio do qual o Congresso autoriza o Executivo a negociar comércio internacional, visa excluir a possibilidade de emendas durante a ratificação de acordos comerciais. Sob esse procedimento, o Congresso deve apenas aceitar ou rejeitar a proposta de alteração do *status quo* encaminhada pelo Executivo.

O terceiro poder é o de oferecer compensações (*side-payments*). Ele consiste na capacidade de obter um comportamento favorável de um ator, oferecendo-lhe algo de valor em troca. No caso da ratificação de um acordo internacional, os legisladores favoráveis ao acordo podem se comprometer a apoiar outros projetos de colegas contrários a ele em troca de um voto positivo em outra matéria. As compensações podem ser de diversas espécies: orçamento por voto, veto por cargo etc. Podem ocorrer também através de ameaças: ou se aprova tal acordo, ou recursos não serão liberados. É expediente comum da política.

Um outro poder é o de ratificação ou veto. O ator que detém esse poder é aquele que decide se uma alteração do *status quo* será aceita (ratificada) ou rejeitada (vetada). No caso da figura 1, por exemplo, se o presidente negociar um acordo internacional para aumento das exportações agrícolas por meio de subsídios e doações, e o Congresso tiver que ratificar esse acordo para assim liberar recursos do orçamento, a iniciativa do presidente não será concretizada. No caso da figura 2, se o Congresso propuser uma política de cooperação agrícola de acordo com sua preferência, mesmo melhorando automaticamente a preferência do presidente, este pode vetá-la, caso tenha esse poder. Isso porque o presidente pode exigir

do Congresso que o grau de cooperação internacional esteja de acordo com a preferência dele, pois sabe que a satisfação do Congresso aumenta mais assim do que com o *status quo* atual. No caso da figura 3, a proposta do presidente seria ratificada pelo Congresso, mas um projeto de lei do Congresso seria vetado pelo presidente.

É importante mencionar o poder de implementação, concentrado majoritariamente no Executivo (Mundo, 1999). Depois de definida a agenda e criado um programa ou lei, são necessárias ações práticas para a execução. No entanto, essa implementação pode ocorrer de maneira diversa daquela inicialmente prevista. Agentes e instituições de implementação podem intencionalmente aplicar programas de acordo com sua tradição institucional, ou atribuir a eles baixa prioridade.

O que estes modelos procuram apreender é uma estrutura doméstica, derivada das preferências dos atores relevantes e dos condicionamentos institucionais, para se entender o comportamento internacional do Estado. Como visto, as possibilidades de configuração da estrutura doméstica são muitas. Poderiam incluir mais atores e instituições, tornando-os mais próximos à realidade, mas ao mesmo tempo mais complexos¹¹.

Apesar de útil, esse modelo possui um ponto fraco por ser derivado da teoria da Escolha Racional. Se usado de forma extremamente rigorosa, ele deixa pouco espaço para a ação individual, para a criatividade, persuasão, para a agência humana, que é um dos elementos mais valorizados pela literatura de análise de política externa recente (Hudson, 2005). Isso porque a busca da explicação a partir da estrutura doméstica pressupõe que todas as pessoas reagem da mesma forma em determinadas circunstâncias (Ikenberry, 2002). Na perspectiva construída aqui, sugere-se que os atores buscam sempre maximizar suas preferências, com racionalidade. Reconhecemos essa limitação, mas entendemos que é uma simplificação útil, capaz de fazer avançar a análise. Cabe apontar também que a identificação de uma estrutura doméstica pelo analista não necessariamente finaliza seu trabalho. Essa estrutura pode ser uma primeira aproximação analítica do caso a ser investigado, posteriormente complementada por outros instrumentos de análise.

Por fim, é preciso destacar que a análise da estrutura doméstica nos moldes

¹¹ A distribuição de informação entre os atores é outro elemento importante para a análise. Tem papel importante na composição das preferências e no desenrolar das relações domésticas e internacionais. Para nossos propósitos, admitimos que os atores possuem informação completa. Para uma discussão sobre o impacto da distribuição da informação no Jogo de Dois Níveis, ver Milner (1997).

propostos para explicar comportamentos de Estados que pareçam incoerentes ou sub-ótimos é adequada quando a distribuição da autoridade for fragmentada e quando os atores relevantes possuírem preferências diferenciadas (Milner, 1997). Se todos os atores relevantes possuírem preferências similares ou se a autoridade estiver concentrada em um único ator, uma perspectiva de análise mais próxima do modelo do Estado unitário e racional pode ser mais eficiente. Uma tipologia sobre unidades de decisão em política externa ajuda esclarecer esse ponto (Hermann e Hermann, 1989; Hermann, 2001).

Se um líder predominante concentra todo o poder de formulação, execução e implementação das políticas necessárias para conduzir o Estado nas relações internacionais, isto é, se possui capacidade de comprometer recursos do Estado e sustentar essa decisão, impedindo sua reversão por algum tempo, a análise pode se aproximar das premissas do ator unitário e racional. Mas mesmo assim são adequadas as análises psicológica do líder e de sua sensibilidade a assessores. Se a decisão se concentrar em um único grupo, o que ocorre quando todas as pessoas necessárias para a decisão de comprometer recursos do Estado e sustentar essa decisão fazem parte de um mesmo órgão, a necessidade de consenso no grupo ou de construção de maioria pode minar a agilidade e a racionalidade da política externa. A decisão também pode ser compartilhada por múltiplos atores autônomos, sendo necessária a formação de uma coalizão. A decisão em política externa é desse tipo quando “os atores necessários são indivíduos, grupos ou coalizões que, se alguns ou todos concordarem o governo pode agir, mas nenhum isoladamente tem a habilidade de decidir e forçar aceitação pelos outros; além disso, não existe um órgão de autoridade superior do qual todas as partes necessárias façam parte” (Hermann e Hermann, 1989: 364).

Quatro características servem para identificar quais atores fazem parte desse tipo de unidade de decisão: capacidade de veto; capacidade de ameaçar o fim da coalizão ou sua derrubada; capacidade de impedir uso de parte dos recursos necessários para a ação; capacidade de tomar medidas que anulem ou prejudiquem a decisão ou ação. Esses atores possuem autonomia uns dos outros, mas são ligados à *constituencies*, de modo que sua autonomia não é completa. Para os nossos propósitos, essa ligação se dá pela conexão eleitoral. Nesse tipo de unidade de análise, é importante considerar as regras de decisão, que podem ser formais ou informais. É importante também considerar a negociação política para a formação das coalizões necessárias para decisão. Pode haver ocasiões em que não há

espaço para barganha entre os membros em decorrência de uma relação de soma-zero. Em outras circunstâncias compensações e “toma-lá-da-cá” podem ser práticas importantes para viabilizar o compromisso (Hagan et al., 2001)¹². A estrutura de preferências doméstica ajuda na consideração das possibilidades de negociação.

Portanto, nos casos em que a autoridade é fragmentada, de modo que as decisões tenham que ser tomadas por múltiplos atores autônomos, e as preferências dos atores envolvidos não sejam idênticas, o comportamento do Estado tende a se afastar das premissas do ator unitário e racional. A análise, então, pode ser frutífera investigando a estrutura doméstica. O que se quer dizer é que a análise de política externa pode ser efetuada em um *continuum* que vai do ator mais fragmentado ao mais unitário e racional.

Nos Estados Unidos, a divisão da autoridade entre o Executivo e o Legislativo em matéria de política comercial, ambos abertos à influência de grupos sociais, cria a necessidade de coalizão para tomar certas decisões, o que aproxima o país da unidade de análise composta por múltiplos atores autônomos, como veremos na última seção desse capítulo.

Entender como ocorre a composição de forças para uma determinada questão é fundamental para a análise que propomos. Certos atores podem agir como *veto players*, isto é, atuar para impedir a modificação doméstica a partir de questões internacionais. O presidente pode vetar a lei, o Congresso não ratificá-la e as empresas, associações, comunidades, organizações não governamentais, organizações internacionais, ou seja, grupos de interesse, podem influenciar essas decisões. Fatores como regime político, intensidade da relação sociedade-governo e a concentração do processo de tomada de decisão são determinantes do grau de politização doméstica de assuntos internacionais (Cortell e Davis Jr, 1996; Carvalho, 2003). Quanto mais esses fatores configurem um ambiente de poder fragmentado, maior a tendência de politização doméstica, portanto, maior a possibilidade de influência de grupos de interesse nas decisões do Executivo e do Legislativo. Aumentam também as chances de dissenso entre esses dois poderes, resultando em padrões de comportamento que escapam aos modelos do Estado unitário e racional.

A partir do referencial teórico exposto acima, buscar-se-á: (1) identificar os atores domésticos relevantes - no Executivo, no Legislativo e grupos sociais - e suas preferências.

¹² Existe uma vasta literatura sobre processo decisório em política externa. Ver Hudson (2005) a respeito.

As preferências dos atores são as variáveis independentes. (2) averiguar quais instituições medeiam as relações entre esses atores e de que maneira viesam as relações de poder entre eles na definição daquilo que vai ser o comportamento internacional do Estado. São variáveis intervenientes. (3) identificar a política do Estado depois de terminado o processo. É a variável dependente. A interação dessas variáveis ajuda a compor uma explicação ou a entender um processo no qual é exigida a modificação de uma política interna em função de um evento internacional¹³.

O evento internacional em si é relevante para a análise, pois a magnitude dele, assim como diferentes contextos institucionais, políticos e econômicos internacionais afetam o comportamento dos Estados (Meyerson, 2003; Davis, 2003). É por isso que a análise dos casos é precedida de contextualização. Ao final da dissertação, esperamos que os aspectos internacionais e domésticos dos casos selecionados permitam compor um melhor entendimento da ação internacional dos Estados Unidos quando sua política agrícola esteve sob desafio.

1.2 - A política comercial dos Estados Unidos: fragmentação na formulação e ratificação

Esse capítulo argumentou que a proposta analítica do Jogo de Dois Níveis é adequada para a análise de casos em que o comportamento do Estado parece incoerente ou sub-ótimo, quando a distribuição de autoridade interna for fragmentada e quando os atores relevantes possuem preferências divergentes. As preferências dos atores relevantes devem ser objeto de análise empírica específica, mas a distribuição de autoridade é algo institucionalizado, de maior permanência, e por isso pode ser tratada de forma mais geral

¹³ A metodologia aplicada em estudos de caso é bastante variada, gerando críticas que vão desde a inadequação dos métodos até o completo desprezo destes (Odell, 2001; Gerring, 2004; Bennet e Elman, 2007). Acreditamos que ancorar a análise no referencial derivado do Jogo de Dois Níveis fornece metodologia adequada. O foco de análise está na estrutura doméstica e os impactos desta sobre o comportamento internacional do Estado. Os estudos de caso, metodologicamente, não são de vocação descritiva, pois não têm a pretensão de utilizar a linguagem para definir e categorizar elementos que possam ser generalizados. A descrição faz parte da construção dos processos e da contextualização dos casos que, embora relevantes, não são o cerne do objeto de pesquisa. Os estudos de caso pretendem ter vocação analítica, buscando identificar e analisar relações que permitam entender o comportamento internacional dos EUA. Não é um objetivo dessa dissertação realizar comparação sistemática dos dois estudos de casos selecionados.

nesta seção¹⁴.

Os Estados Unidos são considerados um Estado descentralizado, de autoridade fragmentada e em que há grande interlocução entre sociedade e governo em matéria de política comercial (Cohen, 2000; Destler, 2005; Dryden, 1995; Mundo, 1999). As interações entre grupos de interesse, Legislativo e Executivo são perceptíveis e dotadas de institucionalidade, como demonstrará a breve exposição dos processos de formulação de política comercial e de ratificação de acordos comerciais.

No que toca à formulação da política comercial, o USTR é representativo da fragmentação de autoridade. O USTR é a agência do Executivo responsável pela negociação comercial internacional e pela administração de alguns instrumentos de defesa comercial, mas também é subordinado ao Congresso e possui a participação formal de representantes de empresas, associações empresariais, sindicatos, grupos ambientalistas e congressistas no seu processo de formulação da política de comércio. A escolha e a incorporação desses atores visa dotar o processo de representatividade nacional, numa lógica de expansão do espaço político, assim como aumentar a capacidade técnica em decisões e negociações pela participação dos grupos sociais.

No setor agrícola, especificamente nos casos do algodão e do açúcar, além de burocratas do Executivo, participam do processo de formulação política diversos Departamentos, dentre eles o da Agricultura. Empresas e associações, como o *National Cotton Council*, *North Carolina Cotton Producers Association* e *Weil Brother Cotton, Inc.*, *American Sugar Alliance*, *American Crystal Sugar Company* e *American Sugar Cane League* também participam através de sub-grupos institucionalizados no USTR como o *Agricultural Policy Advisory Committee for Trade* e o *Agricultural Technical Advisory Committee for Trade*¹⁵. Portanto, o desenho institucional do USTR favorece a interação entre Executivo, Legislativo e grupos de interesse no processo de formulação política de comércio internacional.

¹⁴ Os objetivos dessa dissertação não tornam necessário rever extensamente a institucionalização histórica do sistema de formulação e execução da política comercial norte-americana, nem dos procedimentos relacionados à ratificação de acordos comerciais. Para uma maior revisão e interpretação disso ver Vigevani *et al.* (2007).

¹⁵ USTR. (2003) “Advisors named to key agricultural trade committees”. *News Releases*. 12 de maio.

Disponível em

<http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2003/May/Advisors_Named_to_Key_Agricultural_Trade_Committees.html>, acesso em 09/04/2005.

A principal responsabilidade pela formulação é do USTR, que está alocado no Escritório Executivo da Presidência. Os legisladores, burocratas de outras agências e Departamentos e demais atores sociais envolvidos no processo têm pelo menos três participações relevantes. Primeiro, fornecer informação sobre os temas comerciais a partir de um ponto de vista próprio, técnico e político. Segundo, ser informado pelo USTR do encaminhamento de assuntos de interesse dos atores integrados no processo. Terceiro, discutir as decisões a serem tomadas e o curso da política comercial de forma a dotá-las de legitimidade democrática e técnica. Em alguns casos, propostas feitas pelo USTR devem ser referendadas pelos conselheiros e quando o USTR diverge das demandas dos conselheiros deve haver justificativa em audiência pública no Congresso.

É verdade que o processo de formulação formalmente aberto à participação de diversos atores sociais é algo que tem início com a lei comercial de 1974 e que se expande desde então, embora seja possível apontar alguns antecedentes. O que importa destacar é a tradição de abertura e fragmentação dos processos políticos nos Estados Unidos. É algo que parece ter raízes profundas, vinculadas à natureza do próprio sistema político norte-americano. O debate sobre o papel do comércio exterior para o sistema político norte-americano à época da criação da Constituição é ilustrativo (Plattner, 1994).

Um dos maiores problemas na discussão sobre a Constituição era a preocupação com a existência de facções na república. Se houvesse uma muito maior e mais poderosa que as outras, esta poderia dominar todo o sistema político, resultando em tirania contra minorias. Para evitar a formação de tal facção, seria preciso grande divergência de interesses na sociedade, resultantes de uma economia complexa. Portanto, era importante estimular o comércio e a manufatura. Com um grande território e cidadãos com interesses diversificados, facções grandes seriam evitadas. Porém, para que a diversidade fosse eficiente, deveriam haver canais institucionais pelos quais demandas e opiniões dos cidadãos chegassem ao sistema político, para que não se tornassem conflitos diretos. O embate entre os mandatários políticos deveria evitar a formação de uma facção dominante no governo. É por isso que se atribui ao Congresso a regulação do comércio exterior, pois os congressistas necessitariam formar coalizões flexíveis para tratar das especificidades do comércio internacional.

Entretanto, se por um lado a mudança constante na configuração de forças no

Congresso era algo desejável, por outro isso impediria que os Estados Unidos mantivessem coerência e desenvolvessem estratégias de longo-prazo em questões comerciais internacionais, ou que se relacionassem ao comércio. Por isso foi atribuída ao presidente a função de conduzir as relações exteriores do país e de negociar acordos internacionais (Jackson, Davey e Sykes Jr, 2002). Nota-se que se buscou criar um sistema fragmentado, com dispersão de poder e responsividade à sociedade, criando a necessidade de articulação entre Executivo e Legislativo, este último mais suscetível a pressões privadas. Esse padrão de relacionamento modificou-se em forma, não em substância, ao longo do tempo. Levou a momentos de maior ou menor poder do Congresso ou do presidente, baixa ou alta sensibilidade a grupos de interesse, assim como melhor ou pior sinergia entre esses três grupos de atores. Não é, portanto, algo plenamente estável, mas se mantém a tradição de fragmentação.

O processo de ratificação de acordos comerciais mostra a forma mais básica da divisão de autoridade entre o Executivo e o Legislativo. Como o presidente tem autoridade para negociar o comércio exterior, mas o Congresso tem autoridade para regulá-lo¹⁶, é importante que o presidente seja previamente autorizado a realizar certas concessões. Caso não haja essa autorização, ou melhor, esse compromisso entre o presidente e o Congresso, não há garantias de que aquilo que o presidente leva à mesa de negociação e oferece como concessão aos interlocutores estrangeiros será ratificado pelo Congresso. Quando os acordos de liberalização eram simplesmente tarifários, o Congresso autorizava o presidente a fazer concessões numa determinada faixa percentual e, após a negociação, as novas tarifas entravam em vigor por meio de *Proclamation*, que é um poder legislativo do Executivo similar ao Decreto (Cameron, 2000; Mundo, 1999). Foi o que ocorreu a partir de 1934, com o programa de liberalização comercial encabeçado pelo Secretário de Estado Cordell Hull e que permitiu a conclusão de diversos acordos comerciais, incluindo as seis primeiras rodadas do GATT. Isso não significou abdicação por parte do Congresso. Além de determinar a faixa permitida de redução, eram conduzidas audiências públicas sobre a liberalização tarifária e o presidente era obrigado a consultar a *Tariff Commission* e outras

¹⁶ É preciso fazer uma ressalva quanto a essa explicação corrente da divisão de poderes na política comercial dos Estados Unidos. O Congresso tem poder para regular o comércio exterior, mas, em alguns casos, o Executivo também tem. Alguns dispositivos comerciais são administrados pelo Executivo com bastante autonomia, podendo ser alterados sem ação do Congresso.

agências sobre os impactos da liberalização antes de efetivá-la. Contudo, esse procedimento concretizava o compromisso entre Executivo e Legislativo, criando uma unidade de decisão com capacidade comprometer recursos do Estado e sustentar essa decisão, impedindo sua reversão por algum tempo.

Esse procedimento deixou de ser adequado na década de 1970 por causa da crescente abrangência da agenda comercial. De fato, as negociações comerciais passaram a envolver mais do que tarifas já nos anos 1960, mas foi somente em meio a Rodada Tóquio que temas como subsídios à produtos manufaturados e barreiras técnicas ao comércio passaram a ser colocados em negociação. Nesse sentido, o Congresso norte-americano se recusou a fornecer autorização ao presidente para modificar políticas públicas relacionadas ao comércio por meio de *Proclamation* e por isso foi criado, na lei comercial de 1974, o procedimento *fast-track*, renomeado *Trade Promotion Authority* (TPA) em 2002.

De acordo com esse procedimento, basicamente, o Executivo pede autorização para o Congresso para negociar certos temas de comércio internacional (Destler, 2005; Dryden, 1995; Mundo, 1999). O Congresso, por sua vez, pode colocar limites aos objetivos do presidente ou exigir ganhos específicos em certas matérias. Caso cheguem a um compromisso, o presidente se atém a negociar nas margens acordadas. Ao final da negociação internacional, o presidente envia um projeto de lei ao Congresso com as modificações necessárias na legislação doméstica para fazer valer o resultado da negociação. O Congresso compromete-se a votar o projeto de lei, sem possibilidade de emendas, num prazo pré-estabelecido de, normalmente, 90 dias. Na prática, e de acordo com a legislação, os negociadores do USTR mantêm constante diálogo com congressistas-chaves, de modo a captar demandas e averiguar limites de concessão¹⁷. Buscam, assim, construir previamente uma coalizão favorável ao acordo comercial, mas que deve ser confirmada posteriormente pelo processo de ratificação. Cria-se uma unidade de decisão com múltiplos atores autônomos.

Esse sistema viabilizou a aprovação doméstica dos acordos resultantes da Rodada Tóquio e da Rodada Uruguai, o acordo regional NAFTA e os bilaterais com Israel, Chile, Jordão, Cingapura, Austrália, Marrocos, Barein. Isto é, foram construídas coalizões no

¹⁷ A Trade Promotion Authority de 2002 manda a realização de consultas em sua Seção 2102 (d)(2) e destaca especificamente a necessidade de realização de consultas com os Comitês de Agricultura da Câmara e do Senado na Seção 2102 (d)(2)(B).

Congresso capazes de ratificar os acordos negociados pelo Executivo. Nem sempre a construção de coalizões é simples. No caso do NAFTA, o presidente Clinton teve que reabrir as negociações nos temas relacionados a direitos trabalhistas e proteção ambiental para conseguir uma coalizão que aprovasse o acordo (Destler e Balint, 1999; Baldwin e Magee, 2000). No caso do CAFTA-DR, a coalizão formada foi a mais estreita desde o início do *fast-track* / TPA, mesmo com toda a pressão da administração George W. Bush. Em geral, os acordos são aprovados com boas margens de vitória.

Além das relações Executivo-Legislativo, são importantes as disputas inter-burocráticas e as relações com o setor privado por meio do sistema de aconselhamento privado do USTR (Destler, 2005; Dryden, 1995; Cohen, 2000). No que toca ao primeiro, é freqüente o embate dentro do Executivo derivado das posições, perspectivas e interesses divergentes de Departamentos e agências. Com relação aos membros do sistema de aconselhamento privado do USTR, esses são chamados a votar pela aceitação ou rejeição dos acordos comerciais antes de o Congresso proceder à ratificação do acordo. Ou seja, os congressistas somente votam após a opinião dos conselheiros privados ter sido oficializada.

É preciso registrar que essa maior abertura dos processos de formulação e de ratificação de política comercial dos Estados Unidos não é isenta de críticas¹⁸. Stokes e Choate (2001), por exemplo, mencionam diversos pontos negativos. A participação de atores não-empresariais seria apenas pró-forma, para dar legitimidade ao processo, pois as empresas são as únicas realmente ouvidas. A agenda dos comitês de aconselhamento privado seria na sua maior parte definida pelo USTR, o que limita a capacidade propositiva de atores sociais. Além disso, a ampla participação do Congresso na política comercial geraria “esclerose legislativa”, causada pela incorporação de várias *trade-related issues* que ramificariam a política comercial pelos diversos Comitês e Sub-Comitês do Congresso. Para Cohen (1988), a abertura é prejudicial por tornar os processos mais lentos, mais sujeitos à barganha interna, e por dispersar recursos financeiros que humanos que, se

¹⁸ Tampouco essa dissertação defende esse modelo como o mais adequado ou de valor universal. Há um debate no Brasil sobre o processo de formulação e ratificação da política comercial, sobre as relações Executivo-Legislativo e a participação de atores privados nesses processos. Ver a respeito, por exemplo, FIGUEIRA, Ariane C. Roder (2007) “O processo de tomada de decisão em política exterior no Brasil: uma análise preliminar”. Trabalho apresentado no 1º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. (2006) *O Congresso brasileiro e a política externa*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais

concentrados e hierarquizados, teriam maior eficiência. A própria história da política comercial dos Estados Unidos é marcada por tentativas, sempre fracassadas, de racionalizar os processos pela concentração das atividades em um eventual Departamento do Investimento e Comércio Internacionais (Dryden, 1995).

A exposição realizada acima dos processos de formulação e de ratificação da política comercial norte-americana demonstra que a proposta analítica do Jogo de Dois Níveis é adequada para os propósitos dessa dissertação. A fragmentação de autoridade observada faz necessário analisar o Executivo, o Legislativo e grupos de interesse para se entender o comportamento dos Estados Unidos nos casos selecionados. Cabe agora adentrar um pouco mais à política doméstica.

Capítulo 2 – A política agrícola nos Estados Unidos

O referencial teórico construído no capítulo anterior argumenta que um ponto de ligação importante entre a política doméstica e a política externa pode ser o processo de ratificação, isto é, a necessidade de aprovação formal ou informal da modificação do *status quo* em políticas domésticas para que o Estado efetivamente se comprometa com um acordo internacional ou para que empenhe de fato recursos necessários para ação de política externa. Tal aprovação doméstica é necessária tanto para a adequação no contencioso do algodão, quanto para a ratificação do CAFTA-DR. O conceito de estrutura de preferências domésticas ajuda a analisar a posição dos atores domésticos capazes de influir de forma relevante na ratificação. Trata-se de identificar os atores e suas preferências, as relações entre esses atores e o papel das instituições domésticas nessas relações.

Para tanto, é preciso ir além do processo formal de ratificação comercial, que é fundamental em si, e entender um pouco mais da dinâmica política doméstica nos Estados Unidos. Nesse sentido, esse capítulo abordará a conexão eleitoral como o elemento dinamizador básico da política doméstica naquele país, particularmente da lógica da ação congressional. Esta abordagem será seguida de uma breve reconstituição histórica da institucionalização da política agrícola nos Estados Unidos a partir dos anos 1930. A reconstituição será útil de três maneiras. Ilustrará a abordagem da conexão eleitoral e da lógica da ação congressional, apontará o papel viesador das instituições e dos processos legislativos para as leis produzidas pelo Congresso, e informará ao leitor um pouco sobre a política agrícola norte-americana.

2.1 - A conexão eleitoral e a lógica da ação congressional

Na literatura norte-americana sobre a política nos Estados Unidos é muito forte a concepção de que os políticos buscam primariamente a reeleição. Esses atores podem ter outros objetivos, mas a reeleição é o principal – especialmente para fins analíticos. Nesta seção, faremos breves considerações sobre esse vetor político nos Estados Unidos porque é ele que dá a dinâmica básica do jogo político doméstico e, particularmente para os

propósitos dessa dissertação, permite estabelecer uma ligação entre o comportamento dos políticos e os grupos de interesse diante da decisão de modificar, excluir ou criar uma determinada política em função de um evento internacional. Chamaremos atenção, também, para o efeito que os procedimentos legislativos têm sobre o comportamento dos políticos, ora induzindo-os ao encontro das preferências de determinados eleitorados, ora permitindo ação divergente daquelas preferências. Argumenta-se, em geral, que embora a preocupação eleitoral seja fundamental, isso não significa que haja uma reprodução automática das preferências do eleitorado e especificamente de grupos de interesse no posicionamento dos políticos. Isto é, identificar o interesse de grupos eleitoralmente relevantes para os políticos é um passo necessário, mas não encerra a análise.

Mayhew (1975) e Arnold (1990) realizaram trabalhos clássicos a respeito da concepção *office-seeking* dos congressistas norte-americanos e de como ela afeta o comportamento deles. Mayhew (1975) argumenta que os congressistas têm mentalidade de fazer carreira no Congresso, ou seja, de passar vários anos como legislador. Assim, suas ações são voltadas para manter o apoio de seus eleitores. Para Arnold (1990) o objetivo dominante do congressista é a reeleição, pois estar no Legislativo é a condição básica para todos os outros objetivos. Se a reeleição não está sob risco, os congressistas podem buscar objetivos próprios, o bem comum, ou ainda buscar aumentar sua influência no Congresso ou entre o eleitorado. No entanto, se um voto ou posicionamento coloca a reeleição em risco, então o congressista age de acordo com o interesse do eleitorado – específico, regional ou geral – para manter seu apoio na próxima eleição¹⁹.

A importância dos partidos para o objetivo eleitoral individual tornou-se bastante reduzida no final do século XX, embora alguns analistas apontem para o fortalecimento dos partidos nessa área desde o começo do século XXI (Destler, 2005; Katz, 2007). Isso porque os congressistas devem contar fundamentalmente consigo mesmos para organizar suas campanhas, principalmente para levantar recursos, e a relação com o eleitorado pode ser realizada sem necessidade do partido²⁰. Isso não quer dizer que o partido seja irrelevante,

¹⁹ A reeleição é ilimitada nos Estados Unidos, exceto para o presidente, que pode se reeleger apenas uma vez. Porém, uma parte relevante da literatura norte-americana considera que a preocupação com o eleitorado é algo importante mesmo quando não há a possibilidade ou interesse na reeleição, tanto pelo desejo de deixar um legado positivo quanto pela necessidade de fortalecer o partido ou o sucessor.

²⁰ Uma evidência que aponta para o fortalecimento dos partidos é o aumento da capacidade de angariar recursos. Em 2000 e 2002 os partidos conseguiram coletar mais recursos do que a soma dos candidatos

pois o desempenho do presidente pode ser identificado com o partido, refletindo nas eleições legislativas. Além disso, o eleitor normalmente não monitora de perto os candidatos e pode votar baseado na imagem que tem do partido. Apesar dessas ressalvas, os congressistas podem atuar de forma bastante vinculada as suas bases, com grande autonomia em relação ao partido (Mayhew, 1975; Arnold, 1990). Existem temas de destaque nacional e que se discutem em linhas partidárias, mas a fidelidade partidária não é rigorosa nos Estados Unidos e em temas de menor exposição nacional ou considerados bipartidários, geralmente os congressistas buscam se posicionar na direção das preferências do seu eleitorado.

Os congressistas estão sempre atentos ao seu futuro eleitoral, o que motiva uma relação próxima entre o comportamento deles e as preferências do eleitorado. Isso implica em contato com o distrito ou estado, diálogo com os grupos de interesse e as bases eleitorais, construir histórico e índice de votos nominais convergentes com as bases eleitorais, além de trazer benefícios concretos para o distrito ou estado. Nos distritos e estados onde a competição é menor, o congressista possui mais autonomia em relação ao eleitorado, mas não o ignora²¹, pois a tradição política é de que um eleitorado descontente é campo fértil para a emergência de um oponente.

Essa perspectiva *office-seeking* dos congressistas norte-americanos cria a expectativa, numa primeira reflexão, de comportamentos completamente paroquialistas, populistas e irresponsáveis com o Estado. Com relação ao orçamento, por exemplo, seria de se esperar um balanço sempre deficitário, pois o impulso seria o de aumentar os gastos nas bases eleitorais e de reduzir impostos para aumentar a popularidade. A força dos *lobbies* agrícolas, para fazer uma referência direta ao nosso tema, muita vezes é reportada como insuperável devido às importâncias desses atores para o interesse eleitoral dos políticos. Contudo, essa visão não é a mais adequada. Os congressistas não buscam sempre maximizar suas chances eleitorais. A percepção mais correta é a que o congressista busca assegurar suas chances relativas de vitória e, para isso, tende a manter um comportamento estável, sem grandes guinadas ou inovações, mas atento à conjuntura. Suas principais

individualmente (Bowler, Donovan e Heerde, 2006).

²¹ Segundo Bowler, Donovan e Heerde (2006), a revisão periódica dos limites geográficos dos distritos eleitorais favorece a diminuição da competição, pois é feito geralmente por comissões bipartidárias que procuram evitar a divisão de 'comunidades de interesse', isto é, de eleitores tradicionais.

estratégias são fazer sua propaganda, tornando seu nome como uma marca; ganhar crédito pelas políticas adotadas e seus resultados; e tomar posição frente às questões de relevância para seu eleitorado. Assim, buscam associar seus nomes a benefícios exclusivos e concretos para suas bases, mas também querem construir a imagem e o registro de que são responsáveis e se preocupam com o longo-prazo. A conexão eleitoral cria restrições.

O eleitorado não é homogêneo (Mayhew, 1975; Arnold, 1990). Pode ser dividido em dois tipos: atento, que acompanha o trabalho do Congresso e possui preferências relativamente fortes; e desatento. O atento são sindicatos, *grass-roots*, ONGs, associações empresariais etc. O desatento corresponde ao cidadão comum. Eleitorado desatento, porém, não significa inerentemente indiferente. Ele pode vir a formar uma opinião forte, dependendo da questão e de como ela é enquadrada tematicamente e trabalhada no processo político/legislativo. Por isso os congressistas procuram antecipar a probabilidade de surgir uma opinião forte, o formato dessa opinião e como ela afeta seus planos eleitorais. Trata-se da preferência potencial, que ganha grande relevância por estar vinculada à massa dos eleitores, podendo superar o valor dos grupos geográfica ou tematicamente concentrados. Assim, os congressistas devem calcular a distância entre as preferências conhecíveis do eleitorado atento e as preferências potenciais do eleitorado desatento, que podem ser apenas estimadas. As preferências do eleitorado desatento podem emergir através de pessoas ou instituições que monitoram, criam rankings e expõem o comportamento dos políticos, mas principalmente pela investigação e instigação de adversários eleitorais. Portanto, os grupos de interesse têm relevância política pela sua capacidade de monitoramento, produção de informação e mobilização de votos e recursos para campanha, mas o eleitorado desatento não é ignorado.

Algumas características do eleitorado influenciam o comportamento de políticos. Quanto maior em termos populacionais, e diversificado em termos de interesses específicos, maior é a capacidade dos políticos de evitarem demandas específicas onerosas à comunidade. Como notam Frieden e Rogowski (1996), políticos que concorrem nesse tipo de eleitorado tendem a “minimizar o custo de pesos mortos”, desde que possuam relevância política reduzida, pois dependem de toda a sociedade para se manterem no governo. Por outro lado, “um sistema eleitoral no qual cada representante responde somente a um pequeno distrito garante que ele favoreça o interesse do distrito sobre o do país” (Frieden e

Rogowski, 1996:43). No pequeno distrito, por exemplo, um grupo agrícola pode ser dominante. Podemos estender esse raciocínio no caso dos Estados Unidos da seguinte maneira: o presidente tende a responder menos a demandas específicas do que o Senado, pois o primeiro é eleito por um grande eleitorado, a soma do colégio nacional, enquanto os senadores são eleitos pela soma dos votos populares nos estados. O Senado, por sua vez, responderia menos a interesses particulares do que a Câmara dos Deputados, onde cada deputado é eleito por um distrito dentro de cada estado da federação²².

Contudo, é preciso ter em mente que os presidentes também são sensíveis a grupos de interesse e minorias. Nas eleições presidenciais, cada Estado da federação possui um certo número de votos, de acordo com o número de senadores e deputados a que tem direito no Congresso. A Florida, por exemplo, possui 25 votos. O candidato que obtiver maioria dos votos da população nesse Estado leva os 25 votos. Desse modo, o voto de minorias pode decidir para quem vai todos os votos de um Estado, podendo ter influência direta no resultado da eleição presidencial²³.

Outro fator a ser observado é o intervalo das eleições. Tem a ver com a medida em que os políticos devem ser responsivos para se manter no poder. Pode-se esperar que quanto mais curto, isto é, quanto menor for o mandato, maior a probabilidade de os políticos atuarem na direção das preferências mais imediatas do eleitorado. De maneira inversa, quanto maior for o intervalo, maior a autonomia dos políticos, pois medidas desagradáveis podem ser esquecidas. Nos Estados Unidos, poderíamos admitir que os senadores têm maior autonomia do que o presidente, que é mais autônomo que os deputados. Os primeiros têm mandatos de seis anos, o segundo de quatro e os últimos de dois anos²⁴. Todavia, esse raciocínio pode ser minimizado para grupos bem organizados, pois estes fazem controle mais rigoroso de quais demandas suas são aceitas ou rejeitadas, retomando-as em períodos eleitorais.

Desse modo, dificilmente um político tomará alguma medida impopular em épocas

²² Sobre o sistema político norte-americano, ver Katz (2007). Para uma discussão entre diferenças e similaridades entre o presidente e o Congresso, ver Schroedel (1994).

²³ Maine, Nebraska e o distrito de Columbia são exceções. Neles, o candidato ganha os votos dos distritos em que obtiver maioria popular. O candidato que tiver a maioria popular no estado como um todo ganha os 2 votos referentes aos senadores.

²⁴ O intervalo eleitoral poderia ser considerado alguns meses mais curto para todos os cargos devido à necessidade dos pré-candidatos vencerem as eleições primárias para então serem oficialmente o candidato do partido (Bowler, Donovan e Heerde, 2006).

de eleição, como aumentar impostos, desagradando aos eleitores em massa, ou fechar um acordo comercial que envolva concessões em setores pouco competitivos, mas que possam ter papel decisivo nas eleições. Tais setores podem não apenas fornecer recursos expressivos para campanhas, mas também mobilizar votos suficientes para decidir uma eleição e ainda produzir informação de qualidade sobre temas específicos. O fato é que os “constrangimentos eleitorais aos quais líderes democráticos estão submetidos os forçam a responder a demandas feitas por segmentos-chave da sociedade” (Mansfield e Henisz, 2004:4).

A informação tem papel importante. A informação disponível para os atores domésticos, tanto sobre os custos e os benefícios que poderão ser gerados a partir do exterior, quanto sobre o andamento do processo ou da negociação por meio da qual o governo lida com o tema internacional, influencia a estrutura de preferências doméstica e pode criar vantagens políticas (Milner, 1997). Ao mesmo tempo, pode influenciar o nível de *accountability* dos políticos, o voto e o apoio do eleitor desatento e de grupos de interesse. Grosso modo, podemos admitir que se eleitores votam em um candidato que promove políticas que os prejudicam é porque possuem “informações incompletas sobre o comportamento do seu líder” e “não sabem exatamente qual política comercial seus líderes escolheram num determinado momento” (Mansfield, Milner e Rosendorff, 2002:504). Os sistemas de formulação e ratificação de política comercial nos Estados Unidos distribuem bastante informação, ainda que não de forma simétrica, reforçando a sensibilidade dos políticos aos grupos de interesse. Todavia, líderes de coalizão podem utilizar os procedimentos legislativos com destreza para viabilizar posicionamentos negativos dos congressistas (Arnold, 1990; Sinclair, 2002).

Assim, a periodicidade do processo eleitoral e a composição do eleitorado podem influenciar a propensão de ratificação dos políticos, potencializando ou diluindo a força eleitoral de grupos de interesse e dos eleitores comuns. Porém, embora o sistema eleitoral norte-americano incentive um maior nível de responsividade entre o político e os eleitores, principalmente aos grupos de interesse, a reprodução das preferências do eleitorado pelos políticos não é automática. Os políticos normalmente têm idéias próprias a respeito de uma questão, podem ter acordos políticos que exijam *trade-off*, podem ter de escolher entre demandas opostas de grupos de interesse. Coisas que, como se sabe, são parte do processo

político. Contudo, não se pode esquecer, principalmente para fins analíticos, que as decisões políticas são permeadas pelo cálculo eleitoral, composto basicamente por dois vetores: 1) produção de custos e benefícios e sua distribuição geral, geográfica e particular; e 2) relação causal entre instrumento e resultado políticos, isto é, entre os meios adotados e os fins produzidos (Arnold, 1990).

O primeiro atributo faz necessário calcular quem, em que medida e quando a distribuição de custos e benefícios vai afetar. Ao mesmo tempo, é preciso projetar se vai ocorrer de maneira concentrada ou difusa no eleitorado geral, geograficamente localizada ou em grupos particulares. Quanto mais intensamente uma ação política afetar o eleitorado, e quanto mais importante for esse eleitorado para os cálculos de reeleição, mais o político deve adequar seu comportamento às preferências do eleitorado. Sobre o segundo atributo, calcula-se a capacidade do eleitorado de estabelecer nexos causais entre o comportamento político e o resultado efetivo. A percepção varia de acordo com o tamanho da cadeia causal entre o instrumento político e os resultados pretendidos ou efetivos, ou seja, entre um projeto de lei e seus efeitos. Uma cadeia causal (uma lei ou um instrumento regulatório) simples e curta permite uma percepção mais direta, enquanto uma complexa e longa torna praticamente impossível perceber a origem do resultado. O que está em jogo é a rastreabilidade dos atos do congressista perante seu eleitorado. Por exemplo, votar a favor de uma medida que afete negativamente o eleitorado pode ser possível se a relação causal entre o voto e o impacto negativo for difícil de rastrear. Esta é uma explicação para a manutenção da política de subsídio ao setor de laticínios. Um voto favorável a um projeto que beneficie o eleitorado pode não ocorrer se a cadeia causal não ficar suficientemente aparente.

Isso é importante em questões que dividem grupos de interesse, assim como em temas que contrapõem o eleitorado atento ao desatento. Conforme Arnold (1990:71), “Se um legislador vai ficar do lado do eleitorado atento ou desatento, portanto, depende do tamanho de cada eleitorado, assim como da intensidade das preferências reais ou potenciais de cada eleitorado”. A questão, porém, pode ser mais sinuosa, pois o comportamento “depende também se os legisladores estão lidando com efeitos políticos que são diretamente rastreáveis às suas ações individuais ou se a conexão eleitoral envolve apenas o posicionamento político” (Arnold, 1990: 71). Em muitos casos, é possível que um

congressista se posicione publicamente de uma maneira, mas atue de fato de maneira oposta. Isso pode ocorrer de diversas maneiras, por exemplo, em votações secretas.

Arnold (1990) utiliza um caso de política agrícola para ilustrar como um tema que é capturado por grupos de interesse pode passar a ser legislado contrariamente a esses grupos devido à exposição e interferência que esse tema passa a ter na vida do cidadão comum. Cabe ressaltar que esse caso é interessante para entender as possibilidades de mudança na política agrícola dos Estados Unidos, o que tem relação direta com os objetivos dessa dissertação.

De 1934 a 1974 a política de proteção aos produtores de açúcar nos Estados Unidos foi baseada na Jones-Castigan Act, o qual criou, entre outras medidas, quotas para venda doméstica e importação de açúcar visando estabilizar o preço do produto. Nesse período, conflito entre produtores a partir da cana-de-açúcar, derivados da Flórida e Louisiana, e de beterraba, oriundos de estados do oeste, ocorriam a cada revisão do programa para distribuição das quotas. Havia também atrito com outros países para a distribuição das quotas de importação do produto. Apesar dos embates internos, os congressistas faziam seus cálculos de comportamento político com base no eleitorado atento, essencialmente comunidades rurais e grupos de interesse. Para esse eleitorado, os atritos internacionais eram secundários e o objetivo principal era a manutenção de preços domésticos mais altos dos que os internacionais, a despeito do ônus que isso trazia para o consumidor. Este, identificado com o eleitorado desatento, não se mobilizava contra os preços domésticos artificiais, pois o impacto no consumo não era muito significativo. Desse modo, a ação mais lógica para o congressista era a manutenção dos programas de açúcar a cada revisão legislativa, o que garantia o apoio do eleitorado atento.

Porém, em meados dos anos 1970 uma crise de escassez internacional de açúcar levou à triplicação dos preços internos, gerando impacto perceptível para o consumidor e elevando o tema ao nível do debate nacional. Nesse novo contexto, os congressistas praticamente ignoraram os grupos de interesse e se preocuparam com as preferências dos consumidores, antes desatentos e desmobilizados. Na revisão do programa de quotas ao açúcar o programa foi discutido em sessão aberta no Congresso pela primeira vez desde sua criação nos anos 1930. A discussão despertava interesse geral e era interessante aos congressistas que se posicionassem abertamente contra a quotas. Apesar de emendado, o

programa não foi renovado por 175 a 209 na Câmara. “A razão era simples: muitos legisladores de áreas não-agrícolas estavam relutantes em apoiar qualquer projeto de lei que estivesse conectado a preços mais altos” (Arnold, 1990: 124). Assim, as quotas de importação expiraram no fim de 1974 e o mercado operou com maior grau de liberalização no início dos anos 1980, apesar de subsídios pequenos terem sido concedidos por dois anos por uma lei de 1977, mesmo com toda a pressão de grupos de interesse vinculados ao açúcar e de comunidades rurais por mais proteção.

Em 1981, teve início um novo movimento de re-instauração da proteção ao açúcar. Em meio à revisão da *Farm Bill*, a Câmara repudiou proposta para novas quotas de importação ao produto. Porém, em sessão conjunta dos Comitês de Agricultura da Câmara e do Senado, líderes de coalizão executaram manobra que recolocava as quotas na política agrícola. “Líderes de coalizão se concentraram no Senado, que sobre-representa áreas rurais e era assim um fórum mais amistoso, e embutiram um novo programa de apoio a preços em uma enorme e abrangente Lei Agrícola” (Arnold, 1990: 125). O projeto de lei foi então levado à votação quando restavam duas horas para o encerramento anual dos trabalhos legislativos. Sem tempo hábil para eliminar o programa de apoio ao açúcar e colocá-lo em votação, os líderes de coalizão conseguiram colocar toda a política agrícola, incluídas as impopulares medidas relacionadas ao açúcar, em uma situação de tudo ou nada. Ou se aprovava o projeto de lei com a revisão da *Farm Bill* de modo integral, ou seria preciso esperar o retorno da atividade legislativa no ano seguinte. Mais do que isso, a revisão da *Farm Bill* institui que se uma nova versão não é aprovada dentro de um prazo limite, toda a política agrícola volta a ser regida por leis de 1938 e 1949, as quais seriam extremamente onerosas ao orçamento e intrusivas na atividade agrícola. Foi colocada uma típica situação de pegar ou largar, em que o largar deslocaria o *status quo* para uma posição bastante afastada das preferências da maioria dos congressistas e acabou resultando na aprovação do projeto de lei na Câmara por 205 a 203. No Senado a aprovação foi mais tranquila. Nos anos seguintes, a normalização do fornecimento internacional minou o intenso debate nacional sobre o preço doméstico do açúcar.

Esse caso demonstra que a política agrícola não precisa ser necessariamente capturada pelos grupos de interesse protecionistas. A conexão eleitoral e a lógica da ação congressional nos Estados Unidos fizeram que, após um choque de preços, causado por

fatores exógenos, o comportamento mais adequado para os congressistas mudasse de um vinculado à manutenção dos altos preços do açúcar para um mais alinhado com o consumidor, isto é, com o eleitor comum que tem como preferência preços mais baixos para o produto. A manobra legislativa dos líderes de coalizão e a diminuição do impacto do preço do açúcar no consumo do eleitor comum diminuíram a saliência do debate, modificando novamente a ação mais lógica para os congressistas na direção dos grupos interessados no protecionismo do setor.

É importante destacar que a possibilidade de investigação retrospectiva influencia o comportamento dos congressistas e também a viabilidade política de determinadas decisões. Apesar de o eleitorado não monitorar de perto a ação dos congressistas, esses deixam rastros que afetam as chances eleitorais. Obviamente, os congressistas procuram deixar rastros positivos para seu eleitorado e minimizar os negativos.

As instituições do Congresso servem aos interesses eleitorais dos deputados e senadores na medida em que oferecem possibilidades de deixar rastros positivos. Uma expressão disso é que não é preciso entrar em jogos de soma-zero para atingir interesses eleitorais. A tradição política norte-americana é a da busca pela abertura de espaços políticos e pela acomodação dos interesses particulares dos legisladores, seja numa única esfera política, como a agrícola, seja pela barganha entre esferas, como no caso da troca de apoio nas esferas educacional e de transportes (Browne, 1995). Isso significa que por mais que existam grandes disputas legislativas, polêmicas, de ampla visibilidade para a mídia, os congressistas conseguem trazer benefícios e mostrar serviço para suas bases em temas mais ordinários, o que contribui para suas perspectivas de reeleição.

A instituição mais funcional aos objetivos eleitorais dos congressistas é o sistema de comitês. Segundo Mayhew (1975: 92), o “sistema de comitê favorece os congressistas simplesmente por permitir a divisão de trabalho entre eles”. Esta divisão do processo legislativo cria espaços institucionais de decisão e discussão valiosos para eles, que poderão resultar em maior visibilidade para os eleitores atentos. Adicionalmente, o sistema tende a criar grupos especializados, que se tornam referência nos debates e atores-chave na condução de certos temas. Boa parte da notoriedade que é possível receber pelo trabalho em um comitê deriva dos poderes institucionais que possuem, como a capacidade de iniciar projetos de lei, de reportá-los ou engavetá-los (poder de agenda), e de realizar audiências e

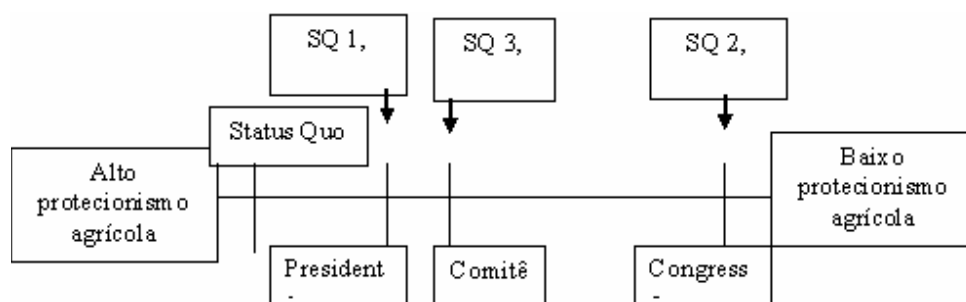
investigações para coleta de informação (Schroedel, 1994). Nos Comitês, “sub-grupos de legisladores têm influência desproporcional sobre a agenda em jurisdições de políticas específicas” (Shepsle e Bonchek: 1996: 120).

A análise neo-institucionalista fornece explicações valiosas sobre o efeito dos Comitês na legislação produzida pelo Congresso (Shepsle e Bonchek, 1996; Krehbiel, 1987). Não é necessário revisar essas explicações em detalhes, pois um exemplo, construído sobre a estrutura de preferências e o papel das instituições no capítulo anterior, deixa claro o papel viesador dos Comitês²⁵.

Retomando o exemplo da figura 4, vimos que uma vez aberta a agenda, o Congresso deslocou muito mais o *status quo* do que o demandado pelo presidente. Suponhamos, porém, que um Comitê de Agricultura do Congresso, composto por membros oriundos de distritos com interesses agrícolas tivesse autoridade para examinar o projeto de lei e decidir se reporta ou não o projeto ao plenário. As preferências desses congressistas estariam mais próximas ao presidente do que da maioria do Congresso. Nesse caso esse Comitê engavetaria o projeto, exercendo seu poder de agenda, pois sabe que se o projeto for reportado ao plenário, sofrerá emendas e será deformado, gerando declínio em sua satisfação. A figura 6 abaixo demonstra essa situação. A preferência da maioria dos membros do Comitê seria que o *status quo* fosse deslocado de SQ 0 para SQ 3. Entretanto, por saber que se o projeto for a plenário e houver possibilidade de emendas ele será aprovado em SQ 2, o Comitê não reporta o projeto, nenhuma ação legislativa é tomada e o *status quo* permanece em SQ 0. Assim, o Estado não ratifica o tratado internacional assinado pelo presidente e ocorre a defecção. Se o Comitê pudesse reportar o projeto para que o Congresso o considerasse sem possibilidade de emendas, o Comitê reportaria o projeto em SQ 3 e o Congresso o aprovaria assim mesmo, pois SQ 3 está mais próximo de suas preferências do que SQ 0. O presidente também aceitaria SQ 3, pois desloca o *status quo* para mais próximo de sua preferência SQ 1. Isso significa que o Estado ratifica o tratado, embora indo um pouco mais além do que demandado pelo presidente.

²⁵ A discussão aqui é bastante simples e não pretende explorar ao máximo a análise neo-institucionalista.

FIGURA 6



Nas palavras de Shepsle e Bonchek (1996: 122), “isso sugere que dotar um grupo privilegiado com poder de agenda não é sem conseqüências”, pois o poder de agenda pode desestimular que os resultados políticos sejam aqueles pretendidos pela maioria do Congresso. Os Comitês de Agricultura são um forte exemplo disso, como veremos na seção seguinte. No nosso caso, de analisar as relações entre Executivo, Legislativo e grupos de interesse para entender a ação internacional dos Estados Unidos quando sua política agrícola foi colocada em xeque, as implicações são importantes. Pode haver situações, como parece ser o contencioso do algodão, em que um Comitê pode bloquear a ação do Estado.

Apontada a importância dos Comitês, é preciso abordar brevemente os impactos que a reforma do sistema formado por eles, realizada nos anos 1970, teve sobre a política norte-americana. Antes das reformas a presidência dos comitês era obtida por meio de senioridade, o que dotava aqueles presidentes de grande poder de agenda. Isso fazia com que a melhor estratégia de comportamento dos congressistas regulares membros dos Comitês fosse a deferência aos mais seniores, de modo a obter o apoio desses às suas demandas particulares (Mayhew, 1975; Browne, 1995). Assim, a concentração de poder nos presidentes dos comitês permitia “avançar um conjunto coordenado de metas políticas nacionais, mesmo que isso refletisse necessidades da sua própria região”. Porém, no final dos anos 1970, “os comitês e seus presidentes não constrangiam mais as tendências empreendedorísticas dos indivíduos na Câmara ou no Senado” (Browne, 1995: 6).

De 1971 a 1977 houve pelo menos quatro reformas políticas relevantes: 1) a presidência dos comitês e sub-comitês seria designada por voto dos membros e não por senioridade; 2) a autoridade dos comitês foi fragmentada em sub-comitês; 3) foram

modificação procedimentos de votação de projetos de lei; 4) o presidente da Câmara foi fortalecido.

A primeira reforma foi impulsionada principalmente por jovens Democratas que estavam descontentes com a maioria dos presidentes Democratas da Câmara e não queriam esperar 20 ou 30 anos para obterem uma alta posição em um comitê (Cohen, 1988; Destler, 1995). Ao final de 1974 a regra da senioridade já havia sido modificada, de modo que os novatos do Congresso poderiam obter maior influência muito mais rápido. A eleição para a presidência dos comitês passou a ser exclusivamente por voto secreto, o que tornava os presidentes dependentes dos membros do comitê, invertendo essa relação (Browne, 1995). Um presidente que não abra espaço para os componentes dos comitês e sub-comitês avançarem políticas particulares não será reeleito.

A segunda reforma ocorreu de acordo com tradição de fragmentação política norte-americana, mas também por causa da crescente complexidade das questões econômicas, sociais, dentre outras. A legislação passou a tramitar por mais comitês e sub-comitês, que obiveram mais recursos e funcionários para análise, descentralizando o processo (Browne, 1995). Para a política agrícola, questões relacionadas à energia, meio ambiente, educação, entre outras atribuíram importância a outros comitês, e principalmente a sub-comitês. No cotidiano da política agrícola, esses novos atores minavam o poder dos tradicionais Comitês de Agricultura da Câmara e do Senado.

A terceira reforma facilitou o procedimento para emendas em projetos de lei e visou diminuir o poder dos presidentes dos comitês de determinar a agenda legislativa. Isso abriu espaços para que congressistas introduzissem mais emendas ou que fizessem mais ameaças de emendas, resultando em projetos mais consensuais. A quarta mudança fortalece o presidente da Câmara quanto à distribuição das matérias legislativas entre os comitês, podendo, inclusive, atribuir a mais de um comitê a mesma matéria. Isso dá oportunidade para mais membros participarem da questão.

Essas mudanças abriram espaços para que os congressistas buscassem um maior ativismo legislativo, de forma mais individualista. Mas isso não significa que não possam agir visando objetivos mais coletivos ou nacionais. Contudo, essa ação parece estar condicionada à percepção e ao entendimento do eleitorado sobre aquela ação. Mas não de qualquer eleitorado; daquele que for mais relevante para os congressistas.

É por isso que os chamados “líderes de coalizão” (congressistas, assessores, lobistas, o presidente etc.) têm um papel fundamental no processo legislativo norte-americano (Arnold, 1990; Sinclair, 2002). Esses líderes buscam estimar como os projetos de lei serão interessantes para os propósitos eleitorais dos congressistas. Mais do que isso, buscam tornar os projetos atrativos ou no mínimo não perigosos para eles. Diversas estratégias podem ser utilizadas pelos líderes de coalizão, desde a persuasão, passando pela barganha até a chantagem. A estratégia de maior interesse para os nossos propósitos é a procedimental. Envolve, por exemplo, a colocação estratégica ou a esquiva de votações na forma nominal, a realização de debates abertos ao público ou a discussão sigilosa, a inclusão de emendas específicas em projetos de lei abrangentes, entre outras.

Toda essa ação tem como pano de fundo a rastreabilidade da ação dos congressistas. Por isso não basta apenas identificar a relevância de um grupo de interesse e a sua posição com relação à questão para estabelecer uma conexão automática entre políticos e o eleitorado. A maneira como uma questão é colocada na agenda política tem também o papel de informar o eleitorado e influenciar suas preferências. Por exemplo, a redução do orçamento militar suscitará opiniões diferentes se justificada como esforço para equilibrar o orçamento ou como uma estratégia de menor engajamento internacional. Uma concessão comercial pode ser aprovada se for considerada como instrumento importante para a política externa, mas rejeitada se for introduzida como uma questão econômica e vice-versa.

2.2 – O protecionismo na política agrícola dos EUA

Não é necessário para os objetivos desse trabalho rever em detalhes a institucionalização da política agrícola nos Estados Unidos. Essa seção aborda como preocupações eleitorais e as instituições do congresso afetaram a formação da política agrícola nos Estados Unidos. Particularmente, aborda como as instituições afetam a capacidade de proposição e bloqueio de alteração do *status quo*. Tem, assim, o duplo objetivo de ilustrar a discussão anterior e informar sobre a política agrícola norte-americana.

A política agrícola dos Estados Unidos, como conhecemos hoje, surgiu na década de 1930 como uma das expressões do *New Deal* (Goldstein, 1989; Hurt, 1994; Sheingate, 2001). Sua forma foi modificada desde então, mas seu objetivo perdura: equacionar um

bom nível de renda aos agricultores com abastecimento farto e de preço razoável à população em geral. Embora pareça algo elementar, essa equação é um problema real que assume traços específicos para países que se tornam desenvolvidos²⁶ (Veiga, 1994; Josling, 1998). Como conciliar o rápido desenvolvimento de setores econômicos dinâmicos, de alta agregação de valor, e uma população cada vez mais urbana, sem deixar que a atividade agrícola seja estruturalmente desencorajada ou que consuma grande parte da renda dos trabalhadores? A política agrícola norte-americana é uma resposta a esse problema que, ao longo de sua história, combinou políticas de controle de produção e de restrição de oferta para elevar e sustentar preços, com pagamentos federais diretos e indiretos para a manutenção da renda, como veremos.

Durante a década de 1920 e o início da de 1930, grupos agrícolas queriam, basicamente, que o governo estabelecesse uma paridade formal de preços agrícolas com os não-agrícolas, de modo a sustentar um bom nível de vida aos agricultores (Goldstein, 1989; Hurt, 1994; Veiga, 1994). Porém, mesmo esses grupos sendo numerosos e com grande influência no Congresso, não conseguiram aprovar sua preferência política. Esta era vetada pelo Executivo e resistida por congressistas insatisfeitos com o alto custo da alimentação na renda dos trabalhadores até essa época: cerca de 40%. Durante a década de 1920 e o início da de 1930, os presidentes chegaram a vetar projetos aprovados pelo Congresso estabelecendo a paridade e as tentativas de cassar os vetos não tiveram sucesso. Assim, “foram as elites agrícolas que aderiram ao projeto hegemônico dos new dealers” (Veiga, 1994: 166)²⁷.

A *Agriculture Adjustment Act* de 1933, um pilar agrícola do *New Deal*, estabeleceu o plano de restringir a oferta e assim aumentar os preços para sete *commodities* básicas – trigo, milho, algodão, arroz, tabaco, frango, e leite e laticínios – porque elas afetavam preços de outros produtos importantes, como carne, pão e vestuário (Hurt, 1994). No ano seguinte outras *commodities* foram adicionadas: centeio, gado, cevada, amendoim, sorgo, linho, cana-de-açúcar e beterraba (Bowers, Rasmussen e Baker, 1984). Cada produtor receberia uma espécie de “direito de plantio” (*domestic allotment program*), uma quota

²⁶ Para uma crítica dos diversos motivos para políticas de subsídio a *commodities*, ver Sumner, Arha e Josling (2007).

²⁷ Esse acontecimento é de grande relevância, pois demonstra que a captura da política agrícola pela pressão dos grupos agrícolas não é automática. Para uma discussão sobre as principais idéias neste momento de surgimento da política agrícola nos EUA, ver Goldstein, 1989.

doméstica, pelo qual uma parcela de sua produção teria preço garantido pelo governo²⁸. Produção que excedesse essa quota receberia preços de mercado, portanto mais baixos, o que tinha por objetivo desestimular a produção. Além disso, o governo passou a cobrar impostos dos processadores das *commodities* mencionadas como mais uma maneira de reduzir a produção, mas o imposto foi considerado ilegal pela Suprema Corte em 1936. Para driblar o judiciário, o Congresso aprovou a *Soil Conservation and Domestic Allotment Act* em 1938, que ligava o controle da oferta agrícola à preservação do solo, algo permitido. Os produtores seriam pagos por trocar culturas que produziam altos excedentes, consideradas danosas ao solo, por plantações que o conservassem. Adicionalmente, a lei de 1933 foi emendada em 1935 demandando a instauração de quotas para evitar que importações derrubassem os preços domésticos. O capítulo 4 mostra como essas quotas se tornaram fundamentais para a proteção ao açúcar e objeto de discussão na ratificação do CAFTA-DR

Outro elemento importante do plano foi a criação da *Commodity Credit Corporation* (CCC), por meio de Ordem Executiva, em 1933. “A CCC estava autorizada a comprar, estocar, emprestar ou negociar qualquer *commodity* designada pelo presidente” (Goldstein, 1989: 46). O governo, por meio do CCC, influenciava a oferta e os preços de mercado dos produtos por meio de *nonrecourse loans*. “Esses empréstimos são alavancas, forçando o produtor a se adequar ao tamanho (*acreage*) e aos controles de mercado desejados pelo USDA” (Goldstein, 1989: 46). Atender a essas condicionalidades era interessante aos produtores para ter acesso aos empréstimos porque, caso os preços de mercado estivessem abaixo de um certo nível estipulado pelo Congresso, os produtores poderiam quitar a dívida entregando a produção e não pagando com dinheiro. Ou seja, uma certa renda era garantida. A produção obtida pelo governo era, em muitos casos, destinada a programas de assistência social (Veiga, 1994). Como veremos, uma variação desse instrumento foi considerada ilegal pela OMC no contencioso do algodão.

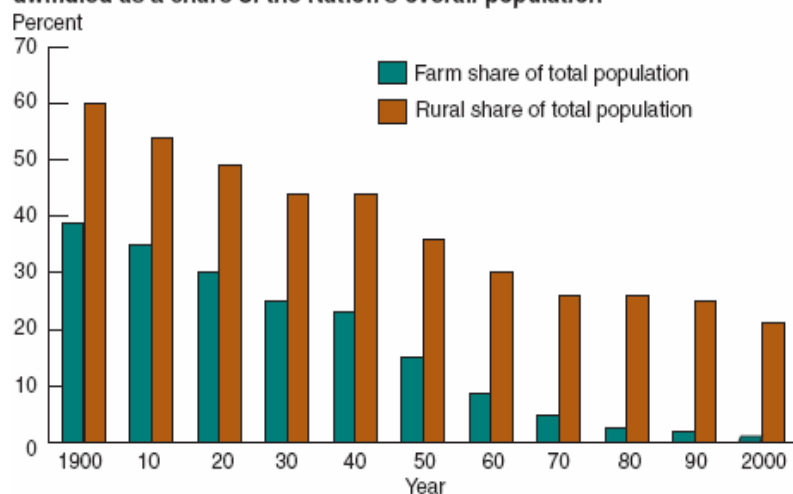
Os programas de conservação do solo e de empréstimos, além de seguros e mecanismos de controle de mercados foram agrupados na *Agricultural Adjustment Act* de

²⁸ Apesar de as *commodities* estarem inseridas em programas similares, muitas possuíam especificidades e mesmo programas exclusivos. As *commodities* apoiadas pelo governo, assim como os programas de apoio, tiveram grande variação ao longo do tempo. Não é nosso objetivo retratar essa variação. Ver Bowers, Rasmussen e Baker (1984).

1938 e constituíram o fundamento da política de suporte a preços e redução da área cultivada da política agrícola dos Estados Unidos (Hurt, 1994). É importante destacar que esses programas atendiam à vanguarda da agricultura, deixando produtores pequenos e não-competitivos à margem. Esses quebravam ou vendiam suas propriedades aos produtores maiores. O êxodo rural e o desligamento da atividade agrícola foram significativos a partir da década de 1940, como demonstra o gráfico 1. Porém, em conjunto com outras medidas, os programas aumentaram a renda agrícola de grandes produtores e assim consolidaram vínculos eleitorais entre os maiores produtores e os políticos. A distribuição dos estoques comprados pelo governo para a população carente cativou setores urbanos e, como a renda destes aumentou consideravelmente, diminuiu o custo da alimentação, o que minava a oposição urbana.

GRÁFICO 1 – Percentual de população agrícola e rural no total nacional

Both the U.S. farm population and rural population have dwindled as a share of the Nation's overall population



Sources: Share calculated by Economic Research Service, USDA using data from *Census of Agriculture*, *Census of Population*, and *Census of the United States*.

Fonte: Dimitri, Effland e Conklin (2005).

Na verdade, havia dificuldade em elevar e sustentar os preços agrícolas. O avanço tecnológico, além de aumentar a produção por área cultivada, diminuía os custos de produção, pressionando os preços para baixo. Mas a renda agrícola era mantida principalmente pelos programas governamentais.

O fato é que em meados dos anos 1930 e durante a década de 1940 a atividade

agrícola se recuperou, impulsionada pela intervenção estatal e em grande parte devido ao aumento da demanda internacional por causa da II Guerra Mundial. Aliás, as medidas que visavam restringir a produção de *commodities* consideradas importantes para o esforço de guerra foram revogadas e houve incentivo para o aumento da produção, inclusive pela elevação dos programas governamentais de preço e renda (Bowers, Rasmussen e Baker, 1984). Entre 1940 e 1945, a renda agrícola subiu de US\$ 2,3 bi para US\$ 9,2 bi, embora a renda agrícola per capita fosse 57% da não-agrícola. De fato, a alta dos preços desencadeou reclamações de consumidores e em janeiro de 1942 o Congresso aprovou a *Emergency Price Control Act*, que estabelecia um teto para os preços agrícolas. Porém em outubro do mesmo ano, a lei foi emendada para garantir 90% de paridade dos preços agrícolas com os industrializados por até 2 anos após o termino da Guerra, de modo a evitar crise semelhante à da década de 1920 (Hurt, 1994). Os preços das principais *commodities* adquiriam um teto e um piso.

Na década de 1950 o Executivo buscou flexibilizar a política agrícola para diminuir a intervenção estatal na economia e cortar os crescentes gastos governamentais decorrentes da compra da superprodução e da queda da demanda internacional. Porém, os grupos agrícolas vinculados à *commodities* específicas haviam fortalecido sua capacidade de mobilização política nas duas décadas anteriores e conseguiram impedir essa mudança. A Guerra da Coréia foi importante evento para o sucesso desses grupos. Contudo, é preciso ter em conta um movimento importante da força política dos grupos agrícolas. Conforme Hathaway (1963) e Paalberg (1964), nas décadas de 1930 e 1940 havia um grupo de congressistas capazes de aprovar políticas de preço e renda e de impedir políticas contrárias a esse grupo. Era o *Farm Bloc*, que agia em concerto com a *American Farm Bureau*, associação privada que busca representar o setor agrícola em geral. Porém, a diminuição da população agrícola e da importância da agricultura para a economia dos estados fez com que a força do *Farm Bloc* deixasse de existir. Na Câmara, entretanto, existiam distritos predominantemente agrícolas e esses distritos, representados por congressistas alocados nos Comitês de Agricultura e no Sub-Comitê de *Appropriations* do referido Comitê, impediam o desmantelamento da política de proteção agrícola utilizando o poder de agenda.

Hathaway (1963) destaca a importância da senioridade para a obtenção de vagas nos comitês e do controle da agenda dos comitês. Analisando a composição dos dois comitês do

Senado, o autor aponta que se a força dos interesses agrícolas era relativamente grande, nos comitês da Câmara a força era ainda maior. No que toca às *commodities*, “isso tinha o efeito de reduzir a influência de membros do comitê oriundos de estados mais populosos e consumidores na política de *commodities*, exceto para umas poucas *commodities*, como laticínios, das quais aqueles estados também eram grandes produtores” (Hathaway, 1963: 192). Na década de 1950, entretanto, era preciso contar com os votos de senadores e deputados de bases não-agrícolas para aprovar legislação agrícola. Ou seja, os interesses defensivos agrícolas tinham força para barrar alterações do *status quo* através do poder de agenda dos Comitês e Sub-Comitês. Porém, não podiam contar apenas consigo mesmos para alterar o *status quo* numa direção que fosse mais convergente com suas preferências. Por outro lado, os senadores de áreas não-agrícolas não podiam prescindir do apoio dos Comitês agrícolas para aprovar novas leis sobre alimentação, por exemplo. Assim, os grupos agrícolas, especialmente os ligados à *commodities*, desfrutavam de uma relação de poder artificial, resultante da sobre-representação e do sistema de Comitês (Paalberg, 1964).

Além da diminuição da população agrícola e da importância do setor para a economia dos estados, o *Farm Bloc* foi enfraquecido por um racha entre os produtores mais primários e os mais ligados aos produtos processados. Basicamente, era uma disputa entre algodão, trigo e arroz contra milho e víveres pelo modelo de política agrícola. Os primeiros alinharam-se mais aos Democratas em sua demanda por subsídios altos e fixos, enquanto os segundos se vincularam mais aos Republicanos na busca por redução subsídios e flexibilização das restrições ao plantio (Sheingate, 2001). Assim, o *lobby* agrícola, até então conduzido por organizações generalizantes como a *American Farm Bureau* e a *National Farmers Union*, perdeu força em detrimento de grupos de interesse organizados em torno de *commodities* específicas, portanto mais regionalizadas e de mais fácil acesso aos congressistas vinculados a interesses agrários, especificamente aqueles alocados em Comitês de Agricultura e em Sub-Comitês de *Appropriations* dos Comitês de Agricultura do Congresso.

Se por um lado esses grupos adquiriram um poder de restrição à alteração do *status quo* na política agrícola, por outro suas divisões impediram que uma política agrícola uniforme fosse criada sobre bases corporativas, como ocorreu na França e no Japão, por exemplo (Sheingate, 2001). A falta de coesão dos grupos agrícolas gerava disputa entre os

congressistas sobre a distribuição do orçamento agrícola entre as *commodities* e outros programas. Os congressistas buscavam criar programas e mecanismos específicos para seus grupos agrícolas clientes e por isso não surgiu uma política agrícola uniforme.

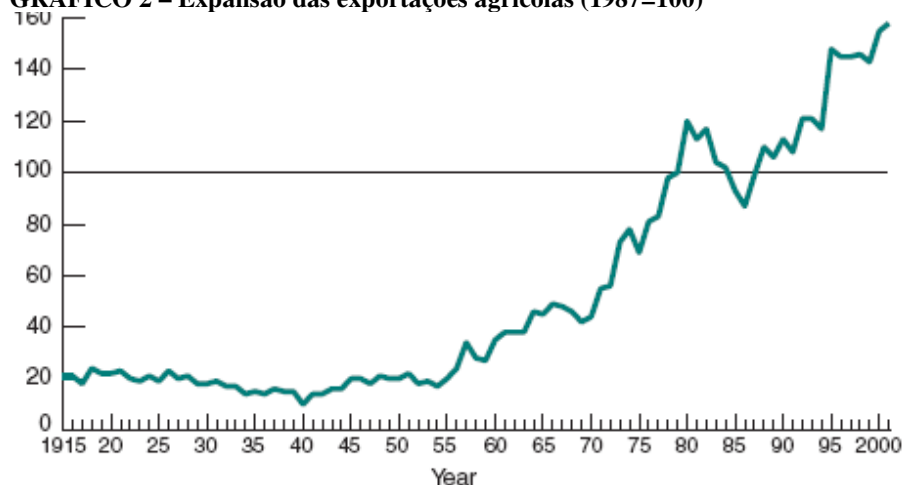
Em 1954 foi aprovada a *Agricultural Trade Development and Assistance Act* para lidar com o problema da superprodução, que consumia crescentes recursos do governo e superlotava armazéns. A lei autorizou a venda dos estoques para obter moeda estrangeira e a doação de alimentos para países amigos ou sub-desenvolvidos em caso de calamidade. A lei também flexibilizou programas governamentais, substituindo pagamentos feitos para atingir uma paridade fixa, estabelecida para certas *commodities*, por bandas de paridade que variavam, dentre outros fatores, com a área plantada. Contudo, nem a exportação dos estoques, nem os programas de redução de área cultivada puseram fim ao problema do grande excesso de oferta, pois na medida em que os preços caíam os produtores aumentavam sua produtividade com o desenvolvimento da tecnologia, de modo a tentar aumentar a quantidade de vendas e, assim, pressionavam ainda mais os preços para baixo (Hurt, 1994; Veiga, 1994).

A partir dos anos 1960, a política agrícola passa a ser reformada e a assumir um outro formato. Aos poucos vai diminuindo a ênfase nos mecanismos inflexíveis de restrição a oferta pelo controle da área cultivada, combinados com mecanismos de sustentação de preço. Em 1965, a *Food and Agriculture Act* estabeleceu um programa voluntário de redução da área cultivada para algumas *commodities*, dentre elas o algodão, e colocou os preços sustentados perto dos preços internacionais. Ao mesmo tempo, acabou com a revisão anual da política agrícola, que passaria a ser revisada a cada 4, 5 ou 6 anos. A política agrícola passou a ter uma concentração maior na sustentação direta da renda, com menos interferência na oferta. Isso ocorreu para diminuir os gastos com a sustentação de preços altos para *commodities* como milho, algodão e trigo, assim como para torná-las competitivas e, na medida do possível, gerarem *superávit* comercial. A renda passou a ser mantida com pagamentos diretos, que subiram de cerca de 6% nos anos 1950 para 20% nos anos 1960. Isso não significou a extinção de programas que buscavam deixar terras ociosas para impedir a super-oferta e manter preços. Os programas de compras governamentais estavam custando muito caro devido ao aumento constante na produção e as compras governamentais acima de preços de mercado. Assim, alguns preços internos convergiram

em direção aos internacionais. O programa de subsídio à exportação, surgidos na década de 1950, foi consolidado na seguinte e buscou justamente dar vazão aos estoques governamentais.

Essas mudanças ocorreram em meio a uma crescente contestação da política agrícola por dois novos grupos de atores, o de consumidores e o de ambientalistas, e no início dos anos 1970 o modelo da política agrícola pareceu sob risco. Adicionalmente, uma decisão da Suprema Corte de 1964 estabeleceu que a divisão dos distritos eleitorais deveria ser baseada na distribuição regional da população, o que diminuiu os distritos agrícolas da Câmara, sinalizando o enfraquecimento dos grupos agrícolas. Em 1972 e 1973 os preços das carnes tiveram alta, desencadeando protestos organizados por movimentos de consumidores, que chegaram inclusive a promover uma semana de boicote. Isso levou a uma re-negociação da lei agrícola junto ao debate da opinião pública, mas não houve alterações estruturais. Na verdade, a demanda internacional pelos produtos agrícolas norte-americanos aumentou drasticamente em decorrência da abertura de mercados em países socialistas e da desvalorização do dólar, elevando os preços agrícolas mesmo com o aumento da produção (Bowers, Rasmussen e Baker, 1984). Com o grande aumento das exportações (ver gráfico 2), o mercado externo passava a ser essencial para a agricultura norte-americana. Isso tornava muito difícil a manutenção da política agrícola sem reformas. De fato, houve redução do teto de pagamentos de US\$ 50 mil para US\$ 20 mil por propriedade por programa, para grãos e algodão, e o conceito de sustentação de preços foi substituído pelo de *target prices*, que ativavam pagamentos quando os preços internacionais se tornassem mais baixos que os domésticos, e houve expansão do *Food-Stamp*. “A base contratual é preservada, mas o *lobby* agrícola vai sendo obrigado a admitir pequenas reduções nos níveis de proteção”, as quais eram incorporadas sem grandes impactos porque a diminuição da renda era equilibrada pela crescente “concentração da agricultura comercial” (Veiga, 1994: 166). Muitos agricultores faliram ou mudaram para negócios mais urbanos. Assim, os pagamentos governamentais eram divididos entre menos pessoas (ver gráfico 3).

GRÁFICO 2 – Expansão das exportações agrícolas (1987=100)

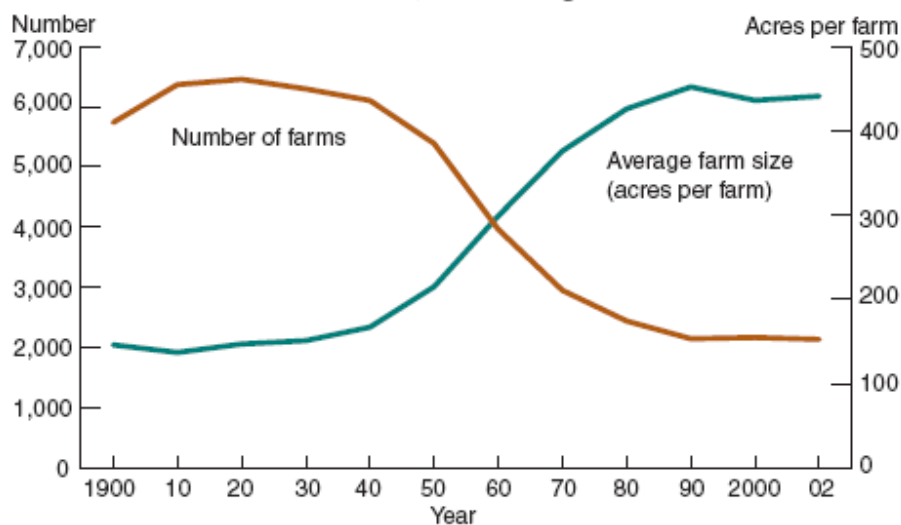


Note: Standard techniques were used to combine four series of data for quantity of goods exported.

Source: Compiled by Economic Research Service, USDA, using data from *Agricultural Statistics*.

Fonte: Dimitri, Effland e Conklin (2005).

GRÁFICO 3 - Concentração da produção agrícola



Source: Compiled by Economic Research Service, USDA, using data from *Census of Agriculture, Census of Population, and Census of the United States*.

Fonte: Dimitri, Effland e Conklin (2005).

Ocorreu que a partir dos anos 1950 os grupos agrícolas que se tornaram relevantes passaram à defensiva e, com o amadurecimento de uma nova classe média nos anos 1960, isso significou evitar bater de frente com os interesses consumidores, contribuintes e ambientalistas, especialmente quando mobilizados. Para aprovar legislações, desenvolveu-

se uma coalizão entre grupos agrícolas mais protecionistas e sindicatos de trabalhadores urbanos e seus congressistas, posteriormente com os congressistas com interesses urbanos em geral, em torno do *Food-Stamp*, o programa de doação de alimentos. Os congressistas urbanos criticavam as altas despesas com o programa agrícola, principalmente os pagamentos vinculados a áreas que fossem deliberadamente não cultivadas. O objetivo de efetuar pagamentos para terras ociosas era controlar a oferta, tinha apelo aos ambientalistas pela conservação do solo, mas atraía forte imagem negativa para populações urbanas sob o bordão de que se ganhava para não trabalhar. Em resposta, o Comitê de Agricultura da Câmara ameaçou não liberar o *Food-Stamp* a menos que os ataques à estrutura da política agrícola cessassem. Disso resultou o acordo que possibilitou a continuação dos programas agrícolas e a grande expansão do programa de doação de alimentos a populações carentes (Veiga, 1994). Na segunda metade dos anos 1970, porém, condições adversas do mercado criaram o ambiente para o retorno de políticas mais protecionistas. Por exemplo, o teto dos pagamentos governamentais foi elevado de US\$ 20 mil para US\$ 40 mil e depois para US\$ 45 mil.

No início dos anos 1980 a administração Reagan buscava diminuir os gastos com o programa agrícola por motivos orçamentários, assim como diminuir a intervenção estatal nesta parte da economia. A *Agriculture and Food Act* de 1981 foi avaliada como um passo importante na desoneração do orçamento federal e criou a expectativa de um maior desmantelamento do protecionismo da política agrícola. A forte crise agrícola iniciada em 1982, no entanto, reverteu aquelas projeções (Bowers, Rasmussen e Baker, 1984). A queda da renda agrícola para níveis similares aos de 1933 fizeram com que o eleitorado urbano se posicionasse circunstancialmente contra aqueles que repudiavam a proteção e o auxílio aos agricultores. Mas mesmo assim os gastos com a política agrícola foram reduzidos ao longo da década, sob o argumento orçamentário. Para Hurt (1994), isso demonstrava que o Congresso estava adquirindo maior autonomia eleitoral frente aos interesses agrícolas protecionistas. Por uma perspectiva da lógica de ação congressional, podemos dizer que o enquadramento da política agrícola sob a perspectiva orçamentária criou estímulo para que os congressistas buscassem atuar visando diminuir os impactos negativos sobre o orçamento.

Para Sheingate (2001), a *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* de

1996 foi um marco da liberalização da política agrícola, após diversos pequenos movimentos liberalizantes desde os anos 1980, puxados por motivos orçamentários. Sua aprovação pelo Congresso deixava claro não só o enfraquecimento dos grupos agrícolas, mas também, de forma diferente da maioria da literatura, as possibilidades que o sistema político fragmentado norte-americano abriam para um maior dismantelamento das políticas protecionistas. Segundo o autor, os temas do equilíbrio fiscal e da liberalização do mercado eram bastante populares, levando os congressistas a se posicionarem de forma semelhante. Paralelamente, o Comitê de Agricultura da Câmara não conseguiu chegar a um acordo sobre a distribuição dos recursos – previamente reduzidos e fixados pelo Comitê de Orçamento – para os programas de subsídios. Isso porque os grupos ligados a *commodities* envolveram seus congressistas numa disputa sem conciliação, em mais uma demonstração de que a coesão daqueles grupos não é algo inerente. Como o Comitê de Agricultura não conseguiu reportar um projeto ao plenário no prazo devido, o Presidente da Câmara delegou o projeto ao Comitê de Orçamento, cujos membros pouco vínculo tinham com os interesses agrícolas. Como resultado, na análise de Sheingate (2001), a *Farm Bill* de 1996 não estava mais protegida pela lógica agrícola do Comitê de Agricultura da Câmara e foi imbuída da lógica do Comitê de Orçamento, que favorecia a diminuição dos gastos públicos e uma liberalização do setor agrícola. Outros programas, como o do amendoim e do açúcar, permaneceram praticamente inalterados, pois seus mecanismos não oneravam fortemente o orçamento.

Orden (2002), que não faz análise tão otimista sobre a liberalização produzida pela *Farm Bill* de 1996, elenca as quatro principais reformas parciais em comparação com as *Farm Bills* anteriores. Primeiro, a lei deu maior flexibilidade para os produtores escolherem o que cultivar, com exceção de algumas frutas e verduras. Segundo, o USDA deixou de ter autoridade para controlar a oferta por meio da exigência de ociosidade de terras para qualificação aos subsídios. Terceiro, foi criado um programa de transferência de renda, chamado *Production Flexibility Contract* (PFC), que não era atrelado às condições de mercado ou às decisões de produção dos produtores. Os pagamentos eram calculados pelo histórico de produção e substituíam o programa *Deficient Payment*, que variava de forma contra-cíclica aos preços de mercado de modo a atingir o *target price*, um preço ideal legislado pelo Congresso, e eram distribuídas a *commodities* específicas. Quarto, a garantia

de preço e renda feita pelas *loan rates*, os preços garantidos pelo Congresso para efeito do programa de empréstimo, foi colocada a níveis abaixo do preço de mercado à época, que estava em alta.

Essas medidas foram consideradas avanços no sentido liberalizante. Marcavam uma mudança no formato da política agrícola, que deixava de se concentrar fundamentalmente na limitação da área plantada e nas compras governamentais para manter preços altos, para enfatizar pagamentos diretos. Essas reformas dariam maior competitividade aos produtores norte-americanos. Fariam os preços convergirem na direção do mercado, permitiriam a expansão da área plantada, deixariam de estimular a cultura de produtos ineficientes e tornariam o orçamento previsível.

Porém, é preciso enfatizar que essas mudanças, principalmente a transição para pagamentos fixos, ocorreram em um período de queda dos pagamentos contra-cíclicos por causa da alta dos preços e da demanda. Quando os preços despencaram no final dos anos 1990, as *loan rates* encareceram muito, passaram de US\$ 1,6 bilhão em 1998 para US\$ 9,8 bilhões em 2000. Além disso, algumas leis emergenciais foram aprovadas transferindo mais recursos para os agricultores, algo similar ao ocorrido no início dos anos 1980. Fato que contribuiu para essas leis foi o saldo positivo do orçamento em 1998, o que retirava o argumento de redução dos subsídios por motivos orçamentários. Em 1999, 2000 e 2001, cerca de 40% da renda agrícola, mais de US\$ 20 bilhões por ano, foi formada por pagamentos diretos do governo (Orden, 2002; Sheingate, 2001). Parte das contestações brasileiras no caso do algodão referem-se as leis desse período.

Na *Farm Security and Rural Investment Act* de 2002, um grande aumento dos gastos foi aprovado, assim como novos programas de subsídios (Orden, 2002; Orden, 2003; Miller, 2005). A lei de 2002 representou uma maior “reversão do espírito da lei de 1996”, pois o “Congresso estendeu pagamentos diretos e contra-cíclicos a outras culturas, incluindo soja e outras sementes oleaginosas, e permitiu aos fazendeiros atualizar informação sobre os históricos de colheitas e área plantada”, em cima dos quais os subsídios são calculados (Sumner, Arha e Josling, 2007: 7). Desta vez, o processo foi controlado de perto pelos Comitês de Agricultura. Hart e Babcock (2002) e Miller (2005) mostram o paroquialismo do Congresso ao analisarem a elaboração da *Farm Bill* de 2002. Apesar de haver preocupação com a legalidade internacional dos programas, os

congressistas sabiam de que “muito dos apoios [e dos subsídios] propostos iriam de encontro aos compromissos feitos pelos EUA na OMC” (Hart e Babcock, 2002:20). Isto é, o interesse doméstico prevaleceu sobre os compromissos internacionais. Os capítulos sobre o algodão e o açúcar abordam os dispositivos legais que protegem esses produtores.

Grosso modo, pode-se dizer que, entre as décadas de 1930 e 1960, o modo de atingir o seu objetivo esteve mais concentrado na manutenção de preços numa certa paridade com preços de produtos não-agrícolas. Entre os anos 1970 e 1990, a maior concentração migrou para a sustentação da renda, por meio de pagamentos governamentais. A preocupação com a superprodução e o excesso de oferta foi patente, e aos poucos o mercado externo foi sendo percebido como uma parte importante da solução para a vazão da produção, ao passo que os mecanismos de restrição da área plantada eram flexibilizados. Atualmente, o padrão protetor parece estar aumentando sua concentração na sustentação de renda, o que não quer dizer que a preocupação com a manutenção de preços tenha sido relegada. O sistema de quotas para importação, inclusive, tem papel fundamental nesta manutenção.

2.3 - A manutenção da política protecionista agrícola nos Estados Unidos

Embora a política agrícola seja alvo constante de críticas (Sumner, Ahra e Josling, 2007), como entender sua duração e mesmo expansão? A breve reconstituição da seção anterior nos permite notar duas características na política agrícola norte-americana com relação à alteração do seu *status quo*. Uma delas é a capacidade de barrar iniciativas específicas ou isoladas com o objetivo de dismantelar o núcleo de proteção da política agrícola. A outra é a capacidade de manutenção, reforma e mesmo renovação dos programas. A primeira tem a ver com o sistema de comitês e o poder de agenda deles. A segunda resulta da estrutura abrangente da *Farm Bill* que, ao mesmo tempo, desestimula ataques diretos ao seu núcleo e consegue incorporar os críticos. Explorar essas características é importante para entendermos os ganhos modestos dos desafiadores dos Estados Unidos tratados nos dois capítulos seguintes. Abster-nos dessa discussão não permitiria entender a dificuldade de modificar a política agrícola, tampouco as

possibilidades para tanto.

Com relação à primeira característica, de resistência à mudança, o modelo de Krehbiel (1987) sobre comitês sofisticados nos ajuda a entender o seu funcionamento. Apesar de ser evidente que os comitês não são todos iguais, Krehbiel (1987) busca mostrar que uma teoria neo-institucionalista pode explicar resultados políticos produzidos pelo trabalho dos diferentes comitês e do Congresso. Os elementos que formam seu modelo são as preferências de pico-único dos congressistas, o ambiente institucional no qual eles interagem e as estratégias que melhor podem maximizar as preferências dos congressistas, dadas as condições institucionais.

Retomando o processo legislativo nos Estados Unidos, podemos admitir que ele funciona basicamente da seguinte maneira. Primeiro, um comitê (da Câmara ou do Senado) discute um projeto de lei e então decide se deve reportá-lo ao plenário (da respectiva casa). Caso positivo, o projeto passa pelo Comitê de Regras, que decide principalmente sobre a possibilidade de emendas ao projeto emanado do Comitê. Decidido isso, o plenário vota o projeto. Caso seja aprovado, o projeto segue o mesmo caminho na outra Casa legislativa e, a menos que seja aprovado exatamente da mesma forma por essa outra casa, deve retornar à primeira para que esta aceite ou modifique novamente o projeto de lei, repetindo todo o processo. Na menor parte dos casos, geralmente os mais importantes, um Comitê de Conferência é convocado com deputados e senadores para que possam harmonizar o projeto (Katz, 2007).

Apoiado na teoria do eleitor mediano, Krehbiel (1987) afirma que em um processo de votação aberta, sem restrição a emendas, sempre há convergência ao eleitor mediano. No caso do Congresso, isso significa a convergência da política pública em direção ao congressista mediano, isto é, aquele que define a maioria, formando o novo *status quo*. Portanto, desde os anos 1940s, se os programas fundamentais da política agrícola fossem considerados em plenário sob *open rule*, ou seja, sem limitação a emendas, é provável que esses teriam sido desmantelados ou significativamente reduzidos, pois constantemente congressistas urbanistas e mesmo alguns ligados a setores agrícolas contra o protecionismo atacaram o programa.

Porém, nem sempre as preferências dos membros dos comitês coincidem ou ao menos convergem na direção do congressista mediano. Nesses casos, é contraproducente

reportar um projeto ao plenário se houver possibilidade de emendas, pois o *status quo* se afastaria das preferências dos membros dos comitês, gerando perda de satisfação das preferências. Segundo o autor, nem todos os comitês possuem a capacidade de estimar as preferências do congressista mediano no plenário. São chamados de comitês sinceros ou míopes. Já aqueles que possuem essa capacidade são chamados de “comitês sofisticados ou estratégicos”. Esses comitês sofisticados conseguem reunir informação sobre o plenário e possuem boa capacidade de prever (*foresight*) os possíveis caminhos que tomará o projeto de lei. Assim, quando considera um projeto de lei, o comitê sofisticado não só estima as preferências do congressista mediano, mas também sua zona de indiferença ao *status quo*. Busca, adicionalmente, acordar sob qual regra de votação o Comitê de Regras liberará o projeto ao plenário. Feito isso, molda um projeto de lei que, se aprovado, resultará em maximização das preferências dos membros do comitê. Se isso não for possível, não reporta o projeto a plenário, isto é, usa seu poder de *gate-keeper* para impedir a mudança do *status quo* numa direção indesejada.

Deve-se perguntar então se os Comitês de Agricultura da Câmara e do Senado são sofisticados. A resposta parece ser afirmativa. Por um lado, a capacidade dos Comitês de barrar o desmantelamento da política agrícola protecionista é refletida na capacidade de restringir o avanço de projetos radicalmente reformistas (Hathaway, 1963; Browne, 1995). Por outro lado, geralmente o que os Comitês relacionados à agricultura mandam a plenário é aprovado. Isso não significa que os Comitês obtêm tudo o que querem, mas que os seus presidentes geralmente sabem o que é possível obter, em outras palavras, o deslocamento possível do *status quo*. Como vimos, nos anos 1930 e 1940 os congressistas possuíam interesses geralmente convergentes. Posteriormente, tiveram que formar maiorias por meio de aliança com congressistas representantes de trabalhadores urbanos através do programa de doação de alimentos a populações carentes, o *Food-Stamp*. Dos anos 1950 até meados de 1970, a política agrícola sofreu reformas, mas conseguiu manter os programas de sustentação e apoio à renda e aos preços.

Dos anos 1970 em diante, a capacidade de manutenção e proposição da política agrícola deixou de ser a barganha cruzada com os congressistas do *Food-Stamp* e monopolizada no Comitê de Agricultura. Passou a ser algo abrangente e inclusivo, que é a segunda característica mencionada no início dessa seção. O estilo *Omnibus* (geral,

abrangente) que caracteriza a *Farm Bill* faz com que a política agrícola possa receber diversos aportes em vários comitês, mesmo que apenas levemente relacionados à agricultura (Browne, 1995; Sheingate, 2001). Nessas condições, o que garante que a lei agrícola não perca seu foco protecionista? Se o sistema eleitoral norte-americano faz a conexão entre o eleitorado e os congressistas, e a população dedicada à agricultura e a importância econômica desse setor é declinante, por quê há manutenção dos programas protecionistas criticados pela sociedade e por atores internacionais?

A crítica não é trivial. Dentre os segmentos contrários aos programas de subsídios e apoios da forma como são conduzidos, estão fazendeiros que não recebem esses recursos e que se sentem atingidos pelos efeitos negativos provocados por esses subsídios; os grupos conservadores, que se preocupam com o ajuste fiscal; os ambientalistas, que se preocupam com a superprodução e expansão agrícolas; as associações de contribuintes, que acreditam que os pagamentos do governo a grandes agricultores são recursos públicos alocados ineficientemente; e ONGs, que acusam a imoralidade dos subsídios (Browne, 1995; Sumner, Ahra e Josling, 2007). Além desses, é claro, existe uma severa crítica de outros Estados, refletida claramente nos entraves colocados à conclusão da Rodada Doha da OMC.

Para entender a capacidade de permanência e renovação da política agrícola, além da capacidade restritiva, já discutida, é preciso levar em conta as características abrangente e inclusiva da *Farm Bill*. A institucionalização da política agrícola, enquanto instrumento legislativo, se tornou capaz de oferecer oportunidades positivas a quase todos os congressistas, sem ter de eliminar o fundamental da política agrícola (Browne, 1995; Sheingate, 2001). Esse formato legislativo da política agrícola surgiu em 1974, quando se decidiu tratar uma variedade de programas, muito mais abrangentes que preços e doação de alimentos, numa só lei, uma lei geral. A partir de então, a estrutura *omnibus* da legislação agrícola passou a ser o local para a solução dos conflitos sobre a matéria agrícola e assuntos relacionados, eliminando a estrita troca de favores (*logrolling*) como a que era feita com o *Food-Stamp*. Os comitês passaram a acomodar os interesses de seus membros pela negociação e remodelação de um “crescente pacote agrícola a cada nova lei” agrícola (Browne, 1995: 27).

O projeto da *Farm Bill* é distribuído em diversos comitês. Nesses comitês, torna-se possível incluir demandas específicas ambientais, fiscais, educacionais, assistenciais,

energéticas dentre outras. A parte principal dos trabalhos é feita nos comitês e sub-comitês, pois emendas geralmente não são admitidas no plenário. Além disso, uma conferência entre Senado e Câmara busca reparar os danos que uma Casa pode ter feito ao projeto de lei em trabalho na outra. “Coletivamente, essas características viesam o processo de política agrícola na direção de um acordo exitoso ao dar a cada membro da eventual coalizão vencedora oportunidades nesse projeto que de outra maneira não teriam. *Farm Bills* não são desenhadas para falhar” (Browne, 1995:27). Essa fórmula consegue trazer para dentro os críticos da política agrícola que, se não conseguem o completo desmantelamento desta, são capazes de alcançar objetivos menores.

Os temas prioritários da *Farm Bill* refletem, via de regra, a vocação dos Comitês de Agricultura: *Farmers and ranchers come first*. É o caso da sustentação da renda. Browne (1995: 166) reproduz a fala de um membro do Comitê de Agricultura da Câmara que exemplifica essa postura: “nós seguimos um processo de dois estágios, cuidamos dos problemas agrícolas tratáveis primeiro, e então adicionamos o que for necessário para aprovar o projeto. É o ritual”. É um processo informal, mas faz parte da tradição política e garante uma certa estabilidade. Assim, conclui Browne (1995: 166) “membros que cooperaram com as preferências do comitê nas questões agrícolas ganham a cooperação do comitê para seus problemas não-agrícolas”. Desse modo, os conflitos que surgiam entre congressistas mais urbanistas e mais agrícolas quanto aos pagamentos destinados à sustentação de preços e renda não alcançavam grandes proporções, a ponto de surgir uma reforma profunda dos temas centrais da *Farm Bill*, ou seja, aqueles relacionados a preço e renda.

É preciso ter claro que esse procedimento não corresponde à completa imunização da política agrícola a pressões contrárias a ela. Normalmente os congressistas buscam equilíbrio na representação de seu eleitorado. Introduzem medidas que ajudarão eleitores agrícolas específicos, mas também medidas de reforma, outras de cunho social. A regra é atuar naquilo que é popular, como equilíbrio orçamentário e meio ambiente, por exemplo. Mas também existem medidas mais focadas e aquelas propostas pela idiossincrasia dos congressistas. “Portanto, as oportunidades da política agrícola são de baixo custo e alto retorno” (Browne, 1995: 75).

Sheingate (2001) argumenta, no entanto, que aquelas características contribuem

mais para a preservação do núcleo da política agrícola quando o processo legislativo é controlado pelos Comitês de Agricultura. Segundo o autor, quando o Comitê de Agricultura da Câmara falhou em conduzir o processo legislativo para a aprovação da lei de reedição da *Farm Bill* de 1996 e o processo caiu sob controle principal do Comitê de Orçamento, deixou-se de priorizar a perspectiva agrícola e favoreceu-se uma reforma liberalizante significativa da política agrícola. O argumento é que o Comitê de Orçamento seria menos sensível aos interesses agrícolas e paralelamente mais engajado no equilíbrio fiscal. Assim, o núcleo da *Farm Bill* ficou menos defendido, pois a lógica da ação do congressista no Comitê de Orçamento difere da do Comitê de Agricultura. A *Farm Bill* de 1996 teria mostrado que nem sempre as preferências dos congressistas, influenciadas por grupos de interesse agrícolas, são de fácil conciliação. Além disso, quando a política agrícola foi balizada pelo Comitê de Orçamento, que a apresentou como parte do esforço de liberalização e de equilíbrio de orçamento, os grupos agrícolas perderam parte de sua força artificial concentrada nos Comitês de Agricultura. É verdade que a *Farm Bill* de 1996 não trouxe uma retração permanente dos subsídios. Porém, assumiu de fato uma feição mais próxima daquela do Comitê de Orçamento.

Já na *Farm Bill* de 2002, com o processo novamente concentrado, mas não monopolizado, nos Comitês de Agricultura, a força política artificial dos interesses agrícolas foi renovada. Assim, a análise institucionalista leva a crer que a manutenção da política protecionista parece estar ligada à influência que os Comitês de Agricultura têm sobre o processo de reedição da *Farm Bill*.

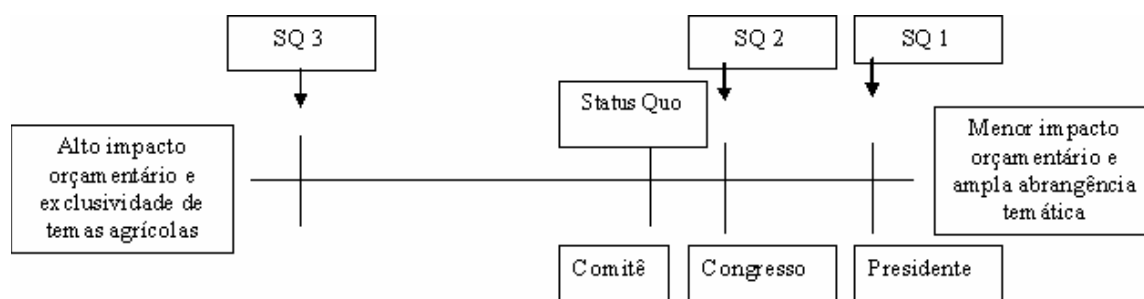
Uma outra razão para a manutenção da proteção pode ser encontrada na necessidade de aprovação cíclica da *Farm Bill*. A lei geral agrícola é do tipo renovável e, caso não renovada, automaticamente faz com que a política agrícola *strictu sensu* volte a ser regulada por leis de 1938 e 1949. Se isso acontecer os programas não-agrícolas de cunho ambiental, social e econômico que têm vida acoplada à *Farm Bill* serão extintos. Nas palavras de Browne (1995: 45)

“Cada *Farm Bill* re-autoriza, adiciona ou elimina todos os programas da legislação anterior. Se, por alguma razão, o projeto de lei não for aprovado, títulos e seções de *commodities* seriam revertidos aos termos do abrangente e ‘permanente’ *Agricultural Adjustment Act of 1938*, com sua linguagem de paridade, ou às modificações feitas na legislação de 1938 pelo

Agricultural Act of 1949. Os Custos dos programas de preço agrícola disparariam irrealisticamente e outros programas valorizados pelos membros seriam extintos a menos que o Congresso os votassem em um veículo legislativo à parte”.

A não-renovação da *Farm Bill* implica no deslocamento automático do *status quo* para um ponto bastante distante das preferências dos congressistas, o que viesia o jogo político doméstico na direção da renovação da *Farm Bill*. O custo da renovação é menor que o da reversão. A figura abaixo ajuda entender a questão.

FIGURA 7



Mesmo na lei de 1996, que foi inicialmente avaliada como uma lei de liberalização agrícola, esse ponto de reversão não foi eliminado. Por que não estabelecer um ponto de reversão liberalizante ao invés de um extremamente protecionista e arcaico? Não devemos esquecer que as instituições do Congresso são feitas pelos congressistas e servem aos seus interesses. Com o ponto de reversão mantido, o que os Comitês de Agricultura precisam fazer é influenciar ou aceitar um projeto de lei agrícola que seja uma alternativa melhor para eles e para o plenário do que um retorno às leis de 1938 e 1949. Essas alternativas são compostas pelos programas protecionistas e também pela grande variedade de temas que não são estritamente agrícolas.

Em suma, os aspectos institucionais mencionados acima apontam para algumas condições de restrição à alteração do *status quo* e da manutenção e da renovação da política agrícola nos Estados Unidos. Instituições são importantes, moldam o comportamento e afetam resultados. Entretanto, não se deve imaginar que as preferências dos legisladores são

imutáveis. A crítica de Sinclair (2002) ao modelo de Krehbiel é nesse sentido: “Se não sabemos como as preferências legislativas são formadas, não podemos dizer nada sobre as circunstâncias sob as quais elas – e portanto a política – provavelmente podem mudar” (Sinclair, 2002: 39). O objetivo da autora é mostrar que as lideranças partidárias podem afetar de forma significativa as preferências dos congressistas ao definirem a esfera política no qual as questões serão inseridas e os procedimentos que serão utilizados para discuti-las. Para ela, as preferências e as decisões tomadas são influenciadas pela contingência e pela conjuntura:

“Primeiro, os membros têm múltiplos objetivos, e fatores como saliência da questão, que determinam o peso relativo que os membros dão a objetivos diferentes podem e geralmente variam em um tempo menor do que dois ciclos eleitorais de dois anos. Segundo, o lugar em que as novas propostas são alocadas em um espaço temático não é exogenamente dado; o processo pelo qual propostas são mapeadas em um espaço temático é um processo político complexo, cujos resultados afetam as preferências legislativas dos membros. Ambos os processos são suscetíveis de manipulação pelos atores políticos, incluindo líderes partidários proeminentes – através de regras especiais e outros meios” (Sinclair, 2002: 62).

Não significa que as preferências sejam voláteis. Há durabilidade, mas não incondicional. Isso deve ser salientado porque a adesão completa à análise institucionalista pode levar a uma visão de que mudanças podem ser muito difíceis, mesmo impossíveis, porque as preferências são exógenas, imutáveis. Por isso problematizar as preferências na análise é importante, afinal, a política também é feita de persuasão, barganhas, chantagens e outros processos que modificam as preferências dos atores. Independente dos constrangimentos institucionais, que são relevantes, o espaço político não está inerentemente fechado. Preferências podem mudar e no caso norte-americano as mudanças parecem estar relacionadas à conexão eleitoral e à lógica da ação congressual. Seriam os desafios internacionais à política agrícola capazes de alterar preferências ou de modificar a relação de forças entre atores com preferências divergentes? Seriam capazes de contribuir para a mudança de uma política pública norte-americana, mesmo sabendo que o poder dos Estados Unidos sobrepuja o do Brasil e dos parceiros do CAFTA-DR? Como veremos, a resposta pode ser afirmativa em parte dos casos e entendida em dois passos. Primeiro, os pequenos ganhos dos desafiadores parecem estar relacionados, principalmente, à

capacidade deles em conseguir que o Executivo se empenhasse em deslocar o *status quo* na direção da liberalização da política agrícola, ainda que modestamente. Segundo, o Executivo utilizou veículos institucionais que diminuíram a força política dos grupos agrícolas protecionistas, retirando a política agrícola do meio institucional que a viesava para a manutenção do *status quo*.

Capítulo 3 – O contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC

O Brasil é um dos países que mais utiliza o Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da OMC para lidar com Estados cujo comportamento considera irregular frente aos acordos componentes do regime comercial multilateral. Recentemente, inclusive, o Brasil ganhou grande projeção internacional ao derrotar os dois atores mais poderosos das relações econômicas internacionais em casos sensíveis para o desenrolar das negociações agrícolas multilaterais: os Estados Unidos, no contencioso do algodão e a União Europeia (UE) no contencioso do açúcar. A vitória nos contenciosos, porém, não produziu todos os ganhos esperados pelo governo brasileiro²⁹. Esse capítulo analisa a dificuldade brasileira em auferir os resultados positivos formalmente obtidos por meio do SSC no contencioso do algodão contra os Estados Unidos. A análise é precedida de uma discussão sobre o SSC, relevante por ser o principal meio institucional no qual os Estados se relacionaram.

3.1 - O sistema de solução de controvérsias da OMC

O que se deve esperar do SSC? Essa é uma pergunta fundamental para podermos investigar o comportamento dos Estados Unidos no contencioso selecionado. Embora seja objeto amplamente estudado pelo Direito Internacional, com resultados e *insights* valiosos, uma resposta a essa pergunta, que nos ajude a entender a magnitude do desafio colocado pelo governo brasileiro à política agrícola norte-americana, não pode prescindir de uma perspectiva de Relações Internacionais.

O SSC é uma das principais características da OMC (Barral, 2004). Ele conta com o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e o Órgão de Apelação (OAp), os quais são independentes dos Estados-membros e dos demais órgãos da instituição. O sistema

²⁹ Sobre os efeitos distorcivos das políticas protecionistas ao algodão e ao açúcar e o impacto destas sobre os países em desenvolvimento, ver NASSAR, André M. (2007) “Trade liberalization in cotton and sugar: Impacts on developing countries”. Em KONING, Niek e PINSTRUP-ANDERSEN, Per. (eds) *Agricultural trade liberalization and the least developed countries*. Vol. III. Wageningen: Springer.

funciona de forma quase-judicial, com procedimento quase automático, para solucionar contenciosos entre os membros relativos a todos os acordos da OMC. Deve interpretar as regras multilaterais de comércio e verificar, a partir de informações fornecidas pelos litigantes e eventualmente por outros atores interessados, se o comportamento do membro reclamado fere àquelas regras, prejudicando o membro reclamante. Se um comportamento irregular for encontrado, deve haver adequação às regras da OMC. Caso não haja adequação, a Organização pode autorizar o membro reclamante a retaliar o reclamado como forma de tentar induzir a correção.

O SSC pode ser interpretado como uma saída para um problema clássico das Relações Internacionais, a saber: em um ambiente anárquico, é possível superar o dilema da ação coletiva causado tanto pela possibilidade de ganhos relativos assimétricos, quanto pela ocorrência de *free-riding* e de trapagens?³⁰ As instituições internacionais podem ser uma maneira de possibilitar a cooperação de longa duração. Para tanto devem contar com capacidade de monitoramento e meios para adequar a conduta dos membros às regras acordadas, diminuindo os *free-riders* e as trapagens. Na OMC, esses mecanismos são a Revisão de Políticas Comerciais e o SSC, sendo aquela multilateral, realizada pela própria Organização, e este bilateral, ou plurilateral, com mediação do SSC.

Um conceito útil para abordar essas funções é o de “legalização”, que pode ser entendido como um tipo de movimento que remete a características processuais do Direito. Na definição de Goldstein *et al* (2001: 3), seria a delegação “de autoridade a uma entidade neutra para a implementação de regras acordadas, incluindo sua interpretação, solução de disputas e (possivelmente) a criação de novas regras”³¹. A legalização pode variar entre uma mais estrita ou mais lata, sendo que a primeira tem vinculação, precisão e delegação mais rigorosas do que a segunda (Abbott e Snidal, 2001). Nas relações internacionais

³⁰ A questão de ganhos relativos assimétricos refere-se à possibilidade de um Estado fazer uso do ganho superior obtido numa cooperação para eventualmente prejudicar, ou até mesmo destruir, àquele com quem cooperou. Num ambiente anárquico, cada Estado conta, no limite, apenas consigo mesmo para atingir seus objetivos e garantir sua sobrevivência. Abordar essa discussão nos afastaria dos objetivos dessa dissertação. Ver Lamy, Steven L. “Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism”. Em BAYLIS, John e SMITH, Steve (eds.) *The globalization of world politics*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2006. *Free-riding* refere-se à possibilidade de atores usufruírem de benefícios produzidos por ação coletiva, mesmo sem terem participado da ação. Ver STEIN, Arthur A. “Coordination and collaboration regimes in an anarchic world” em KRASNER, Stephen D (org). *International Regimes*. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1995.

³¹ Todos as citações originalmente em inglês foram traduzidas ao português pelo autor.

prevalecem instituições de legalização mais lata, decorrentes do zelo dos Estados pela sua soberania e autonomia. Entretanto, não está excluída emergência de movimentos mais estritos, como o da União Européia e o do Tribunal Penal Internacional, mas mesmo esses não devem ser exagerados ou tidos como irreversíveis. No caso do SSC, podemos considerá-lo como um tipo mais lato, pois os níveis de delegação e vinculação não são altos.

A legalização tem papéis relevantes nas relações internacionais. Lida com a incerteza advinda da anarquia; cria critérios para estimar a credibilidade dos Estados; ajuda a manter a estabilidade do sistema internacional. Mas ela não é inerentemente positiva, nem intrinsecamente comprometida com a justiça. Em alguns casos, pode ser interpretada e utilizada como um instrumento de proteção dos fracos, mas também pode ser entendida e empregada como aquilo que cristaliza uma ordem internacional mais propícia aos poderosos. O fundamental a reter, em nossa perspectiva, é que a “política internacional e o direito internacional não são esferas alternativas, mas sim profundamente interligadas” (Abbott e Snidal, 2001: 71), ainda que se deva atribuir peso maior ao poder na criação, manutenção e modificação das regras internacionais, do que ao Direito Internacional como domador de soberanias (Wight, 2002; Bull, 2002).

É sob essa perspectiva das Relações Internacionais que interpretamos o SSC: um aspecto legalista lato do regime comercial multilateral, quase judicial, mas que não está alheio às relações de poder. Isso não significa necessariamente que os Estados mais poderosos sempre imputarão derrotas aos mais fracos, nem que os menos poderosos jamais obtenham concessões dos mais fortes, como veremos adiante. No entanto, é preciso ter em mente que o sistema objetiva a solução de controvérsias, preferencialmente por meio da negociação, e não a realização de justiça. Conforme o artigo 3, item 7 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias da OMC: “o objetivo do SSC é garantir uma solução positiva à disputa. Uma solução mutuamente aceitável às partes em disputa e consistente com os acordos é claramente preferível”. Portanto, o sistema prioriza a negociação política antes, durante e após o término do contencioso. A reserva de espaço para soluções negociadas, que implica em confrontar a capacidade de barganha dos Estados-membros, é um sinal claro de que o sistema é permeado por relações de poder (Lambert, 2007).

No caso de os Estados-membros dirimirem o contencioso por meio de um acordo, o

sistema pede que eles comuniquem a solução ao OSC, para que fique claro que ela corresponde às regras da OMC e para que não parem suspeitas de que a solução prejudica outros membros. “Na prática, entretanto, nem todas as soluções alcançadas são comunicadas, ou não são comunicadas integralmente” (Barral, 2004: 39). Caso não se chegue a um acordo, o processo desenrola-se no OSC, que emite um relatório indicando quais das acusações estão efetivamente irregulares perante os acordos da OMC. O relatório do OSC pode ser contestado no OAp, sendo o relatório desse último o fim da fase mais jurídica do sistema.

Após a aprovação dos relatórios – praticamente automática uma vez que apenas não ocorrerá se todos os Estados-membros o negarem – o Estado derrotado passa a ter a “obrigação de revogar ou alterar a medida questionada, de forma a impedir a continuidade do conflito com as normas multilaterais do comércio” (Barral, 2004: 42). É a fase de implementação³². Ocorre que a modificação e/ou eliminação de medidas avaliadas como inconsistentes cabem aos Estados derrotados e, em alguns casos, esses Estados optam pela não adequação. Deve-se salientar que isso não exime o Estado derrotado de atender às recomendações do relatório, nem que não haja a ‘obrigação legal’ de se adequar as recomendações do OSC ou do OAp. O que acontece é que a OMC não tem o monopólio legítimo da força para fazer valer as recomendações do SSC. Aliás, o uso da palavra “recomendação” ao invés de “veredicto” ou “sentença” pode ser entendido no sentido de preservação da soberania. O que o sistema pode fazer é autorizar a retaliação (sanção), ou seja, o Estado prejudicado poder suspender os benefícios outorgados ao Estado derrotado por meio dos acordos liberalizantes da OMC, em valor determinado pelos árbitros do SSC, de modo a induzir a compatibilização da legislação e das práticas internas com as regras da Organização. De todo modo o Estado, na condição de membro, fica comprometido com a se adequar, cabendo a OMC arbitrar se houve adequação, parcial, completa ou nenhuma (Barral, 2004; Fukunaga, 2006).

Podemos ver que há pelo menos duas possibilidades de se travarem relações de poder no SSC: na preferência por soluções negociadas e na fase de implementação. Uma primeira reflexão sobre essas duas interações, atribuindo às relações de poder a principal

³² Barral (2004: 42) destaca que “a decisão do OSC não tem caráter reparatório, nem de penalização do membro que eventualmente tenha transgredido as normas da OMC por meio de uma medida nacional”.

chave explicativa, nos levaria intuitivamente a dizer que os mais poderosos sempre impõem sua vontade aos mais débeis. Mas, o exame da literatura dedicada à análise empírica do sistema não permite concluir isso. O que se observa, em um primeiro momento, são processos de adequação e de solução de disputas que não se encaixam plenamente a uma lógica exclusiva de poder.

Em primeiro lugar, é preciso dizer que a maioria dos casos chega à solução na fase de consultas e, quando levados à arbitragem, geralmente há adequação (Broek, 2003; Davey, 2005; Fukunaga, 2006). De 1995 a 2005 ocorreram 335 contenciosos, sendo que em apenas 28 deles os reclamantes solicitaram arbitragem do OSC para identificar se as medidas adotadas pelo reclamado realmente adequaram o Estado às regras da OMC. Em 15 dos 28 casos houve solicitação de autorização para retaliação e somente em 8 deles a retaliação foi efetivamente aplicada (Coelho, 2006).

Esses números favorecem a interpretação de que o sistema, em geral, cumpre o seu objetivo. Isto é, se há poucas solicitações de arbitragem sobre a eficiência das medidas de adequação e se há menos pedidos ainda de retaliação, é porque as disputas foram solucionadas. Mas essa interpretação precisa ser matizada. Há casos em que a retaliação não é solicitada por se achar que ela pode ser contra-producente política ou economicamente, ou simplesmente porque não teria eficiência. Seria, evidentemente, os casos dos países menos desenvolvidos e com economias pequenas. Aqui temos claramente uma relação de poder que pode constranger a pretensão mais “legalizante” do SSC. Mas embora essa ressalva seja necessária, ela não invalida a interpretação geral. O SSC não consegue solucionar apenas uma pequena parte das disputas (Broek, 2003; Davey, 2005; Fukunaga, 2006).

Broek (2003), por exemplo, argumenta que dos contenciosos que chegaram à fase de implementação, os países de menor desenvolvimento relativo adequaram-se, pelo menos em boa medida, na quase totalidade dos casos. E, interessantemente, “os principais casos de não-implementação ocorreram não em casos dos países pequenos ou em desenvolvimento contra os Estados Unidos, mas, ao invés disso, em algumas das disputas de grande sensibilidade [dos Estados Unidos] contra a União Européia” (Broek, 2003: 145)³³. Em

³³ Deve-se atentar que o artigo de Broek é de 2003, e que por isso não contabiliza os casos do algodão e do açúcar, ambos de grande sensibilidade, movidos por países em desenvolvimento. Consideramos casos

geral, tanto os Estados Unidos quanto a UE se adequam às recomendações do SSC ou negociam uma solução.

A análise de Busch e Reinhardt (2003) mostra que a OMC é mais eficaz em promover a liberalização (adequação) do que o GATT. Tanto os países em desenvolvimento quanto os desenvolvidos aumentaram suas taxas de vitórias efetivas, ainda que a dos desenvolvidos tenha aumentado mais do que a dos em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento aumentaram de 36% a 50% os casos em que conseguiram fazer com que os outros se adequassem, enquanto os desenvolvidos aumentaram de 40% a 74%. Porém, a análise dos autores chama a atenção para o fato de que os países de menor desenvolvimento relativo têm chances menores na OMC do que no GATT de obter vitórias efetivas. A explicação estaria na baixa capacidade técnica jurídica desses países. De fato, a fase mais jurídica do processo também é uma relação de poder, pois a capacidade de litigação jurídica, ou ao menos de contratação de advogados especializados, pode ser bastante assimétrica.

Busch e Reinhardt (2003), como tantos outros, alertam para a necessidade de se diminuir as assimetrias contidas nos processos formais e de implementação do SSC como forma de tornar o sistema mais justo. Mas devemos ter em mente que o sistema não tem o objetivo de tornar inócuas as relações de poder. Não busca transplantar as características do Estado de Direito para o sistema internacional. É, na verdade, realista ao estabelecer essa válvula de escape para as disputas de interesses inerentes às relações internacionais, sem desprezar as relações de poder, o que contribui para a própria manutenção do sistema. É por isso que Broek (2003) vê paradoxos ao refletir sobre a centralidade do poder nas relações internacionais e a tentativa de neutralizá-lo por meio de uma maior legalização do SSC. Seria possível um aumento da escala das retaliações neutralizar as assimetrias de poder econômico? A ventilação de uma ameaça norte-americana de excluir o Brasil do seu Sistema Geral de Preferências, quando o governo brasileiro anunciou a intenção de retaliar os Estados Unidos por sua não adequação no contencioso do algodão, responde a questão (Lima, 2006). Poderiam as regras de um sistema mais legalizado não refletirem o interesse dos mais poderosos? Por que os mais

sensíveis aqueles que questionam políticas e medidas estruturais, que envolvem um grande esforço doméstico para modificação.

poderosos aceitariam uma legalização que diminua o seu poder? O problema é que a reprodução da assimetria garante a adesão dos poderosos ao SSC da OMC, pois permite a inércia em casos estratégicos ou de grande sensibilidade política, além de garantirem outros resultados favoráveis.

É importante retomar algumas constatações. Quando o poder é assimétrico e o mais fraco é derrotado, ele geralmente modifica sua política ou prática total ou parcialmente. O mais forte, quando derrotado, também modifica (embora em grau menor do que os mais fracos), o que não se encaixa perfeitamente numa lógica pura de poder. Em muitos casos, as disputas são solucionadas pela negociação. Nesses casos, pode ser que os mais fortes façam concessões em extensões menores do que aquilo que seria de direito, pois sabem que o desafiante é mais fraco e que podem oferecer concessões na forma de “pegar ou largar” (Broek, 2003; Coelho, 2006). Há, portanto, propensão à adequação e à solução de disputas da parte dos atores mais poderosos do sistema, ainda que em grau inferior ao dos atores menos poderosos.

A pergunta que surge é por quê os Estados Unidos têm esse comportamento. Do ponto de vista internacional, duas respostas são atraentes. Primeiro, porque o SSC da OMC permite que acusações e defesas sejam avaliadas por procedimentos, técnicas e padrões aceitos, e grande parte moldados, pelos próprios Estados Unidos. Assim, aumenta-se o custo “reputacional” de se manter comportamentos irregulares (Abbott e Snidal, 2001; Davis, 2005). Reputação essa que é necessária para qualquer pretensão de liderança do regime comercial e para não ativar elementos que desencorajem a cooperação, esvaziando o sistema. Segundo, porque o SSC é peça fundamental do regime comercial representado pela OMC, o qual dá sustentação ao sistema capitalista e dirime disputas que de outro modo poderiam levar a tensões política mais sérias.

Sabemos, porém, que nem todas as controvérsias são solucionadas. Para Broek (2003), os principais casos desse tipo ocorrem quando o nível de poder é similar e o tema é sensível. Nesses casos, há uma tendência maior de que o contencioso vá ao final do procedimento no SSC e que a adequação seja lenta e problemática, quando houver. No artigo de 2003, o autor destaca três derrotas dos Estados Unidos que se encaixavam nesse perfil: Foreign Sales Corporation; Copyright; Lei Antidumping. Nos três casos a UE é reclamante. Além da disparidade insuficiente de poder para forçar a adequação por meio de

retaliação, Broek (2003: 147) afirma que “o lobby congressional e as relações políticas internas parecem ter tido um papel maior na – até agora – sustentada não-adequação”.

Davey (2005) adiciona outro caso que se encaixa no padrão, o da Emenda Byrd, para o qual as recomendações do OAp atingiram profundamente a legislação norte-americana de modo que o Congresso e a administração não conseguiam chegar a um acordo sobre as medidas necessárias e viáveis para a adequação. O autor destaca que a escolha da UE por esses casos pareceram ser ataques deliberados à legislação norte-americana, de modo a envolver o Congresso nas ações de adequação. Isso porque os Estados Unidos criticavam a falta de adequação da UE em casos sensíveis, que exigiam revisão de acordos constitutivos do bloco, motivando os europeus a uma estratégia de “toma-lá, dá-cá”. Nas palavras de Davey (2005: 33), “embora os Estados Unidos tenham também perdido casos no início do sistema da OMC (...), eles foram capazes de implementar as medidas necessárias facilmente porque requeriam apenas ações administrativas”, isto é, ações da alçada do Executivo.

O contencioso do algodão parece encaixar-se parcialmente no padrão de casos observados pelos autores nos quais os Estados Unidos não se adequam, nem conseguem negociar uma solução. A diferença é que a assimetria de poder em relação ao Brasil é muito grande e a similaridade é que é uma questão sensível, que envolve a ação direta do Congresso. Para que haja adequação efetiva, é preciso que o Legislativo norte-americano modifique a *Farm Bill*, considerada uma das esferas políticas mais paroquialistas daquele país.

3.2 - O contencioso do algodão

De modo geral, foram quatro os resultados significativos apontados pelo SSC contra os Estados Unidos e a favor do Brasil (Cross, 2006; Schnepf, 2007): 1) Programas de Garantia de Crédito à Exportação foram considerados subsídios proibidos; 2) O programa *Step 2*, pelo qual se efetuavam pagamentos a exportadores e processadores domésticos de algodão norte-americano, foi considerado subsídio proibido; 3) A cláusula da paz não impedia o questionamento dos subsídios domésticos norte-americanos e; 4) Os subsídios domésticos norte-americanos ao algodão implicaram grave prejuízo ao Brasil. Algumas

poucas medidas de adequação foram implementadas. Antes de examiná-las, é preciso entender um pouco dos programas de subsídio considerados irregulares ou ilegais.

Em primeiro lugar é preciso definir o que é subsídio. O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (SCM) da OMC define o termo, de forma geral, como “uma contribuição financeira do governo que confere um benefício ao receptor” (Cross, 2006: 163). Existem dois tipos de subsídios que são proibidos por princípio segundo o SCM, independentemente do impacto no mercado: os de exportação e os de substituição de importação. Já os subsídios domésticos devem ser notificados pelos membros da OMC à instituição e classificados como distorcivos ou não-distorcivos / de mínima distorção. Os primeiros são alocados no que se chama de caixa-amarela e estão sujeitos a compromissos de redução gradual, ou na caixa azul, quando vinculados à limitação da produção, sendo isentos de compromisso de redução gradual. Os segundos são alocados na chamada caixa-verde e não têm obrigação de redução (Jank *et al.*, 2005). Para que os subsídios domésticos tenham sua regularidade questionada perante a OMC, o membro demandante deve demonstrar que eles são específicos, *de jure* ou *de facto*, e que causam efeitos adversos a outros membros (Jank, Araújo, Diaz, 2004).

O SCM é o acordo que busca disciplinar a concessão de subsídios entre os membros da OMC e suas regras valem para o comércio agrícola, a não ser quando houver regulação explícita no Acordo sobre Agricultura (Jank, Araújo, Diaz, 2004; Cross, 2006). Os subsídios à exportação de produtos agrícolas, por exemplo, são permitidos desde que notificados à OMC e comprometidos com uma redução gradual. Os subsídios à exportação não listados são proibidos. Uma ressalva importante ao SCM é a chamada Cláusula da Paz, o artigo 13 do Acordo sobre Agricultura, que estabelecia que não era possível questionar nem aplicar medidas compensatórias aos subsídios agrícolas domésticos ou de exportação até 2004, 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.

Vejamos então o que são os programas de subsídios norte-americanos e porque foram considerados irregulares ou proibidos pelo SSC. As diferenças entre os programas ajudarão a entender o porquê das ações parciais de adequação levadas à cabo pelos Estados

Unidos.

O programa de Garantia de Crédito à Exportação está entre os diversos programas do governo norte-americano para estimular exportações agrícolas³⁴ (Womach, 2004). Eles viabilizam crédito a importadores elegíveis para a compra de produtos agrícolas produzidos nos Estados Unidos, quando não há fontes adequadas de financiamento nos países compradores. O programa foi criado pela *Agricultural Trade Act* de 1978, em um período em que a exportação agrícola se tornava mais importante para os produtores e para as contas externas dos Estados Unidos (ver gráfico 3), e sofreram modificações em leis subsequentes, incluindo a de 2002.

A lei permite que *Commodity Credit Corporation* (CCC), agência do USDA, administre três modalidades de Garantia de Crédito à Exportação. Duas delas são o GSM-102 e o GSM-103, o primeiro para empréstimos de curto-prazo (até 3 anos) e o segundo para médio-prazo (até 10 anos). Mais especificamente, o objetivo de ambos é avalizar, com recursos da CCC, empréstimos de bancos privados norte-americanos, e raramente de exportadores, a bancos estrangeiros, para que esses possam financiar importações de produtos agrícolas norte-americanos em seus países. De acordo com a agência *Foreign Agriculture Service* do USDA, “Se o banco do importador faltar com o pagamento à instituição financeira americana por qualquer razão, a instituição financeira americana pode solicitar a CCC a quantia devida e acobertada pela garantia”³⁵. A garantia é de 98% do valor F.O.B. da exportação, mais uma parcela dos juros ao banco norte-americano. A terceira modalidade é o SCGP, que garante 65% do crédito, de até 180 dias, oferecido diretamente pelo exportador norte-americano ao importador. Se o devedor estrangeiro não quitar o débito, o credor norte-americano solicita reembolso à CCC. Nos três programas a CCC assume a dívida dos credores e passa a cobrar os devedores.

³⁴ O Título III da *Farm Security and Rural Investment Act of 2002* lida com o comércio agrícola internacional. Ele modifica programas de assistência à exportação criados em leis anteriores e lança outros novos. Existem pelo menos 10 programas de assistência à exportação. O programa de Garantia de Crédito à Exportação é mencionado na Seção 3102 da referida lei. Porém, para acesso completo a toda legislação federal concernente a tal programa, ver *United States Code*, Título VII, Capítulo 87, sub-capítulo II, parte A, §5622 – *Export Credit Guarantee Program*. Todas as referências ao *United States Code* foram obtidas a partir de <http://www4.law.cornell.edu/uscode/>, disponibilizado pela Cornell University Law School, Legal Information Institute.

³⁵ Ver Foreign Agriculture Service. *Programas de Garantia de Crédito à Exportação dos Estados Unidos: o que todo importador deve saber*. U.S. Department of Agriculture. Disponível em <<http://www.fas.usda.gov/excredits/portugue.html>>, acesso em 04/01/2008. A Farm

Essas modalidades de Garantia de Crédito à Exportação foram consideradas subsídios à exportação no contencioso do algodão porque as taxas cobradas das entidades privadas norte-americanas não são suficientes para cobrir os custos de operação, conforme acordado no SCM (Cross, 2006; Schnepf, 2007). Adicionalmente, foram considerados proibidos porque o algodão não foi notificado pelos Estados Unidos como um produto financiável pelos programas. Na verdade, o painel apurou que diversas *commodities*, como milho, soja e sementes oleaginosas, não haviam sido notificadas, sendo igualmente ilegal subsidiar exportações delas com o programa de garantia de crédito. O governo brasileiro também atacou diversas *commodities* notificadas pelos Estados Unidos – subsidiadas legalmente, portanto – afirmando tinham recebido subsídios à exportação superiores aos declarados à OMC. Entre as *commodities* estavam carne bovina, trigo e produtos derivados de leite, porém o governo brasileiro só conseguiu provar irregularidades para o arroz³⁶. É importante destacar que a legislação agrícola norte-americana permite que o programa de Garantia de Crédito à Exportação assista a exportação de qualquer *commodity* agrícola, produtos agrícolas processados derivados delas, produtos agrícolas de alto-valor agregado, além de peixes e seus produtos processados. Assim, a decisão do painel extrapola o alvo inicial, o algodão, atingindo uma política pública agrícola de alcance nacional e diversificado. Para se ter idéia do tamanho do programa, a lei estipulou que a CCC disponibilizasse anualmente, no mínimo, US\$ 5,5 bilhões para crédito, de 1996 a 2007³⁷.

O subsídio *Step 2*, cujo nome oficial é *Upland Cotton User Marketing Certificates*, forma juntamente com o *Step 1* e o *Step 3* um programa especialmente destinado a aumentar a competitividade do algodão norte-americano³⁸ (Womach, 2004). 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

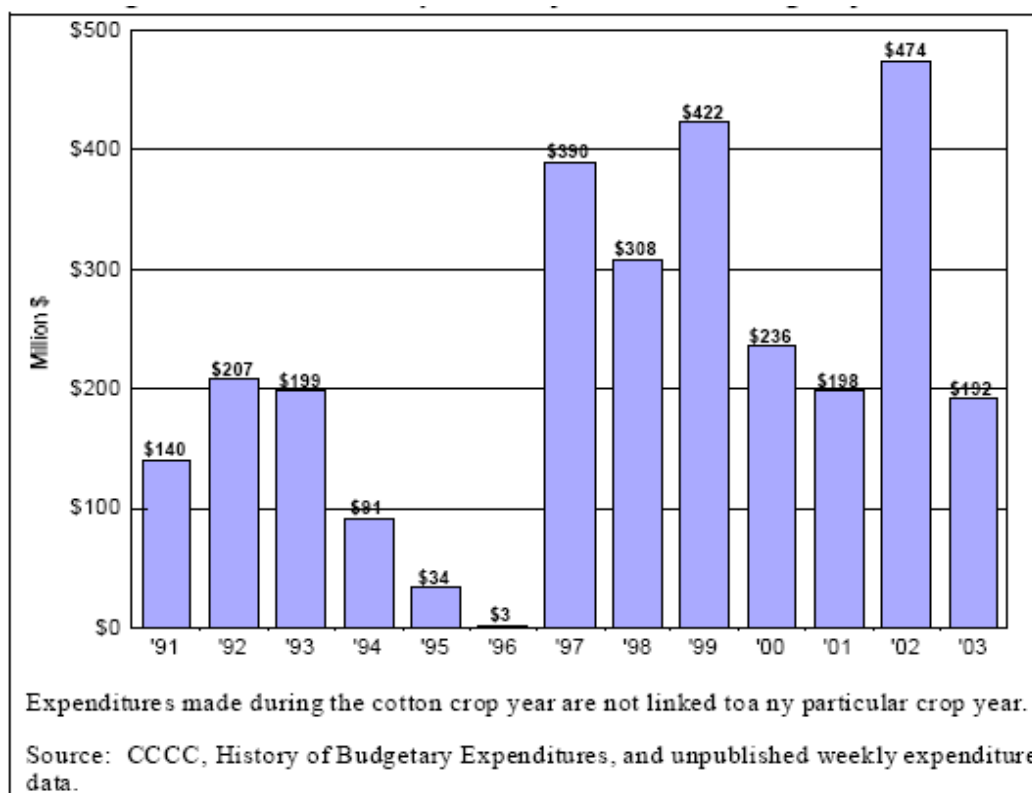
³⁶ OMC, WT/DS/267/R, pp. 191-234.

³⁷ *United States Code*, Título VII, Capítulo 87, sub-capítulo II, parte B, § 5641 (b)(1). A lei não deixa claro se há recursos disponíveis para o programa após 2007. Dada a necessidade de renovação cíclica da *Farm Bill*, entendemos que não.

³⁸ Na Farm Security and Rural Investment Act of 2002, é regulado pela Seção 1207, *Special marketing loan provisions for upland cotton*. O *Step 1* e 3 não serão abordados por não serem objeto do contencioso.

aquele artificialmente competitivo³⁹. Desse modo, o *Step 2* foi considerado pelos árbitros do SSC, ao mesmo tempo, subsídio à exportação e de substituição de importação, ambos proibidos (Cross, 2006; Schnepf, 2007). No que toca à primeira ilegalidade, é preciso ter em conta que ela ocorreu porque o algodão não foi notificado à OMC como uma *commodity* recebedora de subsídios à exportação, e assim sujeita a compromisso de redução gradual. Se tivesse sido, o Acordo sobre Agricultura tornaria o *Step 2*, em princípio, legal nesse sentido. Quanto à segunda ilegalidade, o Acordo sobre Agricultura não menciona subsídios de substituição de importação, tornando válida, de acordo com a interpretação dos árbitros do SSC, a regulação feita pelo SCM. O gráfico 4 demonstra as subvenções desembolsadas por meio do *Step 2*.

GRÁFICO 4: *Step 2* – pagamentos anuais



Fonte: Womach (2004).

³⁹ Mais especificamente, os subsídios são disponibilizados se “o preço USNE do algodão upland exceder o preço NE por um período de 4 semanas consecutivas (...) e se o AWP não exceder 134% da taxa de empréstimo ou US\$ 0,697lbs” (Womach, 2004: 24).

Outros programas questionados pelo governo brasileiro e tidos como irregulares pelos árbitros do contencioso são os subsídios domésticos *Marketing Assistance Loan*, Pagamentos Contra-Cíclicos e Pagamentos Diretos⁴⁰. No caso desses subsídios, o que estava em jogo não era a legalidade deles em si, mas a quantidade irregular concedida, que causaria grave prejuízo ao Brasil.

O *Marketing Assistance Loan* é um programa de empréstimos da CCC para a produção de certas *commodities* agrícolas norte-americanas, dentre elas o algodão⁴¹ (Womach, 2004). Cada *commodity* tem um preço mínimo garantido pelo Congresso para efeito de pagamento do empréstimo⁴². É a chamada *loan rate*, que no caso do algodão é US\$ 0,52/lb. O tomador de empréstimo tem duas opções para quitá-lo: em dinheiro ou com sua produção. Os produtores normalmente pagam em dinheiro quando o preço de mercado do algodão é superior à *loan rate*. Quando o preço de mercado está abaixo da *loan rate*, o produtor tem a possibilidade calcular o valor da produção baseado no AWP⁴³ e pagar este valor à CCC. Esse montante, inferior ao total emprestado, quita o débito e a diferença fica para o produtor na forma de *marketing loan gains*. O produtor pode ainda optar por saldar sua dívida entregando a produção de algodão à CCC, o que não é a melhor opção para o Executivo, pois acarreta em custos de transporte, estocagem e comercialização. Uma outra alternativa do *Marketing Assistance Loan* permite que o produtor elegível ao empréstimo opte por não tomá-lo, mas receber um subsídio do governo chamado *loan deficiency payment* (LDP). Esse subsídio corresponde ao pagamento da diferença entre o AWP e o *loan rate* quando aquele for inferior a este. Monetariamente é idêntico ao *marketing loan gain*.

Em conjunto, o *Marketing Assistance Loan* é considerado subsídio distorcivo de acordo com as regras da OMC porque os valores pagos estão diretamente relacionados à

⁴⁰ Para poder efetivamente questionar esses subsídios no SSC da OMC, o governo brasileiro precisou demonstrar que os Estados Unidos não respeitaram os compromissos da Cláusula da Paz, o que foi feito. Como o objetivo da dissertação é a política agrícola norte-americana e não as regras do sistema multilateral de comércio, não desenvolveremos esse ponto. Ver, a respeito, Jank, Araújo e Diaz (2004) e Cross (2006).

⁴¹ A Seção 1201 da *Farm Bill* de 2002 manda que o *Marketing Assistance Loan* esteja disponível para as *loan commodities*, mediante certas condições. *Loan commodities* são, de acordo com a Seção 1001 (8) da referida lei, “trigo, milho, sorgo, cevada, aveia, algodão *upland*, algodão *extra long staple*, arroz, soja, outras sementes oleaginosas, lã, mohair [tecido de lã de cabra angorá], mel, ervilha, lentilhas e grão-de-bico pequeno”.

⁴² Seção 1202 da *Farm Security and Rural Investment Act* of 2002.

⁴³ *Adjusted World Price* é um índice calculado semanalmente pelo USDA que corresponde ao preço internacional do algodão *upland*, ajustado para a localização e a qualidade do produto norte-americano.

produção, isto é, quanto maior a produção, maior o subsídio. Estão também relacionados a preços, pois os valores pagos são calculados também em função dos preços de mercado.

O objetivo do programa de Pagamentos Diretos é subsidiar a renda de produtores agrícolas norte-americanos, de modo desvinculado de preços e produção correntes (Womach, 2004). Isso significa que o produtor pode produzir algodão, grãos ou outros produtos – com exceção de frutas, verduras e legumes em geral – e receber recursos do governo. Isso porque os pagamentos são feitos pelo cálculo de US\$ 0,0667/lb sobre 85% da produção histórica de algodão. Em outras palavras, ganha-se pelo produzido no passado.

O programa de Pagamentos Diretos surgiu na *Farm Bill* de 1996 com o nome de *Production Flexibility Contracts* e foi renomeado na *Farm Bill* de 2002⁴⁴. Seu intuito, aparentemente, era reduzir as restrições que o sistema de subsídios norte-americano colocavam às decisões de cultivo e criação agrícolas, diminuindo as distorções de mercado. De fato, foi notificado à OMC como subsídio de caixa-verde e, assim, isento de questionamento internacional de acordo com as regras da instituição. Contudo, o governo brasileiro argumentou, com sucesso, que esse programa não poderia ser qualificado como tal por não atender o quesito de desvinculação da produção corrente (Cross, 2006; Schnepf, 2007). A falha estava na restrição ao plantio de arroz selvagem, frutas, verduras e legumes, com poucas exceções. Assim, o programa deveria ser re-classificado como subsídio distorcivo e sujeito a compromissos de redução gradual. Isso foi importante no embate jurídico porque retirava do programa a proteção fornecida pela Cláusula da Paz de inquestionabilidade de subsídios de caixa-verde. É importante destacar que o programa de Pagamentos Diretos pode ser usufruído por produtores históricos das “*commodities* cobertas”⁴⁵ (trigo, milho, sorgo, soja, arroz, sementes oleaginosas, cevada, aveia, além do algodão) pela *Farm Bill* de 2002⁴⁶, todas agora sujeitas a questionamento.

O programa de Pagamentos Contra-Cíclicos, criado na *Farm Bill* de 2002⁴⁷, é destinado às mesmas *commodities* beneficiadas por Pagamentos Diretos⁴⁸ (Womach, 2004). Ele busca substituir, ou institucionalizar de outra forma, o *Market Loss Payments*, subsídios

⁴⁴ É regulado pelo Título I, subtítulo A da *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*.

⁴⁵ Seção 1101 (4) da *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*.

⁴⁶ Seção 1101 (d) da *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*.

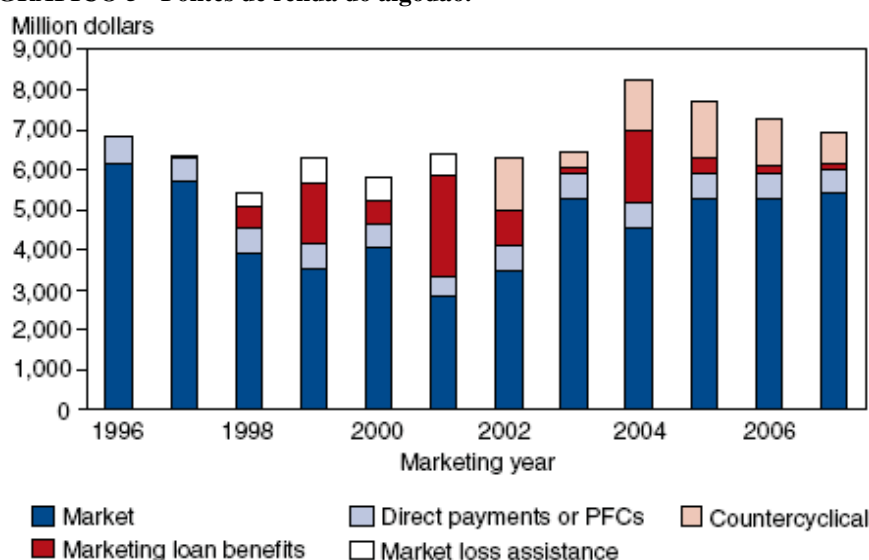
⁴⁷ Igualmente aos Pagamentos Diretos, os Pagamentos Contra-Cíclicos são regulados pelo Título I, subtítulo A da *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*.

⁴⁸ Seção 1104 (a) da *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*.

emergenciais legislados pelo Congresso como complemento ao PFC entre 1998 e 2001, período de grave crise de preços internacionais, como abordado no capítulo 2.

Diferentemente dos Pagamentos Diretos, os subsídios contra-cíclicos foram notificados à OMC pelos Estados Unidos como sendo distorcivos. Isso porque a transferência de recursos para os produtores é diretamente vinculada aos preços correntes do mercado e ao *target price* (preço-alvo) estabelecido pela legislação. Quando a média do preço internacional da *commodity* coberta pelo programa fica abaixo do preço-alvo por um determinado período, o governo efetua pagamentos aos produtores para cobrir a diferença. No caso do algodão o *target price* é US\$ 0,7240/lb. A variação do pagamento, entretanto, tem seu piso na soma do *loan rate* (US\$ 0,52/lb) à taxa de cálculo dos Pagamentos Diretos (US\$ 0,0667). Não é preciso que o produtor cultive algodão para receber subsídios contra-cíclicos, pois esses pagamentos são baseados em 85% da produção histórica da *commodity*. O gráfico 5 abaixo ilustra a participação dos subsídios domésticos na renda dos cotonicultores.

GRÁFICO 5 - Fontes de renda do algodão.



Note: Revenue estimated for 2005 and projected for 2006 and 2007.

Source: Crop Values, National Agricultural Statistics Service, USDA, and fiscal year 2007 President's Budget.

Fonte: Meyer, MacDonald e Foreman (2007).

Sem esses e outros subsídios, boa parte dos produtores não teria competitividade

para continuar no mercado. Em 2003, por exemplo, apenas 61% das fazendas de algodão conseguiriam cobrir seus custos sem nenhum subsídio (Meyer, MacDonald e Foreman, 2007).

Em suma, no que toca aos subsídios domésticos, o governo brasileiro teve êxito em demonstrar que o montante concedido por meio dos três programas brevemente descritos acima superou o limite permitido pelas regras da OMC – que os tornavam inquestionáveis sob a Cláusula da Paz – correspondente ao total de subsídios domésticos de caixa-amarela concedidos no ano fiscal de 1992, como mostra a tabela 1.

TABELA 1 – Subsídios domésticos norte-americanos e o limite da Cláusula da Paz.

\$ million	MY1992	MY1999	MY2000	MY2001	MY2002
Total	\$ 2,012.7	\$ 3,404.4	\$ 2,429.3	\$ 4,144.2	\$ 3,140.3

Source: United States — *Subsidies on Upland Cotton*, “Report of the Panel,” WTO, WT/DS267/R, Sept. 8, 2004: p. 157.

Fonte: Schnepf (2007).

Teve êxito também na alegação de que aqueles subsídios domésticos causaram “grave prejuízo” aos interesses brasileiros e que por isso deveriam ser eliminados ou modificados (Cross, 2006; Schnepf, 2007). Nas palavras de Cross (2006: 181), “grave prejuízo pode ocorrer quando o efeito dos subsídios foi o desvio de importações ou exportações, supressão significativa de preços no mesmo mercado ou um aumento do *market-share* mundial do membro subsidiador”. Neste último caso, o sucesso brasileiro é fato extremamente raro na história da OMC, pois é muito difícil conseguir estabelecer relações causais que demonstrem que os subsídios realmente causaram grave prejuízo. O contencioso do algodão é a primeira acusação bem sucedida disso na área agrícola e a segunda da história da OMC.

Como vimos, outras *commodities* são beneficiadas pelos mesmos programas de subsídios domésticos. Assim, o contencioso do algodão tornou-se mais do que um desafio a um produto subsidiado específico para ser um questionamento de políticas públicas agrícolas de alcance nacional. É o que ocorreu com o programa de Pagamentos Diretos, que deverá ser re-classificado como distorcivo e ter um cronograma de redução de subsídios

estabelecido para todas as *commodities* beneficiadas. A ilegalidade do programa de Garantia de Crédito à Exportação, identificado como subsídio proibido, atinge a todas as *commodities* não notificadas. Entretanto, nem tudo o que foi apontado como irregular ou ilegal para o algodão pode ser automaticamente estendido para outras *commodities*. Quanto à alegação de “grave prejuízo”, por exemplo, será preciso demonstrar relação causal entre as quantidades fornecidas de subsídio e os efeitos adversos ao reclamante. Pelo menos é desnecessário mostrar que o total de subsídios domésticos distorcivos supera os limites declarados do ano fiscal de 1992, já que a proteção da Cláusula da Paz expirou em 2004.

3.3 - A adequação parcial dos Estados Unidos

Esta seção aborda a reação dos Estados Unidos ao desafio colocado à sua política agrícola no contencioso do algodão. O programa de Garantia de Crédito à Exportação sofreu modificações. Entretanto, os programas Pagamentos Diretos, *Marketing Assistance Loan*, Pagamentos Contra-Cíclicos e *Step 2* não sofreram as ações necessárias nos prazos estipulados. Considerando a assimetria de poder entre Brasil e Estados Unidos, não é possível que o primeiro imponha modificações ao segundo. Como discutimos, o SSC não invalida as relações de poder, tampouco viola a soberania dos Estados-membros. O parecer da OMC potencializou a demanda brasileira com tecnicidade e legitimidade internacionais, resultou em algumas reformas, mas não conseguiu impor a eliminação do *Step 2* no prazo estipulado, nem dos outros subsídios domésticos considerados irregulares. O Brasil chegou a solicitar autorização para retaliação em julho e outubro de 2005, mas retrocedeu⁴⁹. O governo alegou que houve sinais positivos de implementação, mas, paralelamente, as ameaças de retaliação brasileiras eram seguidas de contra-ameaças norte-americanas de exclusão do Brasil do Sistema Geral de Preferências, o que inviabiliza a retaliação. Em outras palavras, dificilmente o choque direto entre os Estados produzirá ganhos para o Brasil por causa da assimetria desfavorável de poder.

Entretanto, houve algumas medidas de adequação. Cabe perguntar: por que os Estados Unidos não se adequaram completamente às recomendações do SSC, no prazo

⁴⁹MRE. “Contenciosos do Brasil na OMC”, 2007. Em http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/contenciosos.doc. Acesso em 13/06/2007.

estipulado, se o algodão é parte ínfima de sua economia e a não adequação cria custos de reputação, prejudicando inclusive a liderança em negociações mais relevantes, como serviços na Rodada Doha? Por que uma adequação parcial? A não adequação diminui a credibilidade dos Estados Unidos no regime comercial que favorece seus interesses, além de evidenciar a ocorrência de trapanças nas regras da OMC, o que pode, numa condição hipotética extremada, levar à evasão de países do regime comercial.

Argumentamos que essa incoerência de comportamento pode ter parte de sua explicação na política doméstica. Após olharmos “para dentro”, constatamos que a interpretação de que a não-adequação seja um interesse racionalmente calculado pelo Estado, levando em consideração a assimetria de poder, talvez não seja a mais convincente.

Se a assimetria de poder não explica os poucos movimentos de adequação, é preciso que atores domésticos norte-americanos com capacidade para alterar o comportamento do Estado decidam agir na direção apontada pelo parecer da OMC. Para melhor entender as poucas medidas de adequação adotadas pelos Estados Unidos, é preciso levar em consideração qual o ator doméstico que deve levá-las a cabo, se o Executivo ou o Legislativo, a influência de grupos de interesse sobre esses atores, e o papel das instituições que medeiam as relações entre eles, como discutimos nos capítulos 1 e 2.

Uma tentativa de estimar a influência do setor do algodão interessado no protecionismo está exposta no anexo 1, por entendermos que facilita a exposição. Em suma, a análise mostra que o algodão é relevante para a economia agrícola de alguns estados, principalmente em termos de exportações. Possui uma capacidade de mobilização eleitoral limitada, mas que pode é potencializada pelo sistema eleitoral distrital, principalmente em eleições acirradas. As contribuições para campanhas eleitorais efetuadas pelo NCC também não são desprezíveis.

As ações relativas ao programa de Garantia de Crédito à Exportação serão as primeiras a serem analisadas. Para legalizar o programa, seria preciso eliminar a característica de subsídio à exportação, isto é, cobrar taxas dos usuários que tornassem a manutenção do programa auto-suficiente. Desse modo, o programa poderia continuar atendendo às *commodities* não notificadas⁵⁰.

⁵⁰ Mesmo que os EUA resolvessem admitir o programa como subsídio à exportação definitivamente, seria preciso diminuir a quantidade de financiamento destinada ao arroz porque, embora seja *commodity* notificada,

Como dissemos, o USDA adotou medidas de adequação em 30 de junho de 2005, no vencimento do prazo estabelecido pelo painel⁵¹. De acordo com o Departamento, a modificação da estrutura da taxa cobrada para as modalidades GSM-102 e SCGP para uma mais baseada no risco do empréstimo seria um primeiro passo importante para dirimir o contencioso do algodão. Para o então Secretário de Agricultura, essa ação demonstrava comprometimento com a OMC: “Ao implementar essas mudanças, asseguramos a continuidade da liderança norte-americana nas negociações da Rodada Doha, nas quais trabalhamos rumo a um resultado ambicioso que será benéfico à agricultura norte-americana”⁵². Contudo, o Relatório de Implementação do painel da OMC, emitido em 15 de outubro de 2007, após solicitação brasileira datada de 21 de agosto de 2006, afirmou que as ações concernentes ao programa GSM-102 haviam sido insuficientes⁵³. Já as medidas adotadas para o GSM-103 e SCGP parecem ter sido suficientes, pois o relatório não diz o contrário.

Para a adequação completa do GSM-102, seria preciso eliminar o teto de 1% do empréstimo para a cobrança da taxa de contratação da garantia de crédito, de modo que um valor maior pudesse ser recolhido, viabilizando o custeio das operações da modalidade. Sem isso, o GSM-102 continua a ser caracterizado como subsídio à exportação agrícola. Porém, o limite de 1% é estabelecido pelo Congresso, de modo que “Não obstante qualquer outra cláusula da lei, o Secretário não pode cobrar uma taxa [*origination fee*] sobre qualquer transação de garantia de crédito sob a Seção 5622 (a) desse título em excesso à quantia igual a 1 por cento da quantidade de crédito a ser garantida sob a transação”⁵⁴. A Seção 5622 (a) se refere ao GSM-102 e ao SCGP.

excede os compromissos firmados. Além do arroz, o relatório WT/DS267/RW, nota 191, aponta que carnes de frango e suína excedem os limites compromissados.

⁵¹ USDA. USDA proposes legislative changes to cotton and export credit programs to comply with WTO findings. *News Release* 0242.05. 5 de julho de 2005. Disponível em <http://www.usda.gov/wps/portal/!ut/p/ s.7 0 A/7 0 1OB?contentidonly=true&contentid=2005/07/0242.xml>, acesso em 09/01/2008.

⁵² USDA. *USDA announces changes to export credit guarantee programs to comply with wto findings*. United States Department of Agriculture, 30 de jun. de 2005a. Em <http://www.usda.gov/wps/portal/!ut/p/ s.7 0 A/7 0 1OB?contentidonly=true&contentid=2005/06/0238.xml>. Acesso em 01/07/2005.

⁵³ OMC, WT/DS267/RW. *United States Subsidies on upland cotton. Recourse to article 21.5 of the DSU by Brazil*. Item 15.1 (c) e (d). Os Estados Unidos podem questionar esse relatório no Órgão de Apelação.

⁵⁴ *United States Code*, Título 7, capítulo 87, subcapítulo II, parte B, §5641. A lei coloca como exceção transações realizadas sob a Seção 1542 (b) do *Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990*, mas não pude verificar o que é essa exceção.

A modalidade GSM-103 foi desativada pelo USDA em 30 de junho de 2005⁵⁵ e, em outubro daquele ano, o mesmo ocorreu com o SCGP. Na prática, essas ações resolveram o problema de utilizar as modalidades como subsídio à exportação. A desativação significa que a CCC não mais aceitará pedidos de garantia de crédito sob as modalidades mencionadas, o que pôde ser feito por decisão do Executivo, pois a legislação faculta isso ao Secretário de Agricultura, como se pode observar: a CCC “não deverá garantir (...) o pagamento do crédito disponibilizado para financiar exportações a menos que o Secretário determine que a venda irá (...) promover a exportação de *commodities* agrícolas norte-americanas”⁵⁶. Como a venda com crédito garantido pelo programa pode resultar em retaliação contra exportações agrícolas norte-americanas, há um motivo para a desativação. O trecho transcrito, assim como outros contidos no § 5622 citado, facultam ao Secretário a utilização das modalidades como parte da estratégia de incentivo às exportações agrícolas. O parecer desfavorável da OMC pode ter desencorajado o uso dos programas.

Em tese, já que o Executivo não pode eliminar o limite de 1% sem ação legislativa, o GSM-102 poderia ter sido desativado como foram o GSM-103 e o SCGP. O fato é que a mera desativação administrativa do programa não resolve definitivamente o problema, visto que pode ser retomado sem empecilhos legais domésticos⁵⁷. De fato, em 5 de julho de 2005, o USDA afirmou ter enviado ao Congresso proposta para retirar o limite de cobrança de 1% imposto pela lei, assim como para eliminar o GSM-103⁵⁸, ações que podem ser interpretadas na direção da adequação.

Como entender esses movimentos de adequação, embora limitados? Identificamos que a preferência do Executivo estava em deslocar o *status quo* na direção da adequação, por meio da diminuição da utilização dos subsídios à exportação na forma de garantia de crédito à exportação. Medidas nesse sentido foram a desativação prática do GSM-103 e do

⁵⁵ É interessante notar, porém, que a taxa cobrada dos usuários da modalidade GSM-103 não está sujeita ao limite de 1% que incide sobre o GSM-102 e o SCGP. Grosso modo, o Executivo poderia ter aumentado o valor da taxa para descaracterizar o GSM-103 como subsídio à exportação, mas não o fez.

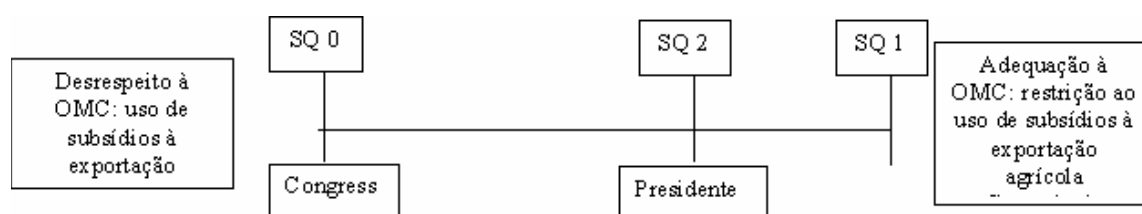
⁵⁶ United States Code, Título 7, capítulo 87, subcapítulo II, parte A § 5622 (c).

⁵⁷ Uma outra maneira de cessar a utilização do programa sem eliminá-lo seria se o Congresso não disponibilizasse mais recursos para a CCC com esta finalidade. A lei garante recursos somente até 2007 e a renovação destes fica condicionada à nova Farm Bill. Ver United States Code, Título VII, Capítulo 87, subcapítulo II, parte B, § 5641 (b)(1).

⁵⁸ USDA. USDA proposes legislative changes to cotton and export credit programs to comply with WTO findings. *News Release* 0242.05. 5 de julho de 2005. Disponível em http://www.usda.gov/wps/portal/!ut/p/s.7_0_A/7_0_1OB?contentidonly=true&contentid=2005/07/0242.xml, acesso em 09/01/2008.

SGCP, assim como a proposta para o legislativo não restringir a taxa de contratação do GSM-102 e do SGCP e eliminar definitivamente o GSM-103. No cenário abaixo (figura 8), a preferência do presidente (SQ 1) estaria próxima ao pólo de adequação. Já o Congresso, passados mais de dois anos do parecer da OMC, não agiu para definitivamente cumpri-lo. Assim, não se pode posicionar com maior segurança a preferência do Congresso, mas parece razoável equivalê-la (SQ 0) ao pólo de não-adequação. No entanto, na prática, as ações do Executivo tiveram o efeito de deslocar o *status quo* para SQ 2, pois o GSM-102 continua ativo e ilegal, ou seja, o deslocamento não foi completo.

FIGURA 8



Por que essa diferença de comportamento entre o Executivo e o Legislativo? Uma explicação estaria na baixa relevância que o setor agrícola em geral tem em termos nacionais e para os interesses eleitorais do presidente em comparação com a importância que tem para os congressistas, particularmente para os deputados. É preciso lembrar que o desafio ao programa de Garantia de Crédito à Exportação não se restringe somente ao algodão, atingindo as *commodities* agrícolas norte-americanas e seus derivados. Assim, não é somente o setor do algodão que busca a continuação do programa, dificultando um movimento de deslocamento do *status quo* à direita pelo Congresso. Não significa, porém, que a mudança seja impossível. Representantes do NCC, por exemplo, “pressionaram pela continuação (...) de um programa de Garantia de Crédito à Exportação adequado à Organização Mundial do Comércio” em audiências no Congresso⁵⁹. Josling *et al.* (2007: 26) afirmam que “a forma e a substância do debate sobre a *Farm Bill* de 2007, em extensão

⁵⁹ NCC. *Legislative affairs. Major activities carried out in 2006*. Disponível em <<http://www.cotton.org/about/report/2007/legislative.cfm>>, acesso em 11/01/2008.

muito maior do que nas leis de 1996 e de 2002, tem sido moldadas pela questão da adequação à OMC”.

Segundo Schnepf (2007: 23), a Câmara dos Deputados aprovou o projeto de lei H.R. 2419, que em sua Seção 3002 extingue o GSM-103 e o SCGP, e elimina a limitação de 1% sobre a taxa do GSM-102. Contudo, esse projeto precisa passar por um longo caminho no legislativo até que seja aprovado e nada garante que as correções sejam mantidas. O fato é que até o momento não houve ação legislativa definitiva, embora o projeto de lei H.R. 2419 seja indício importante de que os ganhos brasileiros quanto ao programa de Garantia de Crédito à Exportação possam ser concretizados. Isso corresponderia ao deslocamento do *status quo* para SQ 1.

Os Estados Unidos realizaram as ações necessárias para a adequação à OMC quanto ao programa *Step 2*, embora de forma atrasada. Em 5 de julho de 2005 (juntamente com a proposta de flexibilização do teto de 1% para a cobrança das taxas discutida acima) o Executivo encaminhou proposta ao Congresso para eliminação deste programa que foi considerado proibido por ser, ao mesmo tempo, subsídio à exportação de *commodity* não notificadas e subsídio de substituição de importações. Mais de um ano depois, em 1 agosto de 2006, o *Step 2* foi efetivamente eliminado⁶⁰. Como entender a eliminação desse subsídio agrícola pelo Congresso se a discussão realizada no capítulo 2 argumenta justamente que os grupos agrícolas têm sua maior força política na restrição de mudanças ao *status quo*?

A eliminação do *Step 2* foi incluída em um projeto de lei orçamentário que criaria a *Deficit Reduction Omnibus Reconciliation Act* de 2005. Como tal, os trabalhos não foram concentrados nos Comitês de Agricultura da Câmara e do Senado, nem considerados sob a lógica da política agrícola. O mais adequado para o congressista passou a ser não a proteção do setor agrícola, mas sim a de bom manejo dos recursos federais para a redução do *déficit* orçamentário. O objetivo era melhorar o saldo das contas do governo e o corte de gastos foi medida essencial. A verba que seria destinada para o setor agrícola, por exemplo, foi cortada em US\$ 2,7 bilhões em cinco anos do total de cerca de US\$ 40 bilhões que a lei mandava deixar de ser gasto no mesmo período⁶¹. A eliminação do *Step 2* tornou-se

⁶⁰ USTR. *Congress Approves Legislation Repealing Cotton Subsidy Program*. 01 de fev. 2006. Em http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2006/February/Congress_Approves_Legislation_Repealing_Cotton_Subsidy_Program_printer.html. Acesso em 18/05/2006.

⁶¹ ABBOTT, Charles.(2006) “U.S. bows to WTO, will end cotton subsidy”. 1 de fevereiro. Disponível em

oportuna em decorrência do parecer da OMC, ainda mais porque seus gastos variam de acordo com os preços de mercado, sendo em certa medida instáveis. Além disso, o compromisso assumido pelo Executivo, em dezembro de 2005 na Conferência Ministerial de Hong Kong, de eliminar “todas as formas de subsídios à exportação de algodão”⁶² era outro motivo para eliminar o programa⁶³.

Quando a *Deficit Reduction Omnibus Reconciliation Act* de 2005 foi sancionada pelo presidente, em 8 fevereiro de 2006, a eliminação do *Step 2* foi selada. De acordo com a Seção 1103 da referida lei, o programa seria extinto em 1 de agosto de 2006. Segundo Portman, então chefe do USTR, “a eliminação desse programa lida com duas prioridades importantes. Ela implementa recomendações do contencioso contra o Brasil na OMC e cumpre os compromissos feitos recentemente na Ministerial de Hong Kong de eliminar subsídios [de exportação] para o algodão até 2006”⁶⁴.

Por um lado, acontecimentos internacionais forneceram os argumentos e a ‘necessidade’ de ação interna numa direção pretendida pelo Executivo, viabilizando a mudança doméstica. É o que se pode interpretar da afirmação de Robert Goodlatte, então presidente do Comitê de Agricultura da Câmara: “Não estou feliz com isso, mas provavelmente é o passo adequado a dar neste momento”⁶⁵. Por outro lado, o doméstico, a

<http://www.mre.gov.py/paginas/boletines/omc/anteriores/boletin2220061.asp>, acesso em 10/01/2008.

⁶² OMC, WT/MIN(05)/DEC. Doha Work Programme. Ministerial Declaration. p. 3.

⁶³ Algo similar ocorreu com a emenda Byrd, que destinava os recursos provenientes da cobrança de tarifas anti-dumping e medidas compensatórias (*countervailing duties*) às empresas que haviam solicitado as respectivas investigações de práticas desleais de comércio. Essas transferências de recursos foram consideradas violadoras das regras da OMC em 2003, os Estados Unidos chegaram a ser retaliados por Japão, México, Canadá e União Européia, mas elas somente foram extintas pelo Congresso em 2006. A lógica para sua extinção pode ser similar à do *Step 2*. Segundo informe do Departamento de Estado, “antes da passagem da emenda Byrd, o Tesouro norte-americano recebia toda a receita de anti-dumping e medidas compensatórias. A eliminação da emenda retomaria aquela prática, reduzindo o déficit orçamentário federal em cerca de US\$ 300 milhões em 5 anos” (ODESSEY, Bruce (2006). *Congress passes repeal of dumping law ruled illegal by WTO*. Department of State. 6 de fevereiro. Disponível em <<http://usinfo.state.gov/ei/Archive/2006/Feb/02-757790.html>>, acesso em 10/01/2008.) Há algumas diferenças importantes entre os casos. A emenda Byrd atendia a diversos setores e houve retaliação contra ela. Já o *Step 2* é específico para o setor de algodão e não houve retaliação.

⁶⁴ USTR (2006). Congress approves legislation repealing cotton subsidy program. 1 de fevereiro. Disponível em <http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2006/February/Congress_Approves_Legislation_Repealing_Cotton_Subsidy_Program.html>, acesso em 20/08/2007. Contudo, não se deve esquecer que a modalidade GSM-102 de Garantia de Crédito à Exportação foi considerada subsídio à exportação e ainda vigora.

⁶⁵ FOLHA ONLINE. (2006) Congresso dos EUA aprova fim do subsídio à exportação de algodão. 2 de fevereiro. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u104885.shtml>>, acesso em 20/08/2007.

lei orçamentária foi uma janela de oportunidade para a mudança doméstica. Leis agrícolas e emendas podem ser votadas nos intervalos de reedição da *Farm Bill*, mas não é comum alterar programas estruturais fora de época. Nas palavras de Woods Eastland, presidente do NCC, a “decisão de eliminar completamente um programa agrícola norte-americano no meio de uma *Farm Bill* é virtualmente sem precedentes”⁶⁶.

A inserção do *Step 2* em uma lei mais abrangente, cujo foco não é agricultura e sim o corte de gastos, retirou-o das instituições políticas nas quais a defesa do *status quo* é mais facilmente obtida. Para se ter idéia da maior dificuldade de eliminá-lo em um processo de política agrícola, 24 dos 46 deputados que compõem o Comitê de Agricultura da Câmara, eram oriundos do cinturão do algodão. O Comitê poderia ser utilizado como *gate-keeper*, impedindo a abertura do espaço político ao deslocamento do *status quo*.

Outro aspecto importante é que ele é especificamente destinado ao setor do algodão, isto é, não abrange diversas *commodities*. Com isso, a resistência à mudança seria concentrada apenas neste setor, com influência política em menos congressistas, ao contrário do programa de Garantia de Crédito à Exportação.

É preciso lembrar, porém, que a mudança não foi imediata. O Executivo solicitou formalmente a eliminação do programa logo após o vencimento do prazo estipulado pela OMC, mas foi criado acordo entre o Legislativo e os cotonicultores para fazer corresponder o fim do programa ao ano fiscal do algodão. Eastland afirmou entender a necessidade de se adequar à OMC, embora a associação não concorde com o parecer do contencioso, mas destacou que “ao eliminar o programa *Step 2* na conclusão do atual ano fiscal, ao invés de eliminação imediata [como propunha o presidente], o Comitê de Agricultura do Senado conseguiu limitar falhas de mercado”⁶⁷. Cabe destacar que o Comitê de Agricultura do Senado, embora não capitaneasse o projeto de lei, conseguiu obter uma compensação para os cotonicultores com a postergação da eliminação do programa.

Passemos aos subsídios domésticos. O painel havia recomendado que até 21 de setembro de 2005 os Estados Unidos adotassem medidas para “remover os efeitos adversos ou eliminar aqueles subsídios norte-americanos identificados como contingentes aos preços

⁶⁶ NELSON, T. Cotton. (2005) “Statement: Senate Budget Reconciliation Package”. *News Releases*. National Cotton Council. 6 de outubro. Disponível em <<http://www.cotton.org/news/releases/2005/budgetstate.cfm>>, acesso em 20/08/2007.

⁶⁷ Ibidem.

— *marketing loan provisions, Step 2* e Pagamentos Contra-Cíclicos” (Schnepf, 2007: 15). Contudo, o *Marketing Assistance Loan* e os Pagamentos Contra-Cíclicos não sofreram modificação ou eliminação até o momento.

Mediante reclamação brasileira de que as medidas de implementação norte-americanas eram insuficientes, mesmo inexistentes, o governo norte-americano argumentou que após as ações referentes ao *Step 2* e ao programa de Garantia de Crédito à Exportação, a política de subsídio doméstico ao algodão não mais causaria grave prejuízo aos interesses brasileiros, pois, em conjunto, seu impacto no mercado internacional teria sido diminuído (Schnepf, 2007). Contudo, o Relatório de Implementação do painel da OMC destacou que o *Marketing Assistance Loans* e os Pagamentos Contra-Cíclicos deveriam ser modificados, pois os subsídios concedidos por esses programas continuaram a suprimir o preço do algodão⁶⁸. Entretanto, o Relatório de Implementação concluiu, a despeito da acusação brasileira, que os dois programas não causaram grave prejuízo aos interesses brasileiros em termos de desvio de comércio, isto é, não houve aumento do *market share* norte-americano em decorrência das subvenções⁶⁹.

É preciso ter em mente que o desafio aos subsídios domésticos norte-americanos não é uma contestação dos programas em si, mas sim das quantidades compulsórias que devem ser transferidas aos produtores. “O Brasil não solicita que o Painel julgue se os programas de pagamentos contra-cíclicos e de *marketing loan* são inconsistentes com a OMC como tais”⁷⁰. É por isso que boa parte do contencioso é concentrada nos modelos econométricos, por exemplo, no impacto que a eliminação do *Step 2* teve sobre os cotonicultores. Nesse sentido, o questionamento àqueles subsídios domésticos não é a respeito da compatibilidade de cada um com as regras da OMC, como foi contra o *Step 2* ou o programa de Garantia de Crédito à Exportação. Isso quer dizer que a mudança doméstica para a concessão futura de subvenções precisa ocorrer no cálculo destas e não no desenho dos programas, por exemplo, nos critérios de elegibilidade. Uma decisão a esse respeito pode estar contingente à negociação de Doha.

Ademais, a modificação para subvenções futuras deve ser feita especificamente para

⁶⁸ OMC, WT/DS267/RW. *United States Subsidies on upland cotton. Recourse to article 21.5 of the DSU by Brazil*. Item 15.1 (a).

⁶⁹ Idem. Item 15.1 (b).

⁷⁰ Idem, Item 9.55.

o algodão, pois foi para esse produto que ficou provada relação entre subsídios domésticos e grave prejuízo. Apesar de haver suspeitas de que outras *commodities* sejam igualmente vulneráveis a um desafio similar ao do algodão – as principais *commodities* subsidiadas estão entre as mais exportadas – a mesma prova teria de ser efetuada para que os subsídios concedidos pelos mesmos programas fossem consideradas irregulares (Schnepf e Womach, 2007). De imediato, os pagamentos ao algodão deveriam ser suspensos para cessarem seus efeitos adversos. Aliás, é o que já deveria ter acontecido, segundo o Relatório de Implementação.

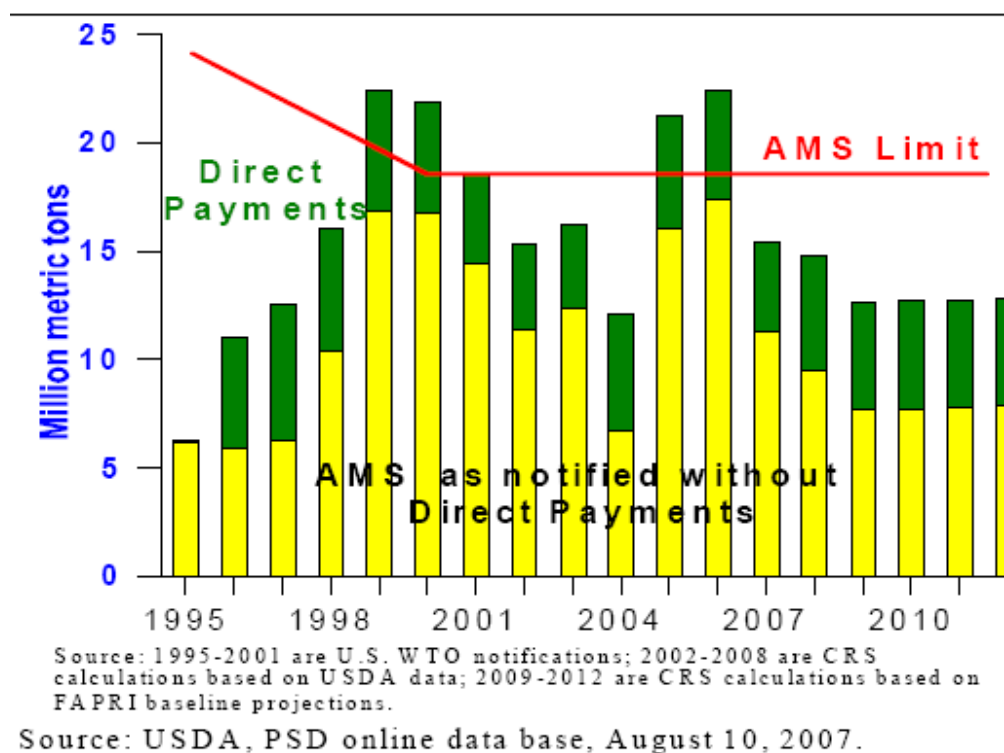
Não temos a pretensão de oferecer a solução legislativa definitiva para a adequação, mas, para efeitos de ilustração, diminuir o *target price* dos Pagamentos Contra-Cíclicos e a *loan rate* do *Marketing Assistance Loans* parecem ser ações naquele sentido. Note-se que os índices estabelecidos para o algodão, assim como para outras *commodities* agrícolas, são individualizados⁷¹. A mudança em um índice não afetaria diretamente um outro, o que mina o argumento de que este é um desafio aos programas em si, cujo alvo seria todo o setor agrícola.

Isso é relevante porque muda a estrutura de preferências doméstica a ser observada e, conseqüentemente, o nível de resistência interna à pressão internacional. Não é todo o setor agrícola que tem motivo impedir o deslocamento do *status quo*, como no caso da Garantia de Crédito à Exportação, mas apenas os produtores de algodão. Assim, estratégias legislativas similares à utilizada para a eliminação do *Step 2* poderiam ser colocadas em prática. O problema é que não houve atores domésticos poderosos cuja preferência fosse o deslocamento do *status quo* na direção da restrição dos recursos transferidos para os produtores de algodão. Na versão da Câmara da nova *Farm Bill* (H.R.2419) aprovada em julho de 2007, portanto anterior ao Relatório de Implementação, aparentemente não existe medida restritiva que cesse imediatamente os efeitos adversos provocados pelos subsídios, nem sinais que apontem para programas menos distorcivos (Schnepf, 2007). O Executivo também parece não ter se engajado para modificar o *Marketing Assistance Loan* nem os Pagamentos Contra-Cíclicos. Pode ser que isso seja modificado após o resultado da provável apelação norte-americana ao Relatório de Implementação, cujos resultados devem ser conhecidos em meados de 2008.

⁷¹ Para o *Target price*, ver Seção 1104 (c) e para a *Loan rate*, ver Seção 1202, ambas da Farm Bill de 2002.

Por fim, abordaremos o programa de Pagamentos Diretos, que deve ser re-classificado da caixa-verde para caixa-amarela, ou modificado para ter seu componente distorcivo eliminado. Neste último caso, seria preciso alterar a seção 1106 da *Farm Bill* de 2002 para eliminar a restrição de pagamentos aos produtores de frutas, arroz selvagem, verduras e legumes. Já a primeira alternativa, mais comumente comentada, poderia ter implicações mais profundas para a política agrícola norte-americana (Schnepf, 2007). Isso porque re-classificar esses pagamentos – que entre os anos fiscais de 1996 e 2006 transferiram por volta de US\$ 5 bilhões por ano e constituíram 26% do custo da política agrícola – como distorcivos poderia fazer os Estados Unidos excederem seu limite de subsídio permitido na OMC, como teria ocorrido em 2005 e 2006 caso tivessem sido efetivamente re-classificados, conforme o gráfico abaixo.

GRÁFICO 6 – Subsídios agrícolas norte-americanos e os limites da OMC



Fonte: Schnepf, 2007.

Esse caso se assemelha ao do programa de Garantia de Crédito à Exportação, mas teria abrangência ainda maior. A reclassificação tem potencial para colocar toda a política

de subsídios agrícola em incompatibilidade com os compromissos da OMC.

Capítulo 4 – O CAFTA-DR e as políticas comercial e agrícola dos Estados Unidos

A política comercial dos Estados Unidos sofreu uma modificação importante sob a administração Bush. O país incorporou com assiduidade uma estratégia de proliferação de acordos de livre-comércio. O acordo de liberalização comercial realizado entre os Estados Unidos, Costa Rica, Guatemala, Nicarágua, Honduras, El Salvador e República Dominicana – o CAFTA-DR – é um desses acordos. Apesar de seu pequeno potencial econômico para os Estados Unidos, esse foi um acordo de difícil ratificação devido à oposição de grupos de interesse e congressistas. Interessa-nos, particularmente, as dificuldades colocadas pelo setor de açúcar norte-americano para a ratificação desse acordo comercial. Antes de abordar o desafio colocado à política de proteção ao setor de açúcar, é importante contextualizar a negociação do CAFTA-DR em meio à agenda de política comercial dos Estados Unidos.

4.1 – A política comercial na administração Bush

Uma das críticas de George W. Bush aos seus adversários Democratas na campanha presidencial de 2000 era a incapacidade deles obterem o *fast-track* e de concluírem acordos de liberalização comercial multilaterais, regionais e bilaterais. Na verdade, Clinton havia concluído negociações bilaterais com a Jordânia em 2001 e iniciou negociações com Singapura e Chile em 2000, mas o candidato Republicano considerava esses esforços tímidos. Paralelamente, não havia uma Rodada da OMC em negociação e as iniciativas regionais nas Américas e no Pacífico registravam poucos avanços. Era preciso retomar a liderança da liberalização comercial mundial.

No poder, a administração Bush reiterou a disposição em negociar acordos de livre-comércio em diversos níveis. Ao apresentar a agenda comercial da administração em 2001, Robert Zoellick, chefe do USTR, se queixou de que “enquanto existem aproximadamente 130 acordos de livre-comércio globalmente, os Estados Unidos são parte de apenas dois: um com o Canadá e o México (NAFTA) e outro com Israel”. E condenou “a ausência dos

Estados Unidos da proliferação de acordos comerciais” (USTR, 2001: 4). Para resolver essa falha, afirmou que os Estados Unidos deveriam negociar em

“múltiplas frentes, porque a mensagem que eu quero enviar ao mundo é que os Estados Unidos estão querendo negociar; nós queremos abrir se eles abrirem. Mas se os outros forem muito lentos, nós iremos nos mover sem eles. Nossa economia é tão atrativa e o modelo do nosso setor privado é tão atraente que as pessoas virão até nós se formos acessíveis e determinados” (USTR, 2001: 4).

A idéia de promover acordos de livre-comércio bilaterais não era algo simples para a tradição da política comercial norte-americana, predominantemente multilateral (Vigevani *et al.*, 2007). Porém, o ideário de maximizar o emprego do poder norte-americano e, nesse sentido, a convicção de que agir sozinho pode ser necessário e desejável, ajuda entender os esforços bilaterais diante dos impasses da Rodada Doha e da negociação da ALCA. As afirmações de Zoellick em *hearings* no Congresso deixam isso evidente:

“agir em frentes múltiplas nos permitiu tomar o fato de que os Estados Unidos começam com 25 por cento da economia mundial e usar isso. Também significa que não permitiremos que nenhum outro país nos bloqueie, de modo que se nós estamos nas negociações da OMC e 1 de 144 países decide nos parar, nós não possamos seguir. Francamente, também nos permite dar o ritmo ao invés de sermos reativos” (Ways and Means, 2003: 13)

Argumentando especificamente sobre as dificuldades de concluir a ALCA e a estratégia alternativa concluir de acordos bilaterais e regionais, Zoellick afirmou: “Há uma clara mensagem, que nós tentaremos fazer isso [acordo de livre-comércio] hemisférico, mas se não pudermos, trabalharemos com aqueles que querem” (Ways and Means, 2004: 13). Na América Latina foram concluídos acordos com: Chile, implementado em 2004; Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana – o CAFTA-DR, plenamente ratificado em 2007; Peru, ratificado em 2007; Colômbia, assinado em 2006; Panamá, assinado em 2007.

Embora a proliferação tenha correspondido à proposta da administração, não se pode afirmar que ela tenha tido sucesso completo, pois a Bolívia, o Equador e o Mercosul, com destaque para o Brasil em função do tamanho de sua economia, repudiam a agenda

comercial norte-americana. De fato, desde o início dos anos 1990 os Estados Unidos possuem o objetivo de promover uma área de livre-comércio hemisférica, mas o que queremos ressaltar é que a atuação em diversos níveis de negociação – multilateral, regional e bilateral – é uma inovação que, “apesar das dificuldades em que tropeçou, tanto dentro quanto fora dos Estados Unidos, esta estratégia tem permitido à Washington se converter no eixo central de uma nova geração de acordos de livre-comércio” (Russel, 2006: 53). Um eixo central, mas de atratividade limitada.

Dois elementos dessa estratégia chamam a atenção. O primeiro é o *building blocks*. Diante da impossibilidade de avançar a liberalização comercial na direção pretendida pelos Estados Unidos no nível multilateral, passa-se a negociar nos níveis regional e bilateral, de modo a ir disseminando a agenda norte-americana. A afirmação de Robert Portman, que substituiu Zoellick como chefe do USTR, ilustra isso: “Longe de isolar o Mercosul, quero abraçar o Mercosul”⁷². O segundo elemento é a ‘liberalização competitiva’. Por meio dela, governos procuram tornar seus Estados mais competitivos do que os outros “assegurando acesso preferencial a mercados-chaves e, mais importante, vinculando reformas domésticas através de obrigações contratuais, melhorando assim o clima para investimento em seus mercados” (Schott, 2004: 362). A conclusão de acordos com os Estados Unidos fariam esses países mais competitivos frente aos outros⁷³.

Um fator importante que se soma ao elemento da liberalização competitiva, e talvez seja até seu principal propulsor nos países andinos e da América Central e Caribe na busca por acordos comerciais fora da ALCA, era a possibilidade de não renovação das preferências comerciais unilaterais concedidas pelos Estados Unidos a esses países como uma forma de assistência. De fato, a Iniciativa para a Bacia do Caribe, destinada aos países da América Central e Caribe e a lei de Preferências Comerciais Andinas estavam programadas para expirar ao final de 2008 e 2006, respectivamente (Lek, 2005; Storrs, 2005). Para não perdê-las, muitos desses países buscaram acordos de livre-comércio.

Além de visar temas puramente comerciais, a política comercial norte-americana

⁷² LANDIM, Raquel e GÓES, Francisco. (2006) “EUA querem ver Doha concluída ainda este ano”. *Valor Econômico*. 3 de abril. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?cod=278704>, acesso em 04.04.2006.

⁷³ Para uma crítica à ‘liberalização competitiva’, a qual compartilhamos, ver BASTOS, Pedro Paulo Z. “A política comercial estadunidense: a estratégia de liberalização competitiva, os acordos bilaterais e a ALCA”. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, nº 1, abril-junho de 2004.

está atrelada a objetivos de política externa, de segurança e de política doméstica. Schott (2004: 363) aponta que, por um lado, os acordos de livre-comércio têm objetivos estritamente econômicos, mas há também o intuito de promover o “estado de direito, fortalecer as fundações da governança democrática e assegurar apoio aos esforços globais contra o terrorismo”. Na mesma linha, Feinberg (2003: 1027) sustenta que os Estados Unidos “esperam que um Hemisfério Ocidental integrado gere externalidades positivas ou *spillover* numa série de questões transfronteiriças de preocupação comum, de contra-terrorismo à contra-narcóticos, de proteção ambiental a cooperação energética”. Alguns vão mais além e apontam objetivos políticos e de segurança como sendo os principais motivos para a negociação dos acordos comerciais com economias pequenas (Rosen, 2004). Para Salazar-Xirinachs e Granados (2004: 233), embora o CAFTA-DR seja importante para alguns setores empresariais norte-americanos, o valor da América Central não deve ser exagerado no conjunto maior dos interesses empresariais dos Estados Unidos, levando à percepção de que “objetivos e motivações geopolíticas e de segurança são parte essencial desse acordo particular”. Por fim, a importância dos grupos latino-americanos e temas relacionados a essas populações para as eleições nos Estados Unidos colocam os acordos comerciais na agenda de política doméstica (Lowenthal, 2006).

O contexto político doméstico norte-americano inóspito aos acordos de livre-comércio com a América Latina denota a relevância atribuída pela administração a esse instrumento político. A negociação e a ratificação do NAFTA (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte) na primeira metade dos anos 1990 resultaram possivelmente na maior politização doméstica da história da política comercial dos Estados Unidos (Mundo, 1999; Destler, 2005). O principal elemento de politização doméstica decorreu de o NAFTA ser o primeiro acordo abrangente a ser negociado com um país não desenvolvido, de leis trabalhistas e ambientais consideradas pouco avançadas e de baixos salários comparados aos pagos nos Estados Unidos. O *Big Business* apoiava a iniciativa, mas grupos ambientalistas e sindicatos se mobilizaram fortemente em oposição ao acordo regional. Os ambientalistas temiam a erosão dos padrões de proteção ambiental nos Estados Unidos ou que o México se tornasse um santuário para empresas norte-americanas poluidoras. Os sindicatos temiam uma competição mais direta com um país de baixos salários, assim como a transferência de fábricas norte-americanas para aproveitar os baixos salários mexicanos.

Essas posições tomaram contornos partidários, com a maioria dos Republicanos representando a posição do empresariado e a maioria dos Democratas advogando os interesses de grupos ambientalistas e sindicatos. Após duros debates e grandes esforços da administração Clinton o NAFTA foi ratificado pelo Congresso, mas deixou seqüelas políticas domésticas: a aversão a negociação de acordos de livre-comércio com países latino-americanos e principalmente a dificuldade em lidar com temas ambientais e trabalhistas na agenda comercial (Destler e Balint, 1999). Essas seqüelas explicam boa parte da falha de Clinton em obter a renovação do *fast-track* (atual TPA) junto ao Congresso, sem o qual a administração tem poderes e credibilidade reduzidos para negociar acordos de livre-comércio.

O que se quer assinalar aqui é que a política comercial foi selecionada pela administração Bush como um dos principais meios de relacionamento com os países do hemisfério, principalmente os centro-americanos. Nas palavras de Zoellick, “conectamos o comércio a alguns outros objetivos, não somente crescimento global, mas desenvolvimento, expansão do estado de direito, sociedades abertas e os valores que de fato estão no coração do nosso país e sistema político” (Ways and Means, 2003: 13). Para viabilizar o emprego desse instrumento foi necessário obter a concessão do TPA pelo Congresso, o que ocorreu em 2002.

O debate doméstico em torno do TPA não foi simples. A *Trade Promotion Authority Act* foi aprovada por margem apertada na Câmara (215 a 212), embora no Senado a aprovação tenha sido mais folgada (64 a 34). Isso deriva em sua maior parte de dois fatores vinculados diretamente à política doméstica (Destler, 2005). Primeiro, da relação de forças sociais. Há forte mobilização de grupos trabalhistas, ambientalistas e, em menor escala, de direitos humanos, que se opõem a uma maior integração da economia norte-americana à mundial se não houver regras que protejam seus interesses. Os grandes grupos empresariais, que em geral favorecem o livre-comércio, ou no mínimo não reivindicam um protecionismo de grandes proporções, com algumas exceções, não desenvolvem por conta própria uma campanha sistemática em prol da liberalização. Segundo, a crescente polarização partidária. O primeiro fator é o mesmo mencionado com relação ao debate do NAFTA e dispensa aprofundamento. Mas para o segundo é preciso fazer um breve comentário.

Conforme discutido no capítulo 2, o comportamento dos congressistas norte-americanos é reportado pela literatura como *accountable* em boa medida aos grupos eleitoralmente relevantes. Porém, os políticos do Partido Democrata, incluído o presidente ou os presidenciáveis, identificaram-se com os grupos trabalhistas, ambientais e de direitos humanos de maneira muito mais intensa que os Republicanos. Estes, por sua vez, são mais associados ao empresariado, que teme o aumento da regulamentação estatal e a diminuição da exploração de vantagens comparativas obtidas pela transnacionalização das operações.

A política comercial não é o principal motivo da polarização partidária. Essa seria derivada de outros fatores mais arraigados na política doméstica. Um deles seria mudança nas preferências da população, que veio se tornando mais conservadora desde os anos 1970. Outro seria o redesenho obrigatório dos distritos congressuais. De dez em dez anos, após o censo, as legislaturas estaduais devem redesenhar os distritos nos quais concorrem os candidatos para o Congresso nacional de modo que os distritos reflitam uma distribuição mais equânime da população. Assim, quando possível, legislaturas procuram remodelar os distritos para acomodar eleitorados fiéis a um partido (Bowler, Donovan e Heerde, 2006). Além disso, partidos e lideranças políticas se tornaram mais ideológicos. As duas últimas eleições presidenciais refletem a polarização.

Com a exacerbação da polarização partidária, a formação de uma coalizão política doméstica que agregue preferências sob um instrumento de concessão de autoridade ao presidente fica dificultada. “O presidente Bush e o USTR Zoellick conseguiram a autorização para negociação, mas não os amplos consenso e mandato que foram fornecidos aos seus predecessores” (Destler, 2005: 282). O ‘*Bipartisan*’ *Trade Promotion Authority* foi aprovado sobre considerável base partidária, com a cooperação de apenas 25 Democratas. Ajudaram o capital político acumulado pelo presidente em decorrência do 11 de setembro e, principalmente, pesados *side payments* para obter os votos necessários, como a salvaguarda tarifária imposta sobre as importações de aço, a promessa de negociar regras de origem mais rígidas para a importação de têxteis no CAFTA e com os países andinos, e a complacência com os vultuosos subsídios da *Farm Bill* de 2002 (Bergstein, 2002).

Bergstein (2002:4) observa corretamente que “todo presidente que quis obter autorização doméstica para conduzir novas negociações liberalizantes internacionais teve que fazer concessões aos principais interesses protecionistas do dia. Toda a história da

política comercial norte-americana do pós-guerra pode ser caracterizada como ‘um passo para trás, dois passos adiante’. A diferença para o TPA é que as concessões protecionistas anteriores compunham amplas coalizões domésticas, bipartidárias, que se refletiam em boas margens de ratificação dos acordos comerciais. Como a função do TPA é agregar preferências que deverão ser projetadas no exterior, é de se esperar que acordos que coincidam com aquelas preferências que aprovaram a autorização comercial enfrentem dificuldades similares para a ratificação, desde que a estrutura de preferências doméstica permaneça estável. Isto é, mesmo contando com eventual maioria Republicana, “Uma vez que a vitória foi construída sobre um número de Republicanos votando contra seus eleitorados e convicções, coloca-se em dúvida a habilidade do USTR em ganhar a aprovação de acordos comerciais controversos no futuro” (Destler, 2005: 332). A dificuldade em ratificar o CAFTA-DR expôs a divisão política doméstica.

4.2 – O CAFTA-DR e o açúcar

O CAFTA-DR é expressão da política comercial norte-americana delineada na seção anterior. Faz parte de duas estratégias específicas inauguradas na administração Bush: a liberalização competitiva e a *building blocks*. Do ponto de vista comercial, busca igualar ou melhorar as oportunidades para empresas norte-americanas, já que os países da América Central têm acordos de livre-comércio com Chile, República Dominicana, México e Canadá, além de acordos de investimentos com países europeus e latino-americanos. Adicionalmente, é um instrumento da política externa para a América Latina, a despeito da concentração de esforços e recursos em outras regiões do globo. Lida também com ameaças consideradas de baixa intensidade, como tráfico de drogas, imigração ilegal, corrupção. Assim, o acordo comercial é tido como um meio para fortalecer e aprimorar o estado de direito, aumentar a influência política norte-americana e expandir oportunidades econômicas (Salazar-Xirinachs e Granados, 2004). O depoimento de Noriega em defesa da ratificação do CAFTA-DR salienta a importância do acordo para a administração Bush.

“A formação de um Acordo de Livre-Comércio com a América Central e a República Dominicana tem sido uma de nossas prioridades diplomáticas nos últimos dois anos e meio.

Acreditamos que a eliminação de barreiras comerciais podem ser um processo de transformação de sociedades. Ao estimular o crescimento, tornar os processos decisórios econômicos mais transparentes e ao abrir novas oportunidades econômicas para trabalhadores, fazendeiros e empresários, o livre-comércio não somente aumenta a prosperidade, mas fortalece a democracia. Isso aumenta a segurança dos Estados Unidos. A pobreza esmagadora é uma das causas da instabilidade política, da migração e do crime na América Central e na República Dominicana. É melhor atacar esses problemas na fonte do que ter que lidar com eles quando eles atingirem nosso litoral pela imigração ilegal, tráfico de drogas ou terrorismo” (Western Hemisphere, 2005c: 14).

Os governantes dos países centro-americanos e da República Dominicana defendem o CAFTA-DR como uma oportunidade de melhorar a inserção econômica internacional. Ele substitui e consolida boa parte das preferências comerciais unilaterais concedidas pelos Estados Unidos a esses países por meio do SGP, do *Caribbean Basin Economic Recovery Act* e do *Caribbean Basin Trade Partnership Act*, muitas das quais precisavam ser renovadas periodicamente pelo Congresso, além de liberalizar partes adicionais de comércio. Seria também estímulo à solidificação e aprimoramento das reformas neoliberais em marcha há cerca de duas décadas. Tal posição, apoiada por muitos segmentos sociais, principalmente o empresarial, obviamente não é isenta de críticas e de oposição, como demonstram os debates ocorridos durante os processos de negociação e ratificação (Condo, Colburn e Rivera, 2005; Jaramillo e Lederman, 2005; Hornbeck, 2007).

O CAFTA-DR é um acordo de liberalização comercial regional em que cada membro, apesar de ter um cronograma próprio para eliminar as barreiras ao acesso ao seu mercado, está sujeito aos mesmos compromissos⁷⁴. É um acordo abrangente, pois liberaliza

⁷⁴ A proposta inicial era a de negociação dos países centro-americanos em bloco com os Estados Unidos. Aqueles negociavam entre si, formulavam uma proposta comum e utilizavam-na na negociação. Porém, na quarta das 9 rodadas de negociação a Guatemala decidiu adotar uma posição autônoma e a Nicarágua fez o mesmo na quinta rodada. Os cinco países centro-americanos formam o Mercado Comum Centro-Americano, um projeto de integração regional iniciado nos anos 1960, interrompido nos anos 1970 e retomado em 1993. Cerca de 35% do comércio dos membros é intra-regional. A tarifa externa comum é limitada em 15%, com exceções para alguns produtos agrícolas, como laticínios, açúcar e arroz. A previsão era constituir união alfandegária em 2005 (Condo, Colburn e Rivera, 2005). Porém, o acordo que efetivamente cria a União Aduaneira Centro-Americana só foi concluído em dezembro de 2007 e ainda precisa ser ratificado pelos membros. O atraso é atribuído às dificuldades de ratificação do CAFTA-DR, sobretudo pela Costa Rica. O maior impulso para a conclusão do protocolo de criação da União Aduaneira Centro-Americana, cujos membros são Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, foi a exigência da UE de negociar a liberalização comercial com os países da região em bloco. NACIÓN.COM. (2007) “Hacia una unión aduanera real”. Editorial. 15 de dezembro. Disponível em

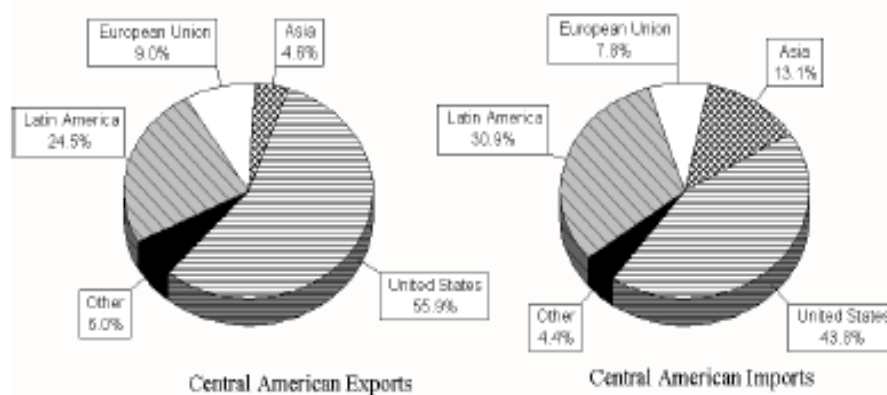
e estabelece regras para compras governamentais, propriedade intelectual, serviços, investimentos e mercadorias. Lida também com questões ambientais e trabalhistas. O CAFTA-DR não afeta subsídios domésticos à agricultura e aborda pouco de subsídios à exportação. O compromisso é de não subsidiar as exportações para os membros do acordo, a não ser quando em competição com exportações subsidiadas de terceiros. No que toca a mercadorias, a maior parte passou a ser comercializada isenta de tarifas logo após o acordo entrar em validade. Porém, alguns produtos sensíveis, principalmente os agrícolas, possuem um cronograma de abertura maior e mais lento, que pode chegar a 20 anos. Alguns desses produtos são batatas e cebolas importadas pela Costa Rica, milho branco importado por Guatemala, El Salvador, Nicarágua e Honduras e o açúcar importado pelos Estados Unidos. Esses produtos continuarão sujeitos a quotas, que serão aumentadas anualmente em 2% após um certo período (Hornbeck, 2007; Jaramillo e Lederman, 2005).

A ratificação do CAFTA-DR foi difícil e gerou um debate amplo. No Senado, foi aprovado por 54 a 45 em 30 de junho de 2005 e na Câmara o acordo foi aceito por 217 a 215 em 28 de julho do mesmo ano. Foi o mais difícil da história da política comercial norte-americana em termos de construção de uma coalizão que viabilizasse a ratificação, superando inclusive o NAFTA. A exemplo deste último acordo, sindicatos e ambientalistas, representados em sua maioria por congressistas Democratas, se opuseram ao CAFTA-DR por causa do grau de regulação considerado insuficiente para os dois temas. Setores específicos, como o de têxteis, alguns produtores de manufaturas e os produtores de açúcar também desaprovavam o acordo (Destler, 2005).

Essa dificuldade pode causar surpresa em decorrência da assimetria de poder entre os Estados Unidos, de um lado, e os centro-americanos e a República Dominicana de outro. Não é necessário detalhar esta óbvia assimetria. Basta mencionar que enquanto cerca de 50% das exportações e importações dos seis países são feitas com os Estados Unidos, conforme o gráfico abaixo, eles representaram cerca de 1,5% do comércio exterior norte-americano em 2004. O acordo não tampouco tem capacidade de influenciar significativamente o conjunto da economia norte-americana. A *United States International Trade Commission* estimou que seu efeito seria de agregar 0,01% do produto nacional bruto para cada ano do acordo (Jaramillo e Lederman, 2005).

http://www.nacion.com/ln_ee/2007/diciembre/15/opinion1354009.html, acesso em 25.01.2008.

GRÁFICO 7 – Distribuição do comércio centro-americano em 2003.



Data Source: IMF, *Direction of Trade Statistics, 2004 Yearbook*.

Fonte: Hornbeck (2007).

Apesar da assimetria, os cinco países da América Central e a República Dominicana são, em conjunto, os segundos maiores importadores dos Estados Unidos na América Latina, ficando atrás somente do México. As importações daqueles países são maiores do que as da Rússia, Índia e Indonésia combinadas. Antes do acordo, mais de 80% das exportações dos membros do CAFTA-DR entravam nos Estados Unidos com tarifa zero, enquanto 40% das vendas norte-americanas recebiam esse tratamento. Isso confere ao arranjo uma certa importância para o fortalecimento das relações comerciais no hemisfério, e por isso era amplamente apoiado pelo empresariado. Ademais, era apresentado pela administração com uma das mais importantes iniciativas para a América Latina (Allgeier *apud* Ways and Means: 2005).

Essa seção argumentou que a efetivação do CAFTA-DR era movimento de grande importância para a administração. Mas, como todo acordo desse tipo, o CAFTA-DR tem potencial para determinar alguns vencedores e perdedores em função da troca de concessões. Esses atores compõem uma relação de forças políticas domésticas para determinar se haverá ratificação e em que termos. Como vimos no capítulo 1, a política comercial norte-americana conta com a TPA como uma maneira de agregar preferências e viabilizar a negociação internacional. Isso dota o presidente de maior legitimidade internacional, mas não significa que a decisão de ratificação deixe de ser caracterizada

como uma compartilhada por atores autônomos, no caso o Executivo e Legislativo, ligados à *constituencies*.

4.3 – As concessões limitadas ao setor do açúcar no CAFTA-DR

Qual o desafio que a negociação do CAFTA-DR colocou à política de proteção ao setor de açúcar dos Estados Unidos? Diferentemente do contencioso do algodão, o que estava em jogo não era a legalidade ou a regularidade da política protecionista, mas sim a abertura do setor como moeda de barganha. Esse foi um desafio colocado pelos seis interlocutores dos Estados Unidos e, na interpretação dos produtores de açúcar, pela própria administração Bush⁷⁵. A administração, por sua vez, não concorda que haja qualquer risco de modificação da proteção ao setor por causa do CAFTA-DR. Contudo, se a estratégia de proliferação de acordos comerciais continuar no longo-prazo, a política de proteção ao açúcar terá de ser reformada ou mesmo extinta.

O compromisso norte-americano foi de paulatinamente aumentar a quota de importação de açúcar destinada aos parceiros (Olson, 2005). Antes do CAFTA-DR, os cinco países centro-americanos e a República Dominicana possuíam quotas isentas de tarifa sob o Acordo sobre Agricultura da OMC de, respectivamente, 126.365 toneladas métricas (tm.) e 185.335 tm. Juntos, portanto, os seis países possuíam 311.700 tm *duty free*, o que correspondia a 28% dos 1,139 milhões de tm distribuídas pelos Estados Unidos para 41 países sob o Acordo de Agricultura. Com o CAFTA-DR, os norte-americanos concederam 99 mil toneladas métricas a mais para os centro-americanos no primeiro ano de validade do acordo, e 41 mil tm seriam adicionadas gradualmente ao longo de 15 anos. Já a República Dominicana teria um aumento de 10 mil tm no primeiro ano e mais 2% anualmente sobre o valor adicional concedido no primeiro ano. Então, no início, a quota dos parceiros norte-americanos seria dilatada em 109 mil tm, alcançando incremento de quase 465 mil tm ao longo de 15 anos, como demonstra a tabela 2. Estima-se que a produção centro-americana exportada para os Estados Unidos aumente de 4% para 8%.

⁷⁵ Relatório de março de 2004 do Agricultural Technical Advisory Committee for Trade in Sweeteners and Sweetener Products, “The U.S.-Central American Free Trade Agreement (CAFTA)”. Disponível em http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/CAFTA_Reports/asset_upload_file97_5940.pdf, acesso em 30.01.2008.

TABELA 2: Cronograma de ampliação de quotas ao açúcar no CAFTA-DR (toneladas métricas)

CAFTA sugar import access	2003-04 quota	Increase year 1	Increase year 2	Increase year 15 ^a	Total, year 15	Annual increase year 16 +
Guatemala	50,546	32,000	32,640	49,820	100,366	+940
El Salvador	27,379	24,000	24,480	36,040	63,419	+680
Nicaragua	22,114	22,000	22,440	28,160	50,274	+440
Honduras	10,530	8,000	8,160	10,240	20,770	+160
Costa Rica	15,796	11,000 2,000 ^b	13,220	16,080	31,876	+220
Dominican Republic	185,335	10,000	10,200	12,800	198,135	+200
Total	311,700	109,000	111,140	153,140	464,840	+2,640

NOTES

a. DR-CAFTA TRQ increases vary from country to country from years 2-15.

b. Additional organic 2000 mt TRQ allocated to Costa Rica.

Fonte: Olson (2005).

Segundo o USTR (2005a; 2005b), o incremento nas importações não terá capacidade para afetar o programa de proteção ao açúcar norte-americano, explicado a adiante. A projeção era de que no primeiro ano do acordo as importações de açúcar corresponderiam a cerca de 1,2% do consumo doméstico e, depois de 15 anos, chegaria a 1,7%, portanto bastante pequena. Além disso, o acordo não prevê a eliminação das tarifas de mais de 100% para exportações que excederem as quotas e conta ainda com a possibilidade de impor salvaguarda à importação de açúcar mediante compensação equivalente.

Porém, os grupos de interesse ligados ao açúcar fizeram forte campanha de oposição ao acordo, afirmando que ele prejudicaria sim o programa norte-americano. O argumento central era que o aumento nas importações abalaria o terceiro pilar do programa de proteção ao açúcar, o que faria desmoronar a política protecionista para o setor. Para entender melhor o argumento é útil descrever brevemente o referido programa.

O programa de proteção ao açúcar instituído na *Farm Bill* de 2002 é uma variação do programa instituído pela primeira vez com a lei Jones-Castigan de 1934, como mencionado no capítulo 2. Na versão atual⁷⁶, ele conta com três pilares: *non-recourse loans*; *flexible marketing allotments* (quotas domésticas) e *Tariff-Rate Quotas* (TRQ) (Olson, 2005; Haley e Ali, 2007). O objetivo é manter o preço doméstico em nível considerado ‘justo’, valendo-se da restrição da venda doméstica e do desestímulo a produção, de modo a

⁷⁶ Título I, Subtítulo D da Farm Security and Rural Investment Act of 2002.

impedir a superprodução, assim como bloquear importações a partir de uma certa quantidade para limitar a oferta interna.

O *non-recourse loan* é um tipo de empréstimo feito pela *Commodity Credit Corporation* (CCC) similar ao *marketing assistance loan*, ou seja, o Congresso estabelece um preço mínimo ao açúcar que equivalha aos custos de produção, mais os juros do empréstimo. Caso o preço de mercado caia abaixo daquele legislado, o empréstimo pode ser pago em açúcar ao invés de em dinheiro. O preço legislado (*loan rate*) para açúcar de cana-de-açúcar é de 18 centavos por libra e de 22,9 centavos por libra por açúcar de beterraba refinado domesticamente⁷⁷. O açúcar repassado à CCC não é comercializado por um certo período para que o preço de mercado seja elevado. A estocagem é feita pelo processador, que recebe pagamento do governo por isso. É interessante notar que os empréstimos são feitos aos processadores e não aos produtores de açúcar, mas os ganhos obtidos pela diferença entre os preços de mercado e o preço estabelecido pelo Congresso, a *loan rate*, deve ser dividido entre produtores e processadores. Os empréstimos devem ser pagos em no máximo nove meses, com juros, de modo a garantir o auto-financiamento do programa.

O *Flexible Marketing Allotments* é um instrumento conferido ao Secretário de Agricultura para limitar as vendas domésticas de açúcar, por meio de quotas distribuídas aos processadores. O açúcar produzido em excesso à quota não pode ser vendido domesticamente e o produtor deve estocá-lo, arcando com tais custos. Isso porque o USDA estima a demanda doméstica e a quantidade necessária para atendê-la visando a manutenção do preço.

Por fim, a oferta no mercado doméstico é controlada pela TRQ. Com ela, os Estados Unidos permitem a importação de açúcar isenta de tarifas de 41 países, algo em torno de 13% do consumo interno. O teto estabelecido pelo Congresso é de 1,39 milhões de tm para importações. Se ele for ultrapassado, o USDA perde a autoridade de controlar as vendas domésticas⁷⁸. Com isso, muito provavelmente ocorreria superprodução e queda dos preços domésticos abaixo da *loan rate*, prejudicando produtores e aumentando os gastos governamentais com esse programa que, sob condições normais, não tem custo direto para

⁷⁷ Seção 1401 da *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*.

⁷⁸ Na Seção 1403 da *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*, o teto é de 1.532 milhões de *short tons*, equivalentes à quantidade mencionada em tm.

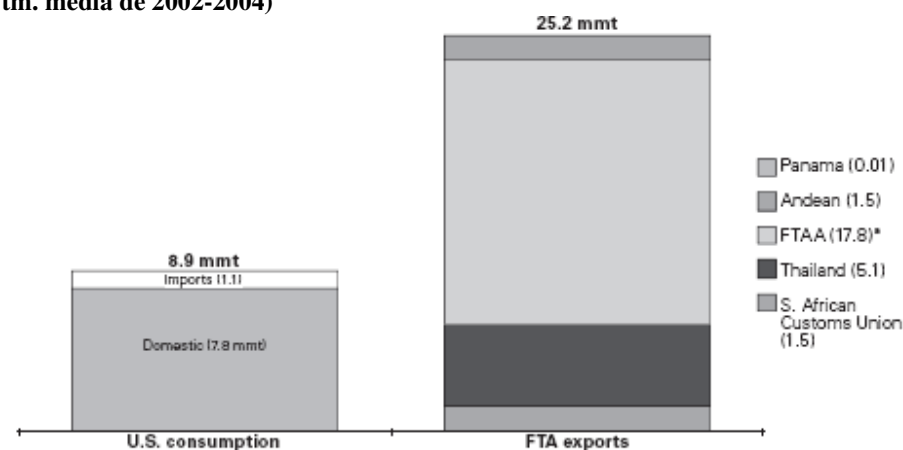
o governo.

Assim, o cerne da queixa dos produtores de açúcar norte-americanos era que a expansão da quota dos países centro-americanos seria um passo na direção da superação do teto de importação estabelecido pelo Congresso. Na verdade, as quotas atuais fornecidas pelos Estados Unidos são de 1,13 milhões de tm e a diferença entre este valor e o teto legislado, 260 mil tm, é uma reserva (*buffer*) que se teme perder por duas razões (Olson, 2005; Haley e Ali, 2007). Primeira, a partir de 2008 o México poderá exportar quantidades ilimitadas de açúcar aos Estados Unidos sob o NAFTA. Segunda, uma vez que a proliferação de acordos comerciais é uma estratégia enfatizada pela administração, há o receio de que novos acordos bilaterais e regionais tragam concessões adicionais que, acumuladas, poderão por o terceiro pilar em risco e levar todo o programa a pique. Nas palavras de Jack Roney, diretor de economia e análise política da *American Sugar Alliance*, “no longo-prazo, o CAFTA-DR é apenas a ponta do iceberg. Atrás dos países do CAFTA-DR, 21 outros países exportadores estão (...) esperando para fazer acordo com os Estados Unidos” (Ways and Means, 2005: 130). Daí os esforços pela rejeição do CAFTA-DR: “consideramos o CAFTA-DR uma questão de vida ou morte” (Ways and Means, 2005: 130). Esta segunda razão é de fato um desafio à política agrícola norte-americana, como demonstra o gráfico 8 abaixo. O aumento do acesso ao mercado norte-americano concedido aos parceiros do acordo não ocorrerá em detrimento dos outros países que usufruem das quotas.

O acordo foi ratificado com concessões limitadas aos centro-americanos e à República Dominicana. De fato, o açúcar foi o único produto agrícola com tratamento especial pelos Estados Unidos. Não se pode ignorar que parte de explicação para a abertura limitada pode ser encontrada na própria dinâmica da negociação, na troca de concessões. Anabel González (2006: 29), que foi negociadora-chefe da Costa Rica, relata que “desde as primeiras trocas de ofertas ficou evidente que a dificuldade que se apresentava nesta área [agrícola], sobretudo para a América Central, se manifestava pelo alto grau de correlação entre os produtos prioritários dos EUA e os produtos sensíveis para os países da região. O inverso ocorria em muitos poucos casos, sobretudo, com açúcar”. Segundo ela, os centro-americanos tinham interesse em manter diversos produtos sob regime de exceção, enquanto a posição norte-americana era de que todos tivessem tratamento igual. Posteriormente, um

maior acesso ao mercado norte-americano de açúcar foi colocado como condição para diminuição das exceções demandadas pelos centro-americanos. De grande relevância para aumentar as quotas centro-americanas foi a retirada do arroz da lista de exceção costarrriquenha, algo que os negociadores dos Estados Unidos consideravam um trunfo para a ratificação doméstica. Ao final da negociação, o capítulo sobre agricultura foi concluído com as exceções e salvaguardas mencionadas anteriormente. Todos os sete países mantiveram protegidos alguns produtos agrícolas específicos. O que queremos salientar é que a barganha foi um elemento que levou o Executivo a buscar aumentar o acesso ao mercado norte-americano de açúcar, ou mesmo possibilitou essa busca.

GRÁFICO 8 – Potencial de exportação de açúcar de países negociando TLC com os EUA (milhões de tm. média de 2002-2004)



NOTES

a. Excludes CAFTA and Andean. Argentina, Australia, Bahamas, Belize, Bolivia, Brazil, Canada, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, South Africa, St. Kitts and Nevis, Swaziland, Thailand, Trinidad and Tobago and Uruguay.

SOURCE: USDA/FAS November 2004; USDA, April 2005 WASDE.

Fonte: Olson (2005).

Mas outra parte da explicação reside em boa medida nos esforços dos grupos de interesse e congressistas vinculados ao setor do açúcar. Para tratar melhor a questão, deve-se colocá-la na perspectiva geral de ratificação do acordo, o que nos possibilitará analisar a força desses grupos e o TPA como mecanismo capaz de superar o protecionismo. Na verdade, apesar de não ter havido abertura completa ao setor de açúcar, consideramos que os interesses protecionistas norte-americanos saíram derrotados.

A estrutura de preferências doméstica ajuda a analisar a questão. Utilizando os

relatórios que comitês de aconselhamento (compostos por representantes da sociedade e alocados institucionalmente no USTR) emitem com opinião sobre a ratificação do acordo comercial, podemos afirmar que a administração Bush e os congressistas que a apoiavam buscavam deslocar o *status quo* no sentido da liberalização, apoiados principalmente por empresários. Deve-se notar que indústrias que utilizam açúcar como insumo estavam entre esses apoiadores⁷⁹. A coalizão de oposição rejeitava o deslocamento do *status quo* nessa direção por alguns motivos. Para os sindicatos, o acordo não promovia o aperfeiçoamento das leis trabalhistas, não continha mecanismos adequados para garantir que os compromissos trabalhistas fossem cumpridos e as regras para serviços, investimentos e licitações prejudicavam a capacidade dos governos parceiros agirem pelo interesse público⁸⁰. A maioria dos ambientalistas endossou o acordo, opinando que o CAFTA-DR atingia os objetivos do Congresso escritos no TPA e que aperfeiçoaria a proteção do meio ambiente⁸¹. Houve, contudo, forte oposição da minoria e uma série de reservas, por exemplo, sobre a falta de financiamento adequado à capacitação da preservação ambiental, mecanismos de solução de controvérsias entre empresa e Estado que fortaleciam inadequadamente os primeiros em detrimento da boa governança, e salvaguardas ambientais de baixa eficiência. É importante destacar que o setor agrícola apoiou o acordo, com exceção dos produtores de açúcar, mas frisando que a negociação da liberalização da agricultura deve ocorrer preferencialmente no âmbito multilateral⁸².

⁷⁹ Relatório de março de 2004 do Advisory Committy for Trade Policy and Negotiations, “The U.S.-Central America Free Trade Agreement (CAFTA)”. Disponível em http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/CAFTA_Reports/asset_upload_file367_5932.pdf, acesso em 30.01.2008. Para um debate entre fornecedores e consumidores de açúcar como insumo, ver a transcrição do *hearing* conduzido pelo Comitê de Ways and Means (2005).

⁸⁰ Relatório de março de 2004 do Labor Advisory Committy for Trade Negotiations and Trade Policy, The U.S.-Central America Free Trade Agreement (CAFTA)”. Disponível em http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/CAFTA_Reports/asset_upload_file63_5935.pdf, acesso em 30.01.2008.

⁸¹ Relatório de março de 2004 do Trade and Environment Policy Advisory Committy, “The U.S.-Central American Free Trade Agreement”. Disponível em http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/CAFTA_Reports/asset_upload_file789_5933.pdf, acesso em 30.01.2008. É interessante notar que no item B.2.g do Relatório do TEPAC os ambientalistas reclamaram que as quotas adicionais aos países do CAFTA-DR deveriam ter sido muito maiores. Para eles, a maior importação diminuiria a produção de açúcar em áreas ambientais sensíveis, como o Everglades, na Flórida.

⁸² Relatório de março de 2004 do Agricultural Policy Advisory Committee, “The U.S. -Central America Free Trade Agreement”. Disponível em http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/CAFTA_Reports/asset_upload_file70_5936.pdf, acesso em 30.01.2008. O apoio do setor agrícola em geral pode ser entendido como decorrente das

A polarização entre as duas coalizões foi significativa e a cooptação de membros da oposição pela administração demandou uma série de compensações e trocas políticas (*side-payments*), assim como foi necessário para a aprovação do TPA, conforme discutimos no capítulo 2. Vale mencionar algumas (Erikson, 2004/2005; Hornbeck, 2007). Para o Senado, o então chefe do USTR, Robert Portman, escreveu carta ao senador Democrata Jeff Bingaman, prometendo que o Executivo buscaria, junto ao Congresso, alocar US\$ 40 milhões do orçamento para operações estrangeiras em projetos de capacitação de aplicação de padrões trabalhistas e ambientais por 3 anos, dos quais cerca de US\$ 3 milhões seriam destinados à Organização Internacional do Trabalho para a elaboração de relatórios sobre a aplicação daqueles padrões nos parceiros do CAFTA-DR. Mais US\$ 10 milhões seriam destinados à República Dominicana, Guatemala e El Salvador para melhorias na área rural para que pudessem atingir elegibilidade ao programa *U.S. Millennium Challenge Corporation*. Para a Câmara, foi aprovada a *U.S. Trade Rights Act*, lei que aumenta as possibilidades de defesa comercial contra a China e economias que não são de mercado.

Concessões foram feitas especificamente para o setor têxtil, entre elas: modificar as regras de origem acordadas no CAFTA-DR para que bolsos e forros beneficiados pelo acordo fossem produzidos exclusivamente pelos membros e não provenientes de outros países; aumentar a quantidade necessária de tecido norte-americano nos produtos nicaragüenses para que pudessem ser isentos ao entrar nos Estados Unidos; e negociar com o México um novo acordo de controle aduaneiro para diferenciar têxteis importados do CAFTA-DR com insumos norte-americanos e mexicanos.

Para o setor do açúcar, Mike Johanns, Secretário de Agricultura, enviou carta aos presidentes dos Comitês de Agricultura da Câmara e do Senado, deputado Bob Goodlatte e o senador Saxby Chambliss, ambos Republicanos, afirmando o compromisso da administração em não permitir que o CAFTA-DR prejudicasse o programa de proteção ao açúcar estabelecido pela *Farm Bill* de 2002. No caso de as importações ultrapassarem o teto do terceiro pilar, as perdas dos produtores domésticos seriam compensadas com pagamentos diretos ou com a compra do açúcar para fins não alimentícios, tal como a

crescentes oportunidades comerciais nos países do CAFTA-DR. De 1995 a 2004, exportações de mercadores dos EUA para a região aumentaram 74%, totalizando US\$ 15,7 bilhões e importações cresceram 91%, somando US\$ 17,7 bilhões. Exportações agrícolas cresceram 56%, somando US\$ 1,71 bilhão e importações cresceram 23%, totalizando US\$ 2,47 bilhões (Paggi *et al*, 2005).

produção etanol.

A polarização doméstica “torna a margem básica de apoio estreita, tornando a política comercial refém de qualquer interesse protecionista que possuam os votos marginais, decisivos”, principalmente na Câmara dos Deputados (Destler, 2005:306). Isso explicaria a capacidade do setor de açúcar ser capaz de colocar sério obstáculo à ratificação do CAFTA-DR e limitar as concessões efetuadas, apesar de sua ineficiência, de lesar o consumidor e da baixa relevância para a economia nacional.

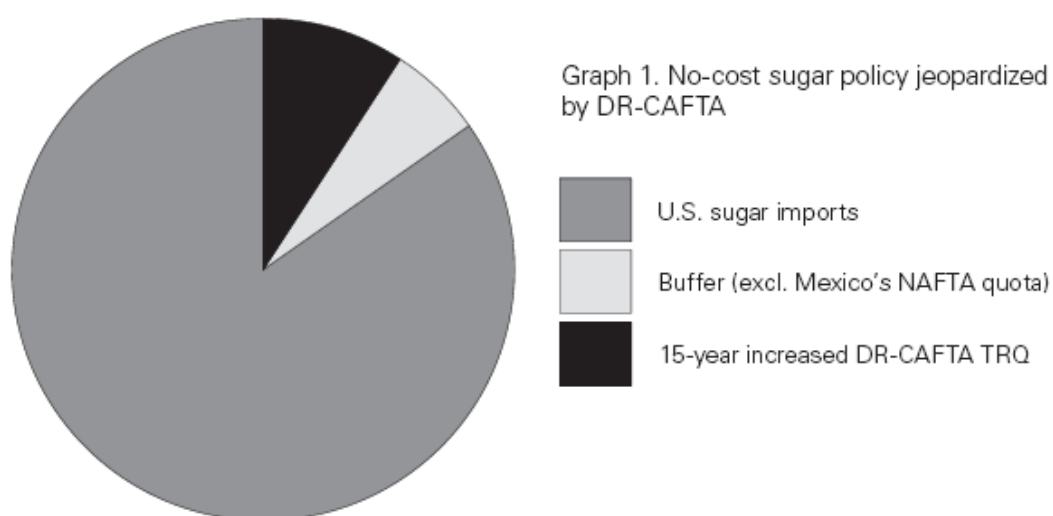
Por fim, é interessante notar que foi o procedimento de ratificação do TPA que potencializou e ao mesmo tempo criou uma condição necessária para a superação das restrições dos grupos protecionistas, não apenas do setor de açúcar, quanto ao deslocamento do *status quo* numa direção liberalizante. A potencialização ocorreu porque o Executivo colocou a adição de quotas aos parceiros do CAFTA-DR como uma concessão em um acordo de liberalização comercial. Isso abriu oportunidade para os produtores de açúcar exercerem influência no processo legislativo, visto que a validade da concessão estava sujeita a ratificação. Segundo a *Farm Bill* de 2002⁸³, cabe ao Executivo determinar e distribuir o total de quotas disponibilizadas entre os países elegíveis, levando em conta a estimativa de consumo doméstico, a capacidade dos produtores norte-americanos de suprir uma parte do consumo, os compromissos assumidos de importar 1,13 milhões de tm. sob a TRQ, e o teto-gatilho de 1,39 milhões tm. Isto é, havendo perspectiva de crescimento do consumo de açúcar, o Executivo poderia ter aumentado as quotas de forma autônoma. O gráfico 9 ilustra esse ponto. Porém, deve-se salientar que, ao trocar o incremento das quotas de açúcar por outras vantagens em um acordo comercial, o Legislativo entrou no jogo. Ademais, a ratificação do incremento gradual das quotas dificulta a reversão sem ação legislativa.

Quanto à superação da oposição, o TPA é um instrumento institucional que permite aos congressistas superarem o protecionismo. O procedimento legislativo é responsável por isso. Em uma única votação, sem possibilidade de emendas, deve-se votar pela ratificação ou rejeição do acordo sem possibilidade de emendá-lo. Isso permite ao legislador votar pela liberalização argumentando ao seu eleitorado que apesar de o acordo prejudicar alguns setores, expondo-os à competição, em geral, ele é benéfico ao conjunto da economia.

⁸³ Seção 1403

Entretanto, como dissemos no capítulo 2, essa posição é contingente às preferências dos congressistas, ao cálculo eleitoral e à capacidade dos líderes políticos de construir coalizões. O histórico de utilização desse instrumento permite afirmar que ele é um viesador em favor da liberalização comercial, pois jamais um acordo comercial deixou de ser ratificado. Contudo, as divisões políticas domésticas deixaram claro que sem o envolvimento de peso da administração Bush o CAFTA-DR poderia ter sido uma exceção.

GRÁFICO 9 – Aumento das quotas dos parceiros do CAFTA-DR e o teto de importação da política de proteção ao açúcar.



Fonte: Olson (2005).

4 – Conclusão

Buscamos analisar, ao longo dessa dissertação, dois desafios internacionais colocados à política agrícola norte-americana. O primeiro foi colocado pelo Brasil, por meio da OMC, e questionou a legalidade e a regularidade de subsídios e apoios domésticos e à exportação aos produtores do algodão. O segundo foi trazido por Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicarágua e República Dominicana, que demandaram aumento do acesso ao mercado norte-americano de açúcar.

Em ambos os casos os desafiadores, em óbvia condição inferior de poder, conseguiram obter ganhos parciais. No contencioso do algodão, um tipo de subsídio foi eliminado e outro foi desativado. No caso do CAFTA-DR foi concedido aumento da quota isenta de tarifas. É preciso ressaltar que os ganhos foram limitados. Os principais subsídios ao algodão continuam vigentes e o aumento das quotas *duty-free* vai ser gradual e de cronograma dilatado.

Após termos abordado as políticas doméstica e agrícola dos Estados Unidos, vimos que o protecionismo tem sua manutenção atrelada às instituições políticas e eleitorais, que potencializam a força dos produtores e, principalmente, pelo processo de reedição da *Farm Bill*. Essas características são capazes inclusive de fazer o protecionismo resistir à desaprovação existente na própria sociedade norte-americana. Uma explicação para isso é que o voto do eleitor comum dificilmente é definido pela atuação dos congressistas no que se refere à *Farm Bill*. Apesar de a maior parte dos recursos federais para a agricultura ser destinada a poucos produtores, geralmente ricos, que é o que atrai boa parte da propaganda negativa sobre o tema, a sensibilidade econômica do eleitor desatento é ínfima. Os impostos recolhidos dos eleitores de todo o país para sustentar programas de subsídios agrícolas são muito pequenos para determinar sua opção política (Miller, 2005). Por outro lado, é possível manipular a lei de modo a garantir recursos para eleitorados específicos, como no caso do algodão, ou fechar o acesso ao mercado norte-americano, como no caso do açúcar. Os políticos podem criar regras que beneficiem sua base social em troca de votos e doações, gerando um círculo vicioso. E outros grupos de interesse críticos podem ser cooptados pela estrutura abrangente da *Farm Bill*.

Contudo, os desafios internacionais parecem ter tido algum sucesso em modificar a

política agrícola norte-americana. Não foi uma mudança radical, mas aquilo que foi obtido não deve ser desprezado, ainda mais diante da assimetria de poder entre desafiadores e desafiado. Em nossa interpretação, o sucesso obtido tem relação com a capacidade dos eventos internacionais em estimular um ator doméstico poderoso, o Executivo, em buscar deslocar o *status quo*, em alguma medida, na direção liberalizante. Na verdade, em perspectiva histórica, há uma certa tendência do Executivo em buscar diminuir o protecionismo, tanto para minimizar os custos orçamentários quanto para utilizá-lo como elemento de barganha em negociações internacionais. Em relatório enviado pela administração Bush ao Congresso em 2006, há clara argumentação em favor da reforma da política agrícola – e os acordos comerciais são apontados como um meio para isso – para uma de subsídios menos distorcivos e mais integrada ao mercado.

“Se o intento dos programas de apoio à *commodity* é auxiliar famílias de baixa renda, então esses programas estão falhando nesse objetivo hoje porque a maioria dos pagamentos vão para famílias com renda acima da média não-agrícola norte-americana. Ademais, conforme aumenta o comércio mundial de produtos agrícolas, a segurança alimentar dos consumidores norte-americanos se torna menos dependente da produção doméstica e, conseqüentemente, dos programas de subsídios à *commodities* domésticas. Políticas de *commodities* domésticas - apoio doméstico, acesso a mercado, e subsídio à exportação – não só não estão atingindo populações vulneráveis nos Estados Unidos. Essas políticas, como utilizadas pelos Estados Unidos e outros países, reduzem a renda agrícola em países pobres”⁸⁴.

Assim, a ação dos desafiadores parece ter fornecido ímpeto ou mesmo justificativa para uma ação no sentido da reforma. E as pequenas reformas foram obtidas por vias legislativas que retiraram a política agrícola dos procedimentos tradicionais que a viesam para a manutenção do seu núcleo protecionista.

Por outro lado, as concessões limitadas podem ser interpretadas como a capacidade dos grupos de interesse em restringir a ação do Estado em política comercial. Isto é, o Executivo, responsável pelas relações exteriores do Estado, pode buscar um tipo de ação internacional que sofre restrição por motivos de política doméstica, junto ao Congresso. É

⁸⁴ BUSH, George W. (2006) *Economic Report of the President*. Washington: United States Government Printing Office.

claro que não se deve menosprezar a força do presidente nos Estados Unidos em conseguir modificações do Congresso. Mas deve-se perguntar se a questão é importante o suficiente para um engajamento de peso do presidente. Em nossa interpretação, os desafios internacionais analisados nessa dissertação, embora tenham gerado modificações parciais, não forneceram estímulo suficiente para que o Executivo buscasse uma reforma estrutural.

Uma nova *Farm Bill* deve ser aprovada em 2008. As forças políticas domésticas vêm se posicionando e discutindo o tema desde 2006. A nova edição da lei agrícola poderá trazer novas respostas sobre a capacidade de os eventos analisados nos capítulos anteriores contribuir para modificação de políticas públicas dos Estados Unidos. E aos desafiadores cabe julgar se o esforço vale à pena.

Anexo – A relevância econômica e política do setor do algodão e do açúcar nos Estados Unidos

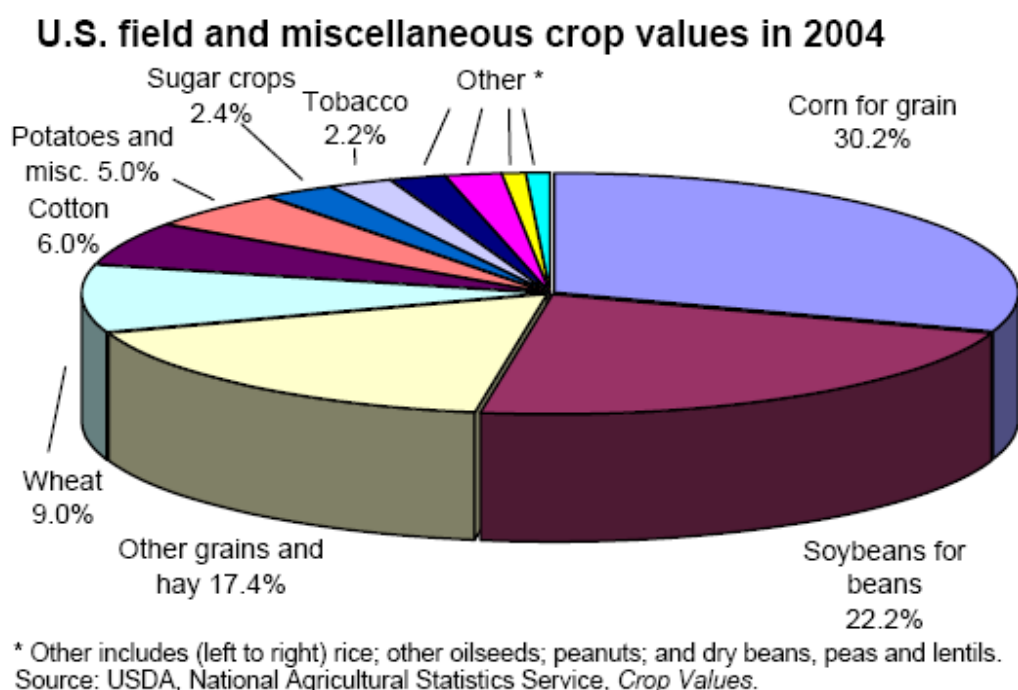
Conforme discutido nos capítulos 1 e 2, uma maneira de se estabelecer relação entre o comportamento dos políticos e suas *constituencies* é pela conexão eleitoral. Pode-se admitir que quanto mais relevante em termos econômicos e políticos um segmento da sociedade for para os interesses eleitorais dos políticos, mais próximo deve ser o comportamento dos políticos das preferências daquele segmento.

A relevância do algodão e do açúcar para a economia norte-americana foi examinada no nível nacional, dos estados produtores e de seus distritos, quando possível. O cultivo de algodão compreende 17 estados dos Estados Unidos. Esses estados – Alabama, Arizona, Arkansas, Califórnia, Carolina do Norte, Carolina do Sul, Flórida, Geórgia, Kansas, Louisiana, Mississippi, Missouri, Novo México, Oklahoma, Tennessee, Texas e Virginia – formam o *cinturão do algodão*, localizado ao sul dos Estados Unidos (ver mapa 1).

No nível nacional, observa-se que embora o país seja o segundo maior produtor mundial de algodão, atrás apenas da China, a produção nacional é parte ínfima do PNB americano (NASS, 2004b). De fato, a contribuição de todo o setor agrícola para esse índice não ultrapassou 1% em 2004. No mesmo ano, o valor da produção de algodão é o 5º maior entre as plantações nacionais, embora isso signifique apenas 6% do total, conforme a figura 9.

Apesar dos Estados Unidos serem o maior exportador mundial de algodão, a exportação nacional desse produto frente ao total exportado é bastante reduzida. O setor agrícola possui alguma relevância para as exportações nacionais, representando 7,5% do total entre 1999 e 2003. Analisando a pauta agrícola, verifica-se que o algodão é uma das maiores *commodities* exportadas dentro da diversificada pauta americana (NASS, 2004). Assim, embora a cotonicultura não possua relevância nacional em termos de comércio internacional, ela é importante segmento das exportações agrícolas norte-americanas.

FIGURA 9 – Valor de diversas plantações norte-americanas em 2004



No nível estadual a soma da produção da agricultura, *forestry* e pesca não corresponde a 10% do PEB dos estados do cinturão do algodão, em média, de 1997 a 2005. Portanto, não é relevante para a economia dos estados. Todavia, ao analisar a contribuição do algodão para tudo o que é produzido exclusivamente pelas fazendas do cinturão do algodão foi superior a 10% em Alabama, Arizona, Missouri e Carolina do Norte, representou mais de 20% em Arkansas, Geórgia, Tennessee e Texas, mais de 30% em Louisiana, e ultrapassou 40% em Mississippi⁸⁵.

Quanto ao comércio internacional, ainda no nível estadual, as exportações agrícolas comparadas às totais são relevantes para 5 estados do cinturão. De 1999 a 2003, em média, Arkansas, Kansas, Mississippi, Missouri e Oklahoma exportaram mais de 10% do total em produtos agrícolas. Nos dois primeiros houve anos em que exportações agrícolas superaram 50%. Em 9 estados a exportação de algodão é relevante na pauta agrícola, embora em nem todos esses estados a agricultura tenha relevância nas exportações. Em Alabama, Arizona,

⁸⁵ Elaborado pelo autor, a partir da base de dados do *Bureau of Economic Analysis* (BEA) do Departamento de Comércio, disponível em <http://www.bea.gov/> e do *National Agricultural Statistics Service* (NASS) do Departamento de Agricultura, disponível em <http://www.nass.usda.gov/>.

Arkansas, Carolina do Sul, Tennessee e Texas o índice ultrapassou 10% e em Geórgia, Louisiana, Mississippi foi superior a 20%. Esses dados mostram que o algodão é cultura importante no universo agrícola de mais da metade dos estados do cinturão do algodão⁸⁶.

Os estados dos EUA são subdivididos em distritos de acordo com o tamanho da população. Ao todo a federação possui 438 distritos. Dos 213 distritos dos 17 estados do cinturão do algodão, há cultura desse produto em 111 distritos, embora o tamanho e a produtividade das plantações sejam assimétricos. Dos 111 distritos, o algodão é um dos 3 produtos agrícolas mais vendidos em 41 distritos, e está entre os 3 maiores em termos de área plantada em 54 distritos (NASS, 2004b).

Com relação ao açúcar, os Estados Unidos são seu quinto maior produtor mundial e o terceiro maior importador⁸⁷ (Haley e Ali, 2007). O cultivo de plantações destinadas à produção de açúcar é o sétimo maior do país. Apesar disso, correspondeu a 2,4% do valor de todas as plantações, com US\$ 1,93 bilhões, menos da metade do valor do algodão (ver figura 9).

Há pelo menos 30 anos, cerca de 55,5% do açúcar norte-americano é proveniente de beterraba e a outra parte é feita a partir de cana-de-açúcar, sendo que o cultivo daquela tem crescido aproximadamente em 0,2% ao ano sobre esta. A cana-de-açúcar é produzida em 4 estados: Flórida, Louisiana, Texas e Havaí, com grande concentração nos dois primeiros (mapa 2). Já a cultura da beterraba ocorre em 11 estados: Michigan, Minnesota, Dakota do Norte, Colorado, Montana, Nebraska, Wyoming, Idaho, Oregon, Washington e Califórnia (mapa 3).

Em nenhum dos estados produtores de beterraba e cana para a feitura de açúcar, o agregado agricultura, pesca e *forestry* atingiu 10% do produto estadual bruto, em média, de 1997 a 2005. Os percentuais mais altos foram de 5,19% em Idaho e 5,52% na Dakota do Norte. Já a contribuição das fazendas de cana-de-açúcar e de beterraba para tudo o que é

⁸⁶ Fontes: Elaboração do autor, a partir de Department of Commerce, em http://ese.export.gov/SCRIPTS/hsrun.exe/Distributed/ITA2003_STATES/MapXtreme.htm?start=HS_StatesnewMap, acesso em 20/11/04. Economic Research Service, em <http://www.ers.usda.gov/data/stateexports/sxcomm.xls>, acesso em 22/11/04.

⁸⁷ Os EUA exportam açúcar (aprox. 92 mil tm. em média de 2001 a 2003), mas é muito pouco comparado às importações (aprox. 1,8 milhões de tm no mesmo período). NASS (2004). O açúcar consumido pelos norte-americanos provém principalmente da beterraba e da cana-de-açúcar, embora outros adoçantes também seja utilizados, como xarope de milho de alta frutose (High Fructose Corn Syrup) (Abreu, 2006). Neste estudo vamos considerar apenas o açúcar de cana e de beterraba.

produzido exclusivamente por fazendas possui relevância em alguns estados. Entre os estados produtores de cana-de-açúcar está entre 10% e 20% no Havaí e na Flórida, e mais de 30% na Louisiana. Entre os produtores de beterraba o percentual é de mais de 10% em Idaho, Michigan, Minnessota e Wyoming, e supera 20% na Dakota do Norte⁸⁸.

Segundo o NASS⁸⁹, 49 distritos produzem cana e beterraba para a fabricação de açúcar. Nos 4 estados produtores de cana-de-açúcar, o cultivo ocorre em 12 distritos, sendo que em 5 deles a cana é uma das 3 maiores plantações em termos de acres. No caso da beterraba, nos 11 estados que a produzem há cultivo em 37 distritos, dos quais 6 tem essa cultura como umas das três maiores em área plantada. As vendas de cana-de-açúcar e de beterraba não são classificadas pelo censo, o que não permite identificar em quais distritos esses são um dos principais produtos agrícolas comercializados.

A análise demonstra que embora essas culturas não tenham relevância do ponto de vista nacional, elas possuem relevância em alguns estados e distritos, que pode ser potencializada junto ao Congresso pelo sistema eleitoral distrital.

No que se refere à relevância política, foram analisadas a importância da população e dos grupos de interesse ligados à indústria do algodão e do açúcar para que os políticos atinjam seus objetivos eleitorais. Os indivíduos empregados na indústria do algodão têm interesse no contencioso, pois a adequação ao parecer da OMC levará ao aumento dos preços, resultando em perda de competitividade, que poderia se traduzir em desemprego. Assim, desde que informada, dificilmente essa parcela da população votaria em políticos favoráveis à adequação, a não ser que haja compensações. Nesta perspectiva, deve-se comparar os empregos gerados pela indústria do algodão e o número de eleitores nas eleições presidenciais e para o Senado. Quanto maior a proporção dos empregos gerados pela indústria do algodão em relação ao número de eleitores, maior a relevância eleitoral dessa indústria e menor a propensão dos políticos contrariarem suas preferências.

Antes de comparar, cabe identificar se essa indústria se mobiliza politicamente. A

⁸⁸BEA, em

<<http://www.bea.gov/regional/gsp/print.cfm?series=NAICS&component=900&state=1,3,4,5,10,11,12,13,16,17,18,19,23,24,25,27,28,35,36,37,38,41,43,44,48,51&industry=101,103,104&year=-1&printable=true&querybutton=Display%20HTML&page=action>>, acesso em 02/02/2008.

NASS, em <http://www.nass.usda.gov/QuickStats/PullData_US.jsp>, acesso em 02/02/2008.

⁸⁹ NASS <http://www.agcensus.usda.gov/Publications/2002/Congressional_Profiles/index.asp#>, acesso em 05/02/2008

capacidade de mobilização é fundamental para influenciar políticos. Um grupo de interesse pequeno e bem mobilizado pode ter mais influência que um grande grupo disperso, como discutido no capítulo 2. O *National Cotton Council of America* (NCC), que congrega empresas e fazendas que compõem a indústria do algodão desde 1938, possui essa capacidade. O objetivo do NCC é assegurar que os interesses relacionados ao algodão sejam levados em consideração pelo governo⁹⁰. Além de dialogar com políticos visando influenciá-los e informá-los, o NCC coleta informação sobre processos políticos de seu interesse e divulga o comportamento dos políticos aos eleitores. Desse modo, pressiona políticos para que ajam no interesse da indústria.

De acordo com o NCC, utilizando dados de 1997, os mais recentes encontrados, a indústria do algodão emprega 443.356 pessoas. Esse número corresponde aos eleitores que teriam suas preferências políticas alteradas no caso da adequação ao parecer da OMC. Nacionalmente, esse é um número bastante reduzido, pois em 2000 a população dos EUA era de mais de 281 milhões de pessoas, sendo 129.721 milhões pessoas empregadas. No mesmo ano, o número de pessoas aptas a votar era de 202.609 milhões (USCB, 2002).

Setorialmente, o agregado agricultura, pesca e *forestry* empregou 951.810 pessoas em 2000, cerca de 0,7% do total de empregos no país. O número é bastante pequeno se comparado aos mais de 12 milhões (9,4%) de empregos gerados pelo agregado construção, extração e manutenção (USCB, 2002). Todavia, ao comparar o total de empregos gerados por agricultura, pesca e *forestry* com os empregos criados pelas fazendas de algodão, observa-se que estas empregam cerca de 18% dos trabalhadores desse setor. Ou seja, 18% dos agricultores teriam interesse no contencioso do algodão.

Pensar a relevância política - em termos de votos - dos produtores e da indústria do algodão somente no nível nacional não é suficiente. As eleições presidenciais são indiretas, isto é, o presidente não é eleito pela soma de votos populares e sim pela maioria dos votos no colégio eleitoral (Aldrich, 2003). As instituições, como visto acima, podem modificar a relação de forças. Se 18% dos trabalhadores rurais têm vínculo com o algodão no nível nacional, esse número seria aumentado se considerado apenas o cinturão do algodão.

No sistema eleitoral americano, cada estado da federação tem direito a um número de votos de acordo com o número de deputados e senadores que possui. O candidato que

⁹⁰ Ver www.cotton.org.

obtiver a maioria de votos populares leva os votos do estado, com exceção de Maine e Nebraska. Ao todo são 438 deputados e 100 senadores, somando 538 votos no colégio eleitoral. Portanto, para se eleger presidente, é preciso obter no mínimo 270 votos. Assim, para avaliar o peso dos produtores e da indústria do algodão em termos nacionais, é preciso averiguar quantos eleitores seria possível mobilizar em cada estado e qual a relevância desses eleitores para as eleições presidenciais em cada um deles.

Esse método servirá para a análise da relevância dos produtores e da indústria do algodão nas eleições do Senado. O mandato dos senadores é de seis anos, e eleições ocorrem de 2 em 2 anos para renovação ou substituição de um terço dos cargos. Cada estado é capaz de eleger somente um senador por eleição, tal qual nas eleições distritais para a Câmara dos Deputados. Aquele que obtiver maioria dos votos diretos no estado/distrito sagra-se senador/deputado (Aldrich, 2003).

Foram comparados os empregos gerados pelo agregado agricultura, pesca e *forestry* em cada estado do cinturão do algodão com o total de votantes nas 3 últimas eleições presidenciais no estado correspondente. O mesmo foi feito com os empregos criados pelas fazendas e pela indústria do algodão. Constatou-se que os eleitores da indústria do algodão são parte praticamente nula do total de votantes nos estados. Apenas em seis estados ultrapassam 2% do total. Nas eleições para o Senado mantêm-se as baixas proporções.

O agregado agricultura, pesca e *forestry* também apresenta baixos percentuais, superando 2% do eleitorado em apenas três estados nas eleições presidenciais. Porém, é interessante notar que, embora as fazendas de algodão apresentem baixas taxas em relação ao eleitorado total, quando comparadas com a soma de agricultura, pesca e *forestry* apresentam um valor significativo para a maioria dos estados. O mesmo ocorre nas eleições para o Senado. Como o algodão é apenas um dos produtos desse agregado, ele possui certa importância política na área agrícola desses estados.

Uma das principais organizações de representação dos produtores de açúcar é a *American Sugar Alliance*⁹¹. Ela busca agregar e defender os interesses de fazendeiros de cana-de-açúcar e beterraba, assim como processadores e refinadores, e fornecedores de serviços e equipamentos. Segundo a ASA, utilizando dados de 2001, a indústria de

⁹¹ Ver <http://www.sugaralliance.org/>

adoçantes gerou 372.228 empregos direta e indiretamente em 42 estados⁹². Esses seriam os trabalhadores que poderiam ter suas preferências eleitorais alteradas em decorrência da abertura do mercado norte-americano à importação de açúcar. Porém, deve-se ressaltar que além de beterraba e cana-de-açúcar, produtores de milho cultivado para a fabricação adoçantes, como o xarope de glicose, também compõem a indústria de adoçantes. Essa informação não deve ser desprezada, pois, ainda de acordo com a ASA, a indústria de açúcar de beterraba gerou 88.200 empregos diretos e indiretos, enquanto a indústria vinculada à cana-de-açúcar cria 71.900 empregos diretos e indiretos, ou seja, somam apenas 160.100 empregos diretos e indiretos. Se concluímos que a relevância da indústria do algodão em termos de empregos/votos é baixa, a mesma conclusão é válida para a indústria de adoçantes para eleições presidenciais e senatoriais. Não foi possível obter dados sobre os empregos gerados exclusivamente pelas fazendas de beterraba e cana-de-açúcar, o que inviabiliza a análise da relevância dessas fazendas em termos de votos em comparação com os empregos gerados pelo setor agrícola.

Não foi possível também obter dados sobre empregos gerados pela indústria e pelas fazendas de algodão e açúcar no nível distrital, o que inviabiliza o mesmo tipo de análise para as eleições da Câmara de Deputados. Entretanto, tudo leva a crer que os empregados ligados ao algodão e ao açúcar teriam relevância maior nos distritos com maior área rural.

Se a mobilização de votos para eleições presidenciais e senatoriais não é naturalmente relevante, ela pode assumir essa característica em eleições de margem de vitória estreita. Langevin (2006:170), analisando a importância econômica e política das indústrias de laranja e açúcar na Flórida, concluiu, no que toca à mobilização de votos, “havendo condições de grande incerteza eleitoral, essa instituição serve para ampliar a influência política dos interesses modestos, determinados territorialmente e faccionais, bem além de sua importância econômica” (Langevin, 2006: 170). Acreditamos que essa é uma conclusão que pode ser generalizada para outros estados e setores.

Nas eleições presidenciais de 2000, por exemplo, os empregos gerados pela indústria do algodão foram superiores a 10% da margem de vitória em Arizona, Carolina

⁹² Em testemunho ao Comitê de Ways and Means (2005: 129), Jack Roney, diretor de economia e análise política da American Sugar Alliance, afirmou que a organização representa 146 mil “fazendeiros, trabalhadores e suas famílias que plantam, processam e refinam beterraba e cana-de-açúcar em 19 estados”. Optamos por considerar os números fornecidos pelo *site* da ASA porque eles puderam ser desagregados por estados. Em nível estadual, consideramos os estados produtores de cana-de-açúcar e beterraba.

do Sul, Geórgia, Mississippi e Tennessee, mais de 20% na Carolina do Norte e Missouri, ultrapassou 30% no Texas e superou 40% no Arkansas. No caso da indústria de açúcar, foi mais de 10% em Dakota do Norte, Michigan, Nebraska, mais de 20% em Louisiana e Oregon, mais de 50% em Minnesota.

Doações financeiras para campanhas eleitorais é outra maneira pela qual grupos de interesse podem influenciar as preferências dos políticos. O montante doado pode sugerir o grau de compromisso entre as preferências de políticos e grupos de interesses. Atuar contrariamente às preferências dos doadores pode resultar em perda de recursos na próxima campanha.

De acordo com o *Center for Responsive Politics*⁹³, de 1996 a 2004 o setor *agrobusiness* foi um dos dez maiores doadores para candidatos à Presidência, ao Senado e à Câmara de Deputados federal. As doações do NCC são classificadas no subgrupo Plantação e Processamento Básico, no qual o NCC foi o 6º maior doador em 1996, o 2º em 1998, o 8º em 2000, o 10º em 2002 e o 4º maior em 2004. Assim, o NCC é grande doador dentro do seu subgrupo. Como esse *ranking* é nacional, se fosse considerado somente o cinturão do algodão a posição do NCC seria maior. Além disso, foram consideradas apenas doações do NCC. Os próprios fazendeiros e empregados, assim como outros grupos ligados ao algodão, fazem doações. Logo, quando os congressistas do cinturão do algodão deliberam sobre assuntos ligados a essa indústria, tendem a considerá-la de maneira diferenciada.

Quanto às doações para campanhas eleitorais federais, notamos que os recursos fornecidos pela indústria do açúcar, que da mesma forma que o algodão é categorizada no sub-grupo Plantação e Processamento Básico, são relevantes. Várias empresas e associações da indústria do açúcar aparecem como as maiores doadoras do sub-grupo, entre elas: Flo-Sun Inc, American Crystal Sugar, U.S. Sugar Corp, American Sugar Cane League, Southern Minn Beet Sugar Co-op, American Sugarbeet Growers Assn, Florida Sugar Cane League. Basta indicar a posição de uma empresa no ranking a American Crystal Sugar, foi a 2º maior doadora em 1996, a 1º em 1998, a 2º em 2000 e 2002, e a 1º em 2004. A tabela abaixo fornece uma comparação entre as doações do NCC e da América Crystal Sugar. Se as doações dos primeiro são consideradas relevantes por estarem entre as maiores de um sub-grupo do *agribusiness*, o setor açucareiro tem relevância maior. O estudo coordenado

⁹³ Ver www.opensecrets.org

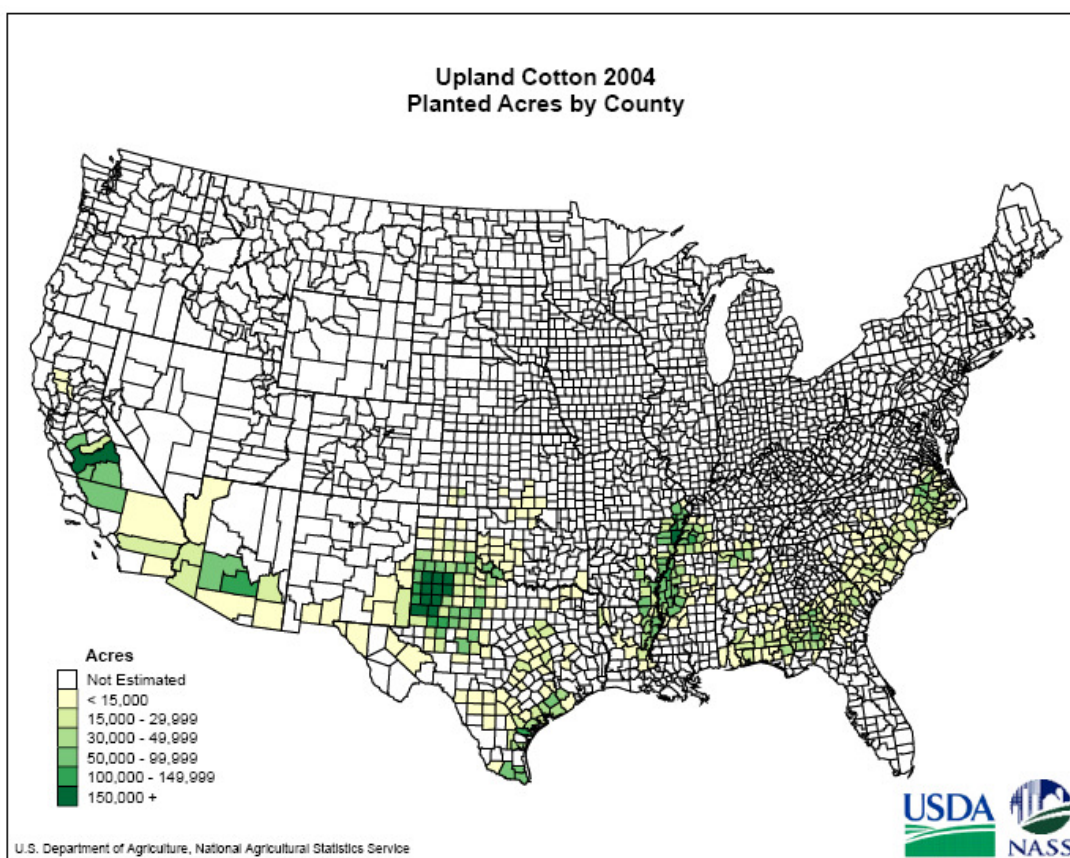
por Rios (2001) apontou que a relevância econômica agrícola para alguns estados, ao forte *lobby* junto ao Congresso e as grandes doações para campanha compõem a força dos produtores de açúcar de beterraba e de cana-de-açúcar, conclusão a qual corroboramos.

TABELA 3: Contribuições para campanha

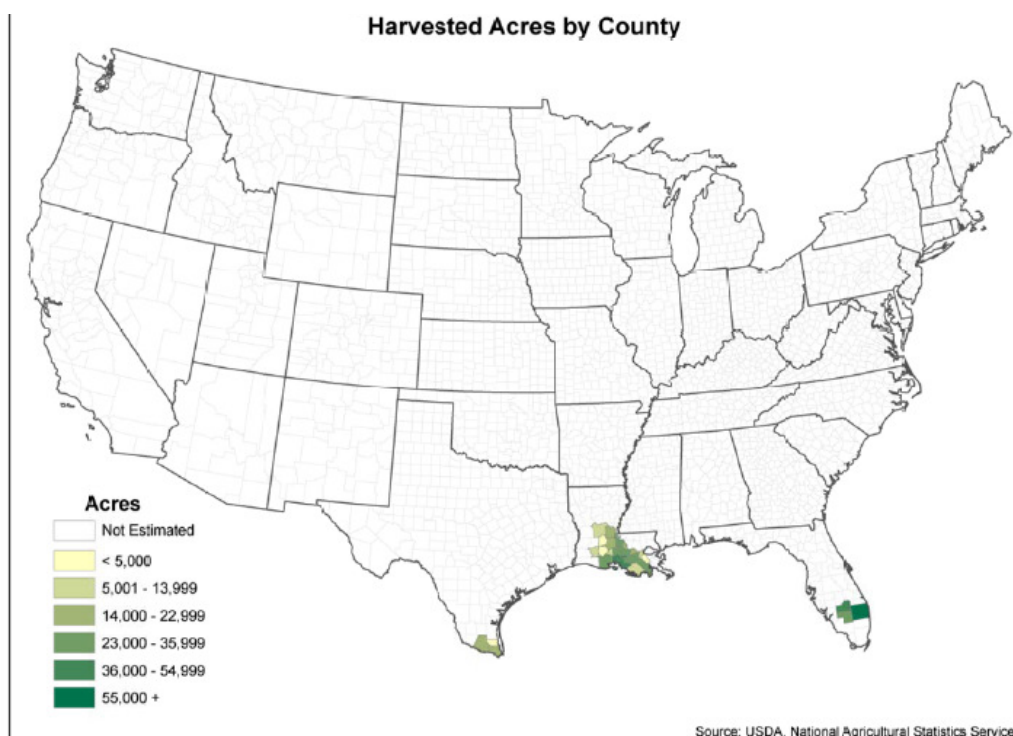
Ano	American Sugar Crystal	National Cotton Council
1996	US\$ 594.950	US\$ 196.976
1998	US\$ 514.000	US\$ 196.791
2000	US\$ 673.720	US\$ 196.758
2002	US\$ 536.761	US\$ 202.523
2004	US\$ 850.964	US\$ 285.850

Fonte: Center for Responsive Politics.

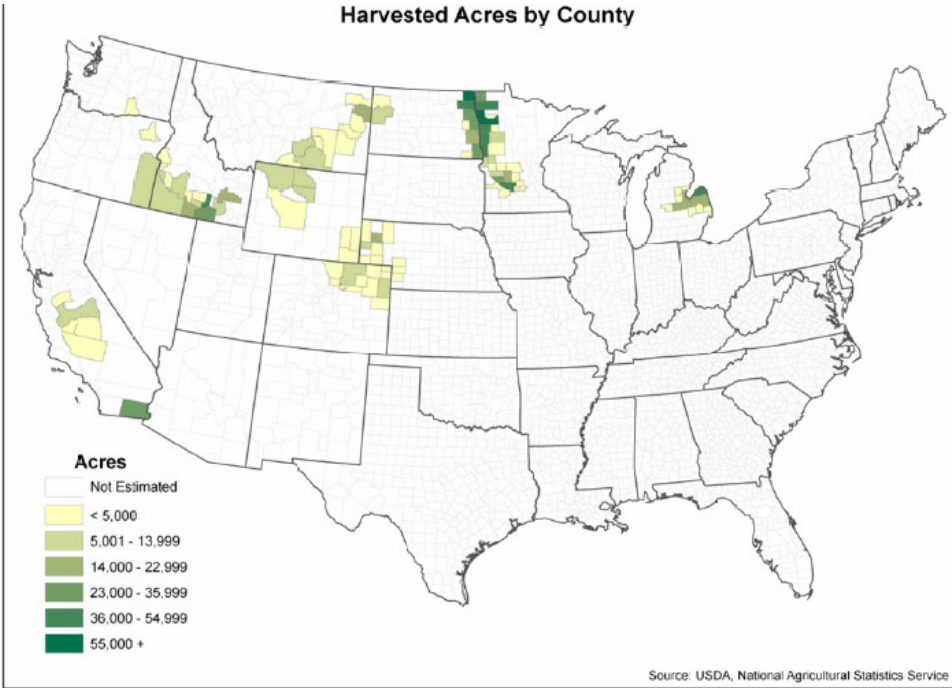
MAPA 1 – Plantação de algodão em 2004



MAPA 2 – Colheita de cana-de-açúcar em 2004



MAPA 3 – Colheita de beterraba em 2004



Bibliografia

ABBOTT, Kenneth W. e SNIDAL, Duncan. (2001) "Hard and soft law in international governance". In GOLDSTEIN, Judith *et alli*. *Legalization and world politics*. Cambridge e Londres: The MIT Press.

ALDRICH, John H. "Congressional elections". In: *United States Election 2004*. Washington, 2003. Disponível em <<http://usinfo.state.gov/products/pubs/election04/>>, acesso em 14/12/04.

ARNOLD, R. Douglas. (1990) *The logic of congressional action*. New York: Yale University Press.

BALDWIN, Robert E. e Magee, Christopher S. (2000) *Congressional trade votes: from NAFTA approval to fast-track defeat*. Institute for International Economy. Disponível em <<http://bookstore.petersoninstitute.org/book-store/92.html>>, acesso em 10/06/2006.

BARRAL, Welber. (2004) "Solução de controvérsias na OMC". Em KLOR, Adriana Dreyzin de. *Solução de controvérsias: OMC, União Européia e Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifung.

BENNET, Andrew e ELMAN, Colin. (2007) "Case study methods in the International Relations subfield". *Comparative Political Studies*, nº 40.

BERGSTEIN, C. Fred. "A renaissance for United States trade policy?". *Foreign Affairs*, novembro/dezembro de 2002.

BOWERS, Douglas E, RASMUSSEN, Wayne D. e BAKER, Gladys L. (1984) *History of agricultural price-support and adjustment programs, 1933-84*. Information Bulletin nº 485. Washington, D.C.: Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture.

BOWLER, Shaun, DONOVAN, Todd e HEERDE, Jennifer van. (2006) "The United States of America: Perpetual campaigning in the absence of competition". Em GALLAGHER, Michael e MITCHELL, Paul (Eds.) *The politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

BROEK, Naboth van den. (2003) "Power paradoxes in enforcement and implementation of World Trade Organization Dispute Settlement Reports. Interdisciplinary approaches and new proposals" *Journal of World Trade*, nº 37, vol. 1.

BROWNE, William P. (1995) *Cultivating Congress: constituents, issues, and interest in agricultural policymaking*. Kansas: University Press of Kansas.

BUSH, George W. (2006) *Economic Report of the President*. Washington: United States Government Printing Office.

BULL, Hedley. (2002) *A sociedade anárquica*. Brasília: UNB.

BUSCH, Marc L. REINHARDT, Eric. (2003) "Developing countries and General Agreement On Tariffs And Trade / World Trade Organization dispute settlement". *Journal of World Trade*. nº 37, vol. 4.

CAMERON, Charles M. (2000) *Veto bargaining. Presidents and the politics of negative power*. Nova Iorque, Cambridge University Press.

CAPORASO, James A. (1997) "Across the Great Divide: integrating comparative and international politics". *International Studies Quarterly*, Vol. 41, nº. 4.

CARVALHO, Maria Izabel V. de. (2003) "Estruturas domésticas e grupos de interesse: a Formação da posição brasileira para Seattle". *Contexto Internacional*. Vol 25, nº 2.

COHEN, Stephen D. (1988) *The making of United States international economic policy*. Nova York/West Port/Connecticut/Londres: Preager.

_____. (2000) *The making of United States international economic policy*. Nova York/West Port/Connecticut/Londres: Preager.

COELHO, Carlos Frederico de Souza. (2006). *In pursuit of compliance: Lessons from the World Trade Organization's Dispute Settlement Mechanism*. Tese de mestrado, Linköping University, Suécia.

CONDO, Arturo, COLBURN, Forrest e RIVERA, Luis. (2005). *The United States – Central America Free Trade Agreement (CAFTA): negotiations and expected outcomes..*

CORTELL, Andrew P. e DAVIS, James W. (1996) "How do international institutions matter? Domestic impact of international rules and norms". *International Studies Quarterly*, vol. 40, nº 4.

CROSS, Karen Halverson. (2006). "King Cotton, developing countries and the 'peace clause': the WTO's *US Cotton subsidies* decision". *Journal of International Economic Law* nº 9, vol. 1.

DAVEY, William F. (2005) "The WTO dispute settlement system: the first ten years". *Journal of International Economic Law* nº. 8, vol. 1.

DAVIS, Christina L. (2003) *Food fights over free trade. How international institutions promote agricultural trade liberalization*. Princeton: Princeton University Press.

DESTLER, I. M. (2005) *American Trade Politics*. Fourth Edition. Washington: Institute for International Economics.

_____. (1995). *American trade politics: System under stress..* Washington:

Institute for International Economics, 1992; 3ª ed.: Washington, DC: Institute for International Economics e Nova York: The Twentieth Century Fund.

DESTLER, I. M. e BALINT, Peter J. (1999) *The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment*. Institute for International Economy. Disponível em <<http://bookstore.petersoninstitute.org/book-store/106.html>>, acesso em 13/10/2006.

DIMITRI, Carolyn, EFFLAND, Anne e CONKLIN, Neilson (2005). “The 20th century transformation of U.S. agriculture and farm policy”. *Economic Information Bulletin*, nº 3. Economic Research Service. USDA. Disponível em <<http://www.ers.usda.gov/Publications/EIB3/>>, acesso 02/01/2008.

DREZNER, Daniel W. (2006) *U.S. trade strategy: free versus fair*. Série Critical Policy Choices. Nova Iorque: Council on Foreign Relations.

DRYDEN, Steve (1995) *Trade Warriors: USTR and the American crusade for free trade*. New York: Oxford University Press.

ERIKSON, Daniel P. (2004/2005). “Central America’s free trade gamble”. *World Policy Journal*. Winter.

EVANS, Perter B. JACOBSON, Harald K. e PUTNAM, Robert D. (eds.) (1993). *Double-edge diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley, Los Angeles, Londres: University of California Press.

FEINBERG, Richard E. (2003) “The political economy of United States’ free trade arrangements”. *The world economy*, vol. 27, nº 7.

FRIEDEN, Jeffry A. e ROGOWSKI, Ronald. (1996) “The impact of the international economy on national policies: an analytical overview”. Em KEOHANE, Robert O., MILNER, Helen v. (eds). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

FUKUNAGA, Yuka. (2006). “Securing Compliance through the WTO dispute settlement system: implementation of DSB recommendations”. *Journal of International Economic Law* nº 9, vol. 2.

GARRET, Geoffrey, LANGE, Peter. (1996) “Internationalization, institutions and political change”. In KEOHANE, Robert O., MILNER, Helen v. (eds). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

GERRING, John. (2004). “What is case study and what is it good for?”. *American Political Science Review*, vol. 8, nº 2.

GOLDSTEIN, Judith. (1989) “The impact of ideas on trade policy: the origins of U.S. agricultural and manufacturing policies”. *International Organization*. Vol. 43, nº 1.

_____ *et al.* (2001). "Introduction: legalization and world politics". Em GOLDSTEIN, Judith *et al.* *Legalization and world politics*. Cambridge e Londres: The MIT Press.

GOLDSTEIN, Judith e MARTIN, Lisa. "Legalization, trade liberalization and domestic politics: a cautionary note". In GOLDSTEIN, Judith *et alii*(eds). *Legalization and world politics*. Cambridge, Massachusetts and London: MIT Press, 2001.

GONZÁLEZ, Anabel. (2006). *El proceso de negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos: la experiencia del tratado de libre comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana*. Buenos Aires: BID-INTAL.

HAGAN, Joe. Et al. (2001) "Foreign Policy by Coalition: Deadlock, compromise, and anarchy". *The International Studies Review*, Vol. 3, nº 2.

HALEY, Stephen e ALI, Mir. (2007). *Sugar Background*. Economic Research Service. USDA. Disponível em <http://www.ers.usda.gov/Publications/SSS/Jul07/SSS249/>. Acesso em 01/01/2008.

HART, Chad E. e BABCOCK, Bruce A. (2002) *U. S. farm policy and the World Trade Organization. How do they match up?* Iowa: Iowa State University/Center for Agricultural and Rural Development.

HATHAWAY, Dale. (1963) *Government and Agriculture - Public Policy in a Democratic Society*. New York: McMillan.

HERMANN, Margareth G. e HERMANN, Charles F. (1989) "Who makes foreign policy and how: an empirical inquiry". *International Studies Quarterly*, vol. 33 nº4.

HERMANN, Margaret G. (2001) "How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework." *International Studies Review* Vol. 3, nº 2.

HORNBECK, J. F. (2007) "The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement (CAFTA-DR). *CRS Report for Congress*. Disponível em <<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL31870.pdf>>, acesso em 01/01/2008.

HUDSON, Valerie M. (2005) "Foreign Policy Analysis: actor-specific theory and the ground of International Relations". *Foreign Policy Analysis*, nº 1.

HURT, Douglas R. (1994) *American agriculture: a brief history*. Iowa: Iowa State University Press.

KEOHANE, Robert O., MILNER, Helen v. (eds). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

IKENBERRY, G. John. (2002). "Introduction". Em IKENBERRY, G. John. (ed.) *American*

foreign policy: theoretical essays. 4º ed. Nova Iorque: Longman.

JACKSON, John H.; DAVEY, William J., SYKES Jr., Alan O. (2002) *Legal problems of international economic relations. Cases, materials and text on the national and international regulation of transnational economic relations*. St. Paul: West Group.

JANK, Marcos S. *et al.* (2005). “Agricultura”. Em THORSTENSEN, Vera e JANK, Marcos S. (coord.) *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Lex Editora e Aduaneiras.

_____, ARAÚJO, Leandro e DIAZ, José. (2004) “The Wto Dispute Settlement Mechanism in Perspective: Challenging Trade-Distorting Agricultural Subsidies”. Em LACARTE, Julio; GRANADOS, Jaime. (Orgs.). *Inter-Governmental Trade Dispute Settlement: Multilateral and Regional Approaches*. Vol. 1. London: Cameron May

JOSLING, Tim. (1998) “Agricultural trade policy: completing the reform”. *Policy analysis in international economics*. Nº 53. Institute for International Economics.

_____, *et al.* (2007). “U.S. commodities programs and the WTO commitments”. Em ARHA, Kaush *et al.* (eds.) *U.S. agricultural policy and the 2007 farm bill*. Woods Institute for the Environment: Stanford.

KATZ, Richard S. (2007). *Political institutions in the United States*. Nova Iorque: Oxford University Press.

KREHBIEL, Keith. (1987) “Sophisticated committees and structure-induced equilibria in Congress”. Em MCCUBBINS, Mathew D. e SULLIVAN, Terry. *Congress: structure and policy* (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.

LAMBERT, Rodrigo Obici. (2007) “Poder e interesses no sistema de solução de controvérsias da OMC”, em VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento*”, vol. 4. Relatório final enviado à FAPESP, São Paulo / Campinas: CEDEC / UNICAMP.

LANGEVIN, Mark. (2006). “Será que as laranjas e a cana-de-açúcar da Flórida azedam o livre-comércio? Uma análise da ratificação de nível II da política comercial dos Estados Unidos com o Brasil”. *Contexto Internacional*, vol. 28, nº1 janeiro/junho.

LEK, Lenore (2005). “Andean-U.S. free trade agreement negotiations”. *CRS Report for Congress*. Disponível em <http://www.usembassy.at/en/download/pdf/andean_trade.pdf>.

LIMA, Thiago. (2006) “O contencioso do algodão: cenários para modificação na política agrícola dos Estados Unidos”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 49, nº1.

LOWENTHAL, Abraham F. (2006). “De la hegemonia regional a las relaciones bilaterales

complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI". *Nueva Sociedad*, nº 206.

MANSFIELD, Edward D. e HENISZ, Witold J. (2004) Votes and vetoes: the political determinants of commercial openness. Philadelphia: University of Pennsylvania (*Working Paper*). Em <<http://www-management.wharton.upenn.edu/henisz/papers/vv.pdf>>, acesso em 15/10/04.

MANSFIELD, Edward D.; MILNER, Helen V. e PEVEHOUSE, Jon C. Vetoing Cooperation: The impact of veto players on international trade agreements. Princeton: Princeton University, 2004 (*Working Paper*). Em <www.princeton.edu/~pegrad/papers/milner.pdf>, acesso em 17/10/04.

MANSFIELD, Edward D., MILNER, Helen V. e ROSENDORFF, Peter. "Why democracies cooperate more: electoral control and international trade agreements". *International Organization*, vol. 56, nº 3, verão, 2002.

MARTIN, Phillip. (2007). "Immigration reform, agriculture, and rural communities". *Choices. The magazine of food, farm and resource issues*. Vol. 22, nº 1.

MAYHEW, David R. (1975) *Congress: the electoral connection*. New Haven e Londres, Yale University Press.

MEYER, Leslie, MACDONALD, Stephen e FOREMAN, Linda (2007). "Cotton Backgrounder". *Outlook Report from the Economic Research Service*. USDA. Disponível em <<http://www.ers.usda.gov/Publications/CWS/2007/03Mar/CWS07B01/>>, acesso em 02/01/2008.

MEYERSON, Christopher C. (2003) *Domestic politics and international relations in US-Japan trade policymaking. The GATT Uruguay Round Agriculture Negotiations*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan.

MILLER, J. Correy (2005). Growing pressures on farm policy. Cato Institute. In *Regulation*, vol. 27, nº 4.

MILNER, Helen V. (1997) *Interest, institutions and information. Domestic politics and international relations*. Princeton: Princeton University Press.

MORAVCSIK, Andrew. (1993) "Introduction. Integrating international and domestic theories of international bargaining". Em EVANS, Peter B. JACOBSON, Harald K. e PUTNAM, Robert D. (eds.). *Double-edge diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley, Los Angeles, Londres: University of California Press.

_____. (1997) "Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics". *International Organization*, vol. 51, nº 4.

MEYER, Leslie, MACDONALD, Stephen e FOREMAN, Linda. (2007) *Cotton Backgrounder*. Outlook report from the Economic Research Service., CWS-07B-01 United States Department of Agriculture.

MUNDO, Philip A. (1999) *National politics in a global economy: The domestic sources of U.S. trade policy*. Washington, DC: Georgetown University Press.

NORIEGA, Roger F. (2005) *U.S. Policy in the Americas Based on Four "Strategic Pillars"*. Department of State. 17 de fev. Disponível em <http://usinfo.state.gov/wh/Archive/2005/Feb/17-866144.html>. Acesso em 05/09/2007.

ODELL, John S. (2001) "Case study methods in international political economy". *International Studies Perspectives*, nº 2.

OLSON, R. Dennis. (2005) "Sweet or sour? the U.S. sugar program and the threats posed by the Dominican Republic – Central American Free Trade Agreement". Institute for Agriculture and Trade Policy: Minneapolis.

ORDEN, David. (2002) "Reform's stunted crops. Congress re-embraces agriculture subsidies". *Regulation*. Vol. 25, nº1.

PAALBERG, Don. (1964) *American farm policy : a case study of centralized decision-making*. Nova Iorque: J. Wiley.

PAGGI, Mechel S. "Regional trade agreements and implications for U.S. agriculture: the case of CAFTA-DR". *Choices. The magazine of food, farm and resource issues*, vol. 20, nº 2.

PLATTNER, Marc F. (1994) "American Democracy and the Acquisitive". Em LICHT, Robert A. et alli (eds). *South Africa's crisis of constitutional democracy: can the U.S. Constitution help?* Washington, DC: AEI Press.

PUTNAM, Robert D. (1993) "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". Em EVANS, Perter B. JACOBSON, Harald K. e PUTNAM, Robert D. (eds.) *Double-edge diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley, Los Angeles, Londres: University of California Press.

RIOS, Sandra (coord). The free trade area of the Americas and the Brazil-U. S. trade agenda in the U. S. Congress. CEBRI, 2001. Em http://www.cebri.org.br/09_visualizapdf.cfm?nrSecao=3>, acesso em 15/10/04.

ROETT, Riordan. (2006) "Estados Unidos y América Latina: estado actual de las relaciones". Em *Nueva Sociedad*, nº 206. Buenos Aires, novembro-dezembro.

ROSEN, Howard. (2004) "Free trade agreements as foreign policy tools: The US-Israel and

US-Jordan FTAs”. Em SCHOTT, Jeffrey J. (ed) *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Washington: Institute for International Economics.

ROSENAU, James N. (2000) “A cidadania em uma ordem mundial em mutação”. Em CZEMPIEL, Ernst-Otto e ROSENAU, James N (orgs). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.

RUSSEL, Roberto. (2006) “América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?” Em *Nueva Sociedad*, n° 206. Buenos Aires, novembro-dezembro.

SALAZAR-XIRINACHS, José M. e GRANADOS, Jaime. (2004) “The US-Central América free trade agreement: opportunities and challenges”. Em SCHOTT, Jeffrey J. (ed) *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Washington: Institute for International Economics.

SCHNEPF, Randy. (2007). “Brazil’s WTO case against the U.S. cotton programs”. *CRS Report for Congress*. Disponível em <http://www.ncseonline.org/NLE/CRSreports/07Oct/RL32571.pdf>, acesso em 08/01/2008.

_____ e WOMACH, Jasper. (2007). “Potential challenges to U.S. farm subsidies in the WTO: a brief overview”. *CRS Report for Congress*. Disponível em <http://fpc.state.gov/documents/organization/76911.pdf>, acesso em 08/01/2008.

SCHOTT, Jeffrey J. (2004). “Assessing US FTA policy”. Em SCHOTT, Jeffrey J. (ed) *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Washington: Institute for International Economics.

SCHROEDEL, Jean Reith. (1994) *Congress, the president, and policymaking. A historical analysis*. Nova Iorque: E. M. Sharpe.

SHEINGATE, Adam D. (2001) *The rise of the agricultural welfare state. Institutions and interest group power in the United States, France and Japan*. Princeton: Princeton University Press.

SHEPSLE, Kenneth A. e BONCHEK, Mark S. (1996) *Analyzing politics. Rationality, Behavior, and Institutions*. Nova Iorque, Londres: W W Norton & Company.

SINCLAIR, Barbara. (2002) “Do parties matter?”. Em BRADY, David W. MCCUBBINS, Mathew D. *Party, process and political change in Congress. New perspectives on the history of Congress*. Stanford: Stanford University Press.

SOARES de LIMA, Maria Regina. (2000) “Instituições democráticas e política exterior”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 22, n° 2, jul./dez.

STOKES, Bruce e CHOATE, Pat (2001). *Democratizing U.S. trade policy*. Council on Foreign Relations: New York.

STORRS, K. Larry (coord.). “Central America and the Dominican Republic in the context of the Free Trade Agreement (DR-CAFTA) with the United States”. *CRS Report for Congress*. Disponível em <<http://www.house.gov/spratt/crs/RL32322.pdf>>.

SUMNER, David A., ARHA, Kaush e JOSLING, Tim. (2007) “Commodity policy and the 2007 farm bill”. Em ARHA, Kaush (*et al.*) (eds.) *U.S. agricultural policy and the 2007 farm bill*. Woods Institute for the Environment: Stanford.

USCB. *United States Census 2000*. U. S. Census Bureau, 2002. Em <<http://www.census.gov/main/www/cen2000.html>>, acesso em 05/12/04.

USTR. (2005a) “The case for CAFTA. Growth, opportunity, and democracy in our neighborhood”. *CAFTA Policy Brief*. Fevereiro. Disponível em <http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Regional/CAFTA/Briefing_Book/asset_upload_file235_7178.pdf>. Acesso em 10/10/2005.

USTR. (2005B) “Sugar: a spoonful a week”. *CAFTA Policy Brief*. Fevereiro. Disponível <http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/Briefing_Book/asset_upload_file923_7210.pdf>, acesso em 10/10/2005

WIGHT, Martin. (2002). *A política do poder*. 2º edição. Brasília: UNB, IPRI / São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

WOMACH, Jasper. (2004) “Cotton production and support in the United States”. *CRS Report for Congress*. Disponível em <<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL32442.pdf>>, acesso em 04/01/2008.

VIGEVANI, Tullo, *et.al.* (2007). “Estados Unidos: Política comercial (USTR)”. em VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento*”, vol. 4. Relatório final enviado à FAPESP, São Paulo / Campinas: CEDEC / UNICAMP.