

A S A G A D O

Algodão

DAS PRIMEIRAS LAVOURAS
À AÇÃO NA OMC

A S A G A D O

Algodão

DAS PRIMEIRAS LAVOURAS
À AÇÃO NA OMC



DIRETORIA
(2002/2004)

JORGE MAEDA
PRESIDENTE

ADILTON DOMINGOS SACHETTI
VICE-PRESIDENTE

JOÃO CARLOS JACOBSEN RODRIGUES
VICE-PRESIDENTE

EDUARDO LOGEMANN
VICE-PRESIDENTE

KENJIRO MINE
PRIMEIRO-SECRETÁRIO

CARLOS YOSHIO MURATE
SEGUNDO-SECRETÁRIO

VALTER MORINAGA
PRIMEIRO-TESOUREIRO

CORNÉLIO ADRIANO SANDERS
SEGUNDO-TESOUREIRO

HÉLIO TOLLINI
DIRETOR EXECUTIVO

CONSELHO CONSULTIVO

JOÃO LUIZ RIBAS PESSA
EX-PRESIDENTE DA ABRAPA

JOÃO CARLOS JACOBSEN RODRIGUES
PRESIDENTE DA ABAPA

ALMIR MONTECELLI
PRESIDENTE DA ACOPAR

PAULO KENJI SHIMOHIRA
PRESIDENTE DA AGOPA

INÁCIO CARLOS URBAN
PRESIDENTE DA AMIPA

JOSÉ PUPIM
PRESIDENTE DA AMPA

ALBERTO SCHLATTER
PRESIDENTE DA AMPASUL

RONALDO SPIRLANDELLI
PRESIDENTE DA APPA

CONSELHO FISCAL

ROBERTO BORTOLOZZO
PRIMEIRO-TITULAR

ANTONIO CAIO
SEGUNDO-TITULAR

HAROLDO RODRIGUES DA CUNHA
TERCEIRO-TITULAR

GILBERTO FLÁVIO GOELLNER
PRIMEIRO-SUPLENTE

LUIZ LOURENÇO
SEGUNDO-SUPLENTE

EDEON VAZ FERREIRA
TERCEIRO-SUPLENTE

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS. RJ.

S135

A saga do algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC /
Sérgio Rodrigues Costa e Miguel García Bueno. Rio de Janeiro:
Insight Engenharia, 2004
144p. : il.

ISBN 85-98831-01-8

1. Algodão - Brasil. 2. Algodão - Cultivo - Brasil. 3. Algodão -
Aspectos econômicos - Brasil. 4. Algodão - Comércio - Brasil.
I. Costa, Sérgio Rodrigues, 1961. II. Bueno, Miguel García, 1966.

04-2837

CDD 633.51
CDU 633.51

Justo reconhecimento

O agronegócio brasileiro, em particular o do algodão, entrou para a história da Organização Mundial do Comércio (OMC), com a decisão do painel que questionava os altos subsídios concedidos pelo governo dos Estados Unidos a seus produtores. A mídia, brasileira e estrangeira, adotou a palavra “vitória” para expressar este importante resultado. Mas os produtores acreditam que a melhor forma de expressar o grande momento da nossa cotonicultura é: “reconhecimento”.

A luta do produtor brasileiro para ser mais competitivo, o experimento das pesquisas em busca de um produto de excelência e o investimento em tecnologia para atingir melhor produtividade foram reconhecidos pela OMC. A história mostra que, para chegar ao estágio atual, o produtor teve de superar momentos de angústia. A crise econômica e o ataque do bicudo à nossa lavoura causaram estragos, mas não derrubaram nossos produtores, que, cientes de sua força, lutaram até serem reconhecidos mundialmente.

Mas os produtores também reconhecem o papel fundamental do governo federal no painel da OMC. A excelência dos funcionários dos ministérios envolvidos no processo mostrou que o Brasil está preparado para qualquer batalha. Estas, porém, não acabaram. Outros obstáculos serão levantados para a produção brasileira, mas o resultado na OMC fez nossa sociedade reconhecer que só a união de todos poderá fazer com que o Brasil deixe de ser um país caudatário e acomodado, para se tornar comandante do próprio destino.

Foi exatamente o reconhecimento da importância do resultado no painel da OMC que levou a Abrapa a editar o livro *A Saga do Algodão - Das primeiras lavouras à ação na OMC*. Uma viagem pelas páginas deste livro dará ao leitor a real dimensão do trabalho desenvolvido pelos atores deste processo, seus resultados e as conseqüências futuras.

Abapa, Acopar, Agopa, Amipa, AMPA, Ampasul e APPA, entidades que formam a Abrapa, traduzem neste livro o justo reconhecimento àqueles que contribuíram para que o algodão brasileiro se tornasse um produto vencedor no comércio mundial.

Jorge Maeda
PRESIDENTE DA ABRAPA

A decorative banner with a blurred background of autumn leaves and a white flower. The word "Índice" is written in a white, elegant cursive font on the left side of the banner.

Índice



PREFÁCIO 8
POR MARCUS VINICIUS PRATINI DE MORAES

HISTÓRIA: O ALGODÃO NO BRASIL 14

CRISE: A CONCORRÊNCIA DESLEAL DOS EUA 24

CONFLITO: O BRASIL VAI À OMC 34

VITÓRIA: UMA DECISÃO HISTÓRICA 42

DEPOIMENTOS 52

JORGE MAEDA 54

HÉLIO TOLLINI 60

ANDREW MACDONALD 68

JOÃO LUIZ RIBAS PESSA 71

ANTÔNIO ERNESTO DE SALVO 78

PEDRO DE CAMARGO NETO 83

ROBERTO AZEVÊDO 89

LINO COLSERA 98

DJALMA DE AQUINO 107

ALUISIO G. DE LIMA-CAMPOS 112

SCOTT ANDERSEN 117

DAVID PALMETER 122

DAN SUMNER 124

CELSO AMORIM 128

LUIZ FERNANDO FURLAN 134

ROBERTO RODRIGUES 139



Prefácio

POR MARCUS VINICIUS PRATINI DE MORAES

EX-MINISTRO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO E ATUAL PRESIDENTE
DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNES (ABIEC)



Quando o presidente Fernando Henrique Cardoso me convidou para assumir o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em 1999, comecei a conversar com os diferentes segmentos do agronegócio. Um deles foi o do algodão, que apresentava novos e bons resultados no Centro-Oeste, graças a variedades desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), vinculada ao ministério. Após várias reuniões com os produtores de algodão, liderados pelo

Jorge Maeda, a equipe do Ministério da Agricultura estabeleceu uma estreita relação com os cottonicultores. Assim, passou a apoiar e a acompanhar, sistematicamente, por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), o desenvolvimento e a comercialização da cultura do algodão, que voltava a ocupar um espaço importante na agricultura brasileira. O Brasil foi tradicionalmente um grande produtor e exportador da fibra, entretanto, na década de 1980, as lavouras foram

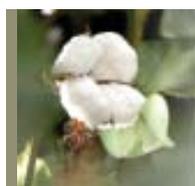
atacadas pelo bicudo, praga de maior incidência na cultura e com maior potencial de dano. A produção brasileira caiu drasticamente. Em meados da década de 1990, nos transformamos em um dos maiores importadores de algodão do mundo, chegando a comprar externamente cerca de US\$ 1 bilhão, em 1996.

Nas análises que fizemos sobre as perspectivas futuras do agronegócio brasileiro, concluímos que tanto o algodão como a soja e as carnes sofreriam sempre a ameaça dos subsídios, em especial das subvenções à exportação, além dos apoios internos dados pelos países. Após reuniões com os diferentes segmentos produtores e o grupo de inteligência que eu criei na Embrapa, para discutir essas questões do ponto de vista estratégico, fiquei convencido de que havia necessidade de uma postura muito firme do Brasil nas negociações internacionais, com vistas a pôr em xeque a política de subsídios, que na época já representavam mais de US\$ 1 bilhão por dia nos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em sucessivas reuniões com o Departamento de Agricultura dos EUA, com setores da União Européia e com a própria OCDE, ficou claro que mesmo naquelas organizações havia, com frequência, divergências com relação às políticas oficiais de apoio à agricultura, devido ao elevado custo provocado aos países e pelas grandes distorções

que causavam nos mercados internacionais. Em função disso, o Ministério da Agricultura passou a ter uma participação muito ativa em todas as negociações que envolviam o assunto produto agrícola. Em Bruxelas, ouvi a frase: “Vocês têm dificuldades porque são competitivos.” E eu respondi: “Então, vamos parar de falar em liberdade de comércio, porque onde nós somos competitivos nós não podemos vender e vocês querem vender porque são competitivos.” São dois pesos e duas medidas. A partir daquele momento, nós passamos a adotar no Ministério da Agricultura, com integral apoio do presidente Fernando Henrique Cardoso, ações rigorosas de defesa do acesso do Brasil aos mercados internacionais e de contestação aos subsídios internacionais.

Foi nesse momento que nós começamos, por proposta do pessoal do algodão, apoiado pelo secretário de Produção e Comercialização do ministério, Pedro de Camargo Neto, a formatar a ação na Organização Mundial do Comércio (OMC), com um contencioso contra os subsídios ao algodão e à soja. Depois, acrescentamos o açúcar. Iniciamos os estudos técnicos para elaborar a base do nosso pleito, junto à OMC, de revisão dessas políticas. Isso se iniciou em 2001, e em pouco tempo tínhamos análises técnicas, feitas aqui e no exterior, demonstrando que, com facilidade, nós podíamos contestar os subsídios, por causa dos efeitos danosos que representavam, em ter-



“CONCLUÍMOS QUE TANTO O ALGODÃO COMO A SOJA E AS CARNES SOFRERIAM SEMPRE A AMEAÇA DOS SUBSÍDIOS, EM ESPECIAL DAS SUBVENÇÕES À EXPORTAÇÃO, ALÉM DOS APOIOS INTERNOS DADOS PELOS PAÍSES”

mos de perda de renda para o Brasil. Quando iniciamos esse trabalho, imediatamente alguns países, como Austrália, Paquistão, Índia, África do Sul, Colômbia e vários outros, manifestaram interesse em acompanhar o Brasil, caso nós ingressássemos na OMC, e nos forneceram informações sobre as análises que nós elaboramos. As discussões levaram meses. O que eu ouvia com mais frequência era a questão: “E se o Brasil perder?” Minha resposta foi sempre a mesma: “Não tem importância que perca. Precisamos chamar a atenção da OMC e do mundo para o efeito danoso que as políticas de subsídios, de apoios internos e de subsídios à exportação têm causado às economias dos países em desenvolvimento.”

Alguns setores do governo temiam que o Brasil seguisse por essa rota, mas eu continuei com um discurso muito forte e fiz vários pronunciamentos, inclusive em reuniões do Mercosul, convidando os demais países – Argentina, Paraguai e Uruguai – a adotar uma estratégia de contestação formal, nos foros próprios, com relação a esse tipo de política. Mas as dúvidas persistiam. Examinei e li todos os dossiês que haviam sido preparados, analisando seus aspectos, e fiquei convencido de que nós não podíamos perder. Tínhamos de entrar com as ações na OMC. Levei a minha opinião ao presidente da República, que, no Palácio de Olivos, sede do governo argentino, em Buenos Aires, numa reunião dos presidentes do Mercosul, e, por sugestão minha, comunicou que o Brasil ingressaria em Genebra, na OMC, com uma questão contra os subsídios americanos e europeus.

Nós já havíamos tomado a decisão, naquele momento, de não encaminhar o caso da soja, porque a tendência de preços no mercado de futuros mostrava uma elevação. Isto diminuía a con-

sistência da nossa tese, apesar de que ela era válida para explicar o passado. Mas não teria muita consistência com relação às perspectivas futuras e os preços de 2002 e de 2003 da soja mostraram realmente uma elevação extraordinária. Então, nos concentramos nos casos do algodão e do açúcar. Na questão do algodão, eu lembro-me de que fiz uma reunião com os produtores, que estavam um pouco preocupados, e parece que os convenci, afinal, a tomar uma posição firme. Foi então que, com a ajuda do Ministério da Agricultura, a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abra-pa) formalizou a decisão de apoiar o início da ação. A declaração do presidente em Buenos Aires foi o ponto de partida para que se tomassem as providências no âmbito do Ministério das Relações Exteriores para ingressarmos com o pedido de consultas no fim de 2002.

No caso do açúcar, o trabalho foi realizado por intermédio da União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (Única). Não houve grande dificuldade de mobilização, porque o caso do açúcar é mais escandaloso ainda do que o do algodão. O nível de subsídios ao açúcar atinge múltiplos do preço internacional. Ainda assim, havia reservas de alguns setores, mas eu estava muito confiante de que nós precisávamos fazer isso, inclusive para firmar a posição brasileira nos fóruns internacionais. O Brasil, naquela fase, já aparecia como a grande alternativa de suprimento de produtos agrícolas no mercado internacional. Havia um grande crescimento na produção e na produtividade da soja, do milho, das carnes e do próprio algodão, que começava, devido à sua excelente qualidade, a ter presença importante nos mercados internacionais.

O meu discurso era: “O Brasil será o maior

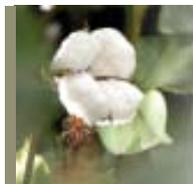
país agrícola do mundo até 2010.” E cheguei a anunciar que nós seríamos o primeiro exportador de carnes no fim da primeira década do terceiro milênio. E isto aconteceu já em 2003, quando o Brasil assumiu a liderança, em volume, das exportações de carne bovina e de soja. Os números recentes da produção agrícola brasileira, e particularmente os números relativos à exportação do agronegócio, que em 2004 devem se aproximar dos US\$ 38 bilhões, mostram que o Brasil precisava, e precisa ainda, adotar posições muito rigorosas na defesa da participação e do acesso de seus produtos no mercado internacional. Precisa lutar contra os subsídios agrícolas à exportação, que são o maior problema, mas também contra apoios internos, quando afetam os preços no mercado internacional.

A cada reunião internacional, percebia que estávamos no caminho certo. Na Rodada de Doha, a reunião ministerial da OMC realizada na capital do Catar, participei diretamente da negociação da proposta agrícola, em três temas: acesso a mercados, subsídios à exportação e questões sanitárias. Já estávamos preparando os documentos para encaminhamento à OMC. Logo depois, em uma de suas visitas ao Brasil, o representante americano para o comércio, embaixador Robert Zoellick, do United States Trade Representative (USTR), perguntou-me se o Brasil estava realmente disposto a entrar na OMC contra os EUA na questão da soja e do algodão. Respondi que já estávamos praticamente prontos para isso, e ele ficou um pouco surpreso. Na questão da soja, como já mencionei, nós resolvemos rever a posição, mas quanto ao algodão tínhamos realmente um caso muito consistente. Também comuniquei, à época, numa das conversas tele-

fônicas que tive com a secretária de Agricultura dos EUA, Ann Veneman, que nós ingressaríamos na OMC contra a política de subsídios norte-americana ao algodão. E também tratei do assunto em Bruxelas com alguns comissários da União Européia, em uma de minhas visitas à sede da organização.

Nunca tive dúvidas quanto aos resultados desse esforço que nós estávamos fazendo. A verdade é que precisamos perder essa postura de exagerada humildade e de certo receio, que existe no Brasil, e temos de defender com força os nossos interesses, sempre que eles estiverem, de uma ou de outra forma, ameaçados por qualquer ação comercial ou protecionista. Mas é importante ressaltar que o governo brasileiro, ao ingressar na OMC, reconheceu o extraordinário trabalho realizado em Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Minas Gerais, entre outros estados, que fizeram uma revolução na cultura do algodão. Reconheceu também o trabalho da Embrapa, que foi um dos grandes responsáveis pelas novas variedades introduzidas e que hoje permitem assistir ao espetáculo do algodão em pluma em milhares e milhares de hectares na região de Rondonópolis, por exemplo, ou em Sorriso, ou em Lucas do Rio Verde, em Mato Grosso, ou em Unaí, em Minas Gerais, e são um testemunho vivo e concreto dessa revolução da cultura do algodão.

A minha experiência na área de contenciosos internacionais se iniciou na década de 1960, no debate sobre o acesso do café solúvel brasileiro, produzido em Londrina, Paraná, ao mercado americano. Não posso esquecer-me de que, na reunião em que se discutiu o assunto, ao lado de representantes do Departamento de Estado dos EUA, sentava-se o vice-presidente da General



“É EVIDENTE QUE, CADA VEZ QUE O BRASIL ASSUME UMA POSIÇÃO DE MAIOR DESTAQUE NO MERCADO INTERNACIONAL, SEMPRE É OBJETO DE ALGUM TIPO DE CRÍTICA, DE RETALIAÇÃO OU DE RESTRIÇÃO”

Foods, que era o maior importador americano de café e o nosso maior concorrente. Na época, não se podia nem pensar em colocar em uma mesa de negociação empresários brasileiros. Isto depois avançou, quando nós tivemos o problema dos calçados e fomos vítimas de todo tipo de restrição dos EUA, porque estávamos não apenas afetando alguma indústria americana, mas atingindo os interesses dos importadores de calçados italianos e espanhóis no mercado dos EUA. É evidente que, cada vez que o Brasil assume uma posição de maior destaque no mercado internacional, ele sempre é objeto de algum tipo de crítica, de retaliação ou de restrição.

De 1960 para cá, o Brasil mudou muito. Mas isto não é uma guerra que se ganha, é uma guerra comercial permanente, e nós precisamos estar cada vez mais preparados para enfrentar essas questões. E enfrentá-las com firmeza e com o dever de casa bem-feito, porque não é possível entrar nesse tipo de discussão sem ter uma base técnica de estudos

e de avaliações muito consistente, utilizando nossos próprios recursos e recursos externos também, quando necessário.

Para sermos um grande participante do mercado internacional, precisamos conquistar espaço e defender-nos das ações dos concorrentes, que, muitas vezes, não podem suportar a idéia de que o Brasil é muito competitivo. Temos de treinar mais gente para que os ministérios setoriais possam, em colaboração com o Itamaraty, dar o suporte necessário à defesa de nossos interesses comerciais no exterior. Cada vez mais é preciso haver mais gente preparada nos ministérios. Esse é o segredo. E também não ter medo de enfrentar os adversários. O Brasil só pode temer perder competitividade.

Parabéns à Abrapa pelo livro. Com esta iniciativa, ficará registrado para sempre um dos momentos mais importantes do agronegócio brasileiro. Mostramos ao mundo que, além de competitivos, somos fortes. ■



História

O ALGODÃO NO BRASIL



O cultivo do algodão no Brasil, com o uso de espécies nativas e importadas, teve início nos primeiros anos da colonização. Dois famosos religiosos – os padres Manoel da Nóbrega e José de Anchieta – defenderam a instalação de uma indústria têxtil em nosso país. Em carta a Simão Rodrigues, superior dos Jesuítas em Lisboa, Nóbrega pediu o envio de tecelões para fiar o algodão e tecê-lo. Anchieta defendia a mesma opinião e a justificava: “Para vestir, há muito algo-

dão.” Em 1576, Pero de Magalhães Gandavo informava que as camas dos índios eram feitas de algodão. Mais tarde, em 1627, na sua *História do Brasil*, Frei Vicente de Salvador escreveria: “Pano? Faz-se de algodão, com menos trabalho do que lá se faz de linho e lã, porque debaixo do algodoeiro o pode a fiandeira estar colhendo e fiando.”

Conta-se que, quando nomeado governador da capitania do Ceará, em 1619, Martim Soares

Moreno recebeu recomendação para semear algodoeiros. Nesta época, porém, as culturas de algodão não eram mais do que roças em volta das casas. Fiação e tecelagem eram feitas, domesticamente, com instrumentos rudimentares. Açúcar e pau-brasil eram a base da economia da colônia e o algodão destinava-se ao consumo interno, servindo principalmente para a fabricação de panos grossos, destinados a vestir os escravos. Há registros, porém, de que ainda no primeiro século de colonização alguns poucos fardos foram embarcados para Portugal. As invasões dos holandeses, entre 1624 e 1654, quando foram expulsos, desorganizaram quase por completo a economia brasileira, principalmente no Nordeste, onde os batavos se estabeleceram.

FIBRA VIRA MOEDA NO MARANHÃO

Com a saída dos holandeses, começou o trabalho de recuperação da economia, e os engenhos e as lavouras recobriram ímpeto. No Maranhão, rapidamente desenvolveu-se a cultura do algodão, que logo se tornou o principal produto de exportação da capitania. Novelos de fio e tecidos passaram a ser usados como moeda. Por essa época, a Inglaterra, que tomara dos espanhóis quase todas as suas possessões na América do Norte, iniciava o esforço para incrementar a economia das Treze Colônias. Então, estas eram abastecidas por tecidos ingleses relativamente baratos e não havia interesse maior nas lavouras de algodão. A situação mudaria no século 18, no Brasil e nos Estados Unidos.

No Brasil, onde se descobrira o ouro das Minas Gerais na primeira metade do século 18, a manufatura de tecidos de algodão se tornara altamente lucrativa, pois era necessário vestir uma

população crescente. Na Inglaterra, uma série de avanços tecnológicos, entre os quais o principal foi o aperfeiçoamento da máquina a vapor, por James Watt, mudaria para sempre a economia. A indústria têxtil inglesa experimentou notável aumento de produção e, conseqüentemente, seus preços baixaram drasticamente. A matéria-prima provinha das Antilhas, do Levante e da Índia. As colônias americanas ainda pouco podiam contribuir, mas Portugal sentira o golpe. Com o início da administração do Marquês de Pombal, em 1750, o governo português decidiu estimular a produção de algodão no Brasil, para reduzir a dependência dos tecidos ingleses.

Foram criadas, em 1753 e 1758, duas companhias de comércio, para cooperar no transporte do algodão brasileiro. Em 1760, o Maranhão exportou para a Europa 130 sacas de algodão; em 1830, o volume aumentara drasticamente, para 69 mil sacas. Rapidamente, a cultura se expandiu por todo o Nordeste. Portugal passou a se alinhar entre os grandes fornecedores de matéria-prima para as fábricas inglesas. Além do mais, na década de 1770 começaram a deteriorar-se as relações entre a Inglaterra e suas colônias, o que levaria à declaração da independência e ao confronto armado, que começou em 1776 e só terminou oficialmente com o tratado de paz de 1783. O governo português tirou grande proveito do conflito, suprimindo as fábricas inglesas com o algodão que os Estados Unidos pararam de fornecer.

Logo, porém, seriam tomadas medidas contra a indústria no Brasil. Praticamente desde 1750, as autoridades portuguesas preocupavam-se com a multiplicação de teares na colônia, principalmente em Minas Gerais, por temerem que o trabalho de extração do ouro fosse prejudicado. Assim, em

1785, alvará assinado pela rainha Dona Maria I proibia a fabricação de tecidos no Brasil, exceto os grosseiros, usados em roupas de escravos, sacos e fardos. Mandaram recolher-se todos os teares, providência que, de resto, nunca foi plenamente executada. Enquanto isso, em 1786, foram introduzidas nos Estados Unidos sementes da variedade Sea Island, originária da Bahamas, que proporcionaram enorme aumento da produção. No entanto, as exportações do algodão brasileiro continuaram crescendo.

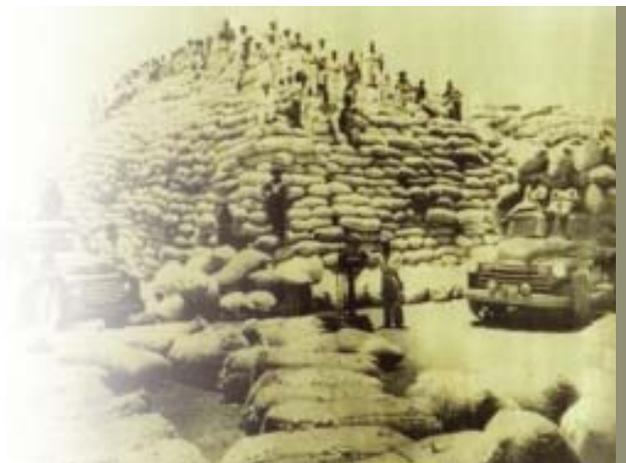
BRASIL VERSUS ESTADOS UNIDOS

Brasil e Estados Unidos disputam uma fatia do mercado de algodão desde o século 18, quando a fibra adquiriu enorme importância econômica.

ca, com o advento da Revolução Industrial e o notável desenvolvimento da manufatura têxtil inglesa. Naquela época, os tecidos de algodão ainda enfrentavam a forte concorrência dos panos de lã e de linho. Na verdade, o algodão já era conhecido na China de 3 mil a.C. e era cultivado na Índia em 1.500 a.C. Foi introduzido na Grécia e em Malta por Alexandre, o Grande (356 a.C. – 323 a.C.). No século 10 de nossa era, os árabes o levaram para a Espanha e a Sicília. Demorou, no entanto, até que se firmasse como a mais usada das fibras têxteis. Hoje, o algodão responde por quase 50% da produção de tecidos, mas, durante muito tempo, foi um produto de luxo. Ainda em 1801, a indústria do vestuário na Europa consumia 78% de lã, 18% de linho e 4% de algodão;

BRASIL E ESTADOS UNIDOS DISPUTAM
UMA FATIA DO MERCADO DE ALGODÃO
DESDE O SÉCULO 18, QUANDO A FIBRA
ADQUIRIU ENORME IMPORTÂNCIA
ECONÔMICA, COM O ADVENTO DA
REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E O NOTÁVEL
DESENVOLVIMENTO DA MANUFATURA
TÊXTEL INGLESA





NO ANO DE 1919, HAVIA NO BRASIL 202 FÁBRICAS DE TECIDOS DE ALGODÃO, DAS QUAIS 49 EM SÃO PAULO, 43 EM MINAS GERAIS, 17 NO DISTRITO FEDERAL E NO ESTADO DO RIO E 13 NA BAHIA. NESSA ÉPOCA, A INDÚSTRIA TÊXTIL NACIONAL RESPONDEA POR 75% A 80% DA PRODUÇÃO DE TECIDOS DE ALGODÃO CONSUMIDOS NO BRASIL

passado um século, as proporções eram de 20% de lã, 6% de linho e 74% de algodão.

No Brasil, quando da chegada do colonizador português, em 1500, o algodão era utilizado pelos índios para diversas finalidades. Em 1492, Cristóvão Colombo havia encontrado algodoeiros arbóreos nas terras em que aportara e enviou para o rei da Espanha mantas, redes e outros objetos confeccionados com a fibra. Quanto aos indígenas brasileiros, Pero Vaz de Caminha, na sua célebre *Carta*, relata que usavam o algodão para fazer redes e faixas e também flechas incendiárias, com a ponta envolvida em chumaços, aos quais punham fogo. Outro documento, a *Relação do Piloto Anônimo*, informa que os nativos do Brasil dormiam em redes de algodão, amarradas aos es-

teios de grandes casas, nas quais cabiam de 40 a 50 pessoas. No México e no Peru também se encontraram objetos feitos de algodão – inclusive em sarcófagos reais. É certo, portanto, que o algodão arbóreo existia em várias partes das Américas, quando os europeus iniciaram a conquista.

ATRIBUIÇÕES E VANTAGENS DAS CRISES INTERNACIONAIS

Em 1800, o Brasil exportou 30.593 sacas de algodão; em 1802, foram 72.660, e, em 1803, 70.236. Mas, em 1806, Napoleão Bonaparte decretou o Bloqueio Continental, que proibia o comércio com a Inglaterra, país com o qual a França estava em guerra. As vendas externas do algodão brasileiro foram de 47.802 fardos em 1806 e de

apenas 18.981, em 1807. Mas havia outro obstáculo para nossas exportações, que nada tinha a ver com as questões políticas e militares internacionais: a má qualidade do produto brasileiro, misturado a folhas e a outras impurezas.

As Guerras Napoleônicas se prolongaram até 1815 e tiveram graves conseqüências para a economia inglesa. Várias indústrias têxteis fecharam as portas, por falta de matéria-prima. Para agravar ainda mais a situação internacional, em 1812, Inglaterra e Estados Unidos entraram novamente em guerra. Mais uma vez, o Brasil foi chamado a abastecer o desarticulado mercado internacional. Em 1808, Dom João VI revogou o alvará de 1785 e em 1812 inaugurou-se, em São Paulo, uma fábrica de tecidos que encerrou as atividades na década de 1820. Era mais negócio, na época, exportar o algodão em rama.

De acordo com o inglês Henry Koster, que viajou pelo Nordeste na década de 1810, o melhor algodão brasileiro era o de Pernambuco, seguindo-se o que se plantava no Ceará, na Bahia e no Maranhão. Mas não apenas no Nordeste a fibra era cultivada. De acordo com a *Corografia Brasileira*, publicada pelo padre Aires de Casal em 1817, plantava-se algodão em São Paulo, Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo. No Nordeste, Casal registra o algodoeiro também na Paraíba.

EUROPA VESTIA O BRASIL

Após a derrota de Napoleão em Waterloo, em 1815, a França, além da Inglaterra, passou a abastecer o Brasil de tecidos. O algodão americano era, em proporção cada vez maior, absorvido pelas fábricas próprias, e o excedente seguia para a Inglaterra. Em 1827, instalou-se no Rio de Janeiro a

Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional. Um dos problemas que preocupavam seus fundadores era a indústria têxtil, pois, por falta de fábricas, o país era obrigado a importar tecidos da Europa.

CONFLITO AMERICANO AUMENTA EXPORTAÇÃO

Pouco depois da metade do século 19, o Brasil viveria um novo surto de prosperidade na exportação de algodão, em decorrência da Guerra Civil Americana (1861-65). Os números são eloqüentes. Em 1861, a Inglaterra importou dos Estados Unidos 714.440 fardos de algodão e, do Brasil, 66.223 fardos; em 1862, os números foram, respectivamente, 40.417 e 118.765. Durante algum tempo, o Brasil ainda se aproveitaria da queda da produção americana. Mas, desde 1840, o café era o nosso mais importante produto agrícola de exportação. Deve-se ressaltar que, por volta de 1850, os Estados Unidos tinham a maior produção de algodão do mundo.

Estima-se que, durante a Guerra Civil, o Brasil exportou 800 milhões de quilos de pluma para diversos países da Europa. Mas, enquanto aquele conflito chegava ao fim, o Brasil iniciava seu envolvimento na Guerra do Paraguai. As exportações voltariam a cair, embora houvesse uma compensação parcial, pelo aumento do consumo interno. Ao aproximar-se o fim do Império (safra de 1881/82), a produção algodoeira chegou a 16.482 toneladas. A Abolição da Escravidão causou a desorganização da agricultura e a safra de 1888 foi de 504 toneladas. No entanto, as dificuldades foram sendo superadas e, na década de 1900, pela primeira vez a produção nacional de tecidos superou as importações de origem européia. Até mesmo os ingleses participavam do esforço de indus-

trialização brasileiro, aqui instalando a J. & P. Coats, depois Linhas Corrente.

Novamente, a conjuntura internacional teria profundas repercussões na economia brasileira, com a eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-18), que prejudicou duramente as exportações de algodão e de café. Em 1914, as vendas externas de algodão haviam atingido 30.434 toneladas, número que caiu para 1.071 toneladas em 1916 e subiu para 24.698 em 1919. No entanto, as restrições às exportações e às importações levaram, nos quatro anos da guerra, a um acelerado desenvolvimento do parque industrial brasileiro.

Na década de 1910, surge no Brasil a figura pioneira de Delmiro Gouveia, que instalou no interior de Alagoas uma fábrica de linhas para coser e bordar. Delmiro construiu uma pequena hidrelétrica e uma vila operária modelo, com água, luz e esgoto, entre vários outros benefícios. Morreu assassinado em 1917.

No ano de 1919, havia no Brasil 202 fábricas de tecidos de algodão, das quais 49 em São Paulo, 43 em Minas Gerais, 17 no Distrito Federal e no Estado do Rio e 13 na Bahia. Nessa época, a indústria têxtil nacional respondia por 75% a 80% da produção de tecidos de algodão consumidos no Brasil. O governo também se preocupava com o aprimoramento da cultura: em 1915, fora criado no Ministério da Agricultura o Serviço do Algodão. Seus objetivos: dar assistência técnica aos agricultores; estimular o melhoramento das variedades; proceder a estudos dos solos e do clima; incentivar a criação de campos experimentais; e, por fim, desenvolver o estudo das pragas e das doenças do algodoeiro, para permitir o seu combate. Outros serviços do algodão se multiplicavam pelo país. Em 1924, começaram no Instituto Agrônô-

mico de Campinas (IAC) os trabalhos de melhoramento genético do algodoeiro. Deve-se ainda registrar que, por volta de 1920, iniciou-se o aproveitamento industrial do caroço de algodão.

No início da década de 1920, a Inglaterra queria fomentar a produção de algodão brasileiro de boa qualidade. Assim, livrar-se-ia dos fornecedores americanos, cujos preços eram bem maiores que os dos exportadores brasileiros. A partir da década de 1930, registrou-se uma queda brutal das exportações e do preço do café, em consequência da crise econômica de 1929. Havia estímulo para plantar algodão. São Paulo, então maior produtor de cana-de-açúcar, assumiu a liderança também no algodão.

Uma nova crise de origem internacional seria deflagrada pela Segunda Guerra Mundial (1939-45), durante a qual a produção oscilou fortemente, chegando a superar 587 mil toneladas em 1944 e atingindo apenas 340 mil toneladas em 1945. Deve-se ressaltar que, nesse período, as exportações de algodão em rama declinaram, mas a indústria brasileira aproveitou a oportunidade e direcionou as vendas para África do Sul, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela.

SÃO PAULO ASSUME A LIDERANÇA

Em 1958, a produção brasileira de algodão alcançou 1.143.320 toneladas, das quais quase 576 mil toneladas foram colhidas em São Paulo. Em 1970, as estatísticas indicavam produção de 531 mil toneladas de São Paulo, 521 mil toneladas do Paraná e 33 mil toneladas do Ceará. O total nacional somou 2,110 milhões de toneladas. Em 1968, os principais países produtores, pela ordem, eram: Estados Unidos, União Soviética, República Popular da China, Índia e Brasil.

Os programas de aprimoramento do algodão tiveram prosseguimento na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Em Campina Grande, na Paraíba, funciona o Centro Nacional de Pesquisas do Algodão (CNAP), que estuda novas variedades, inclusive de fibras coloridas. Desde 1975, as pesquisas vêm sendo conduzidas.

A CRISE E A RECUPERAÇÃO

Na década de 1980, a história da cultura do algodão no Brasil, já bastante conturbada, teve um instante especialmente dramático, com o aparecimento da praga do bicudo, que praticamente transformou as plantações do Nordeste em terra arrasada. Em decorrência, houve não apenas perdas econômicas, mas também desemprego em uma região historicamente pobre. Em 1968, como vimos, o Brasil já se colocara entre os cinco maiores exportadores. Em 1982, o CNAP afirmava: “O algodão no Brasil é a cultura de maior significação social, porque dela resulta a ocupação direta e indireta de um enorme contingente de mão-de-obra, no campo e nas cidades. É também a cultura que mais gera divisas internas para mobilizar diversos setores da economia do país. Ocupa área superior a 3 milhões de hectares e está entre os cinco produtos de maior importância econômica.”

Exatamente na década de 1980, a praga do bicudo alastrou-se pelos algodoads brasileiros. E, coincidência das coincidências, o besourinho que devastou nossas lavouras veio dos Estados Unidos. Poucos anos depois, no início da década de 1990, a brutal redução das alíquotas de importação, promovida pelo então presidente Fernando Collor, criou uma situação desfavorável para a fibra brasileira. Algumas conseqüências desses fatos foram:

NA DÉCADA DE 1980, A HISTÓRIA DA CULTURA DO ALGODÃO NO BRASIL, JÁ BASTANTE CONTURBADA, TEVE UM INSTANTE ESPECIALMENTE DRAMÁTICO, COM O APARECIMENTO DA PRAGA DO BICUDO, QUE PRATICAMENTE TRANSFORMOU AS PLANTAÇÕES DO NORDESTE EM TERRA ARRASADA.





A CRISE DA COTONICULTURA BRASILEIRA TEVE COMO UMA DE SUAS CONSEQÜÊNCIAS O DESLOCAMENTO DO EIXO DE PRODUÇÃO DOS ESTADOS DE SÃO PAULO E DO PARANÁ PARA OS CERRADOS DO CENTRO-OESTE, MAIS PRECISAMENTE PARA MATO GROSSO. LÁ, CLIMA E TOPOGRAFIA SE MOSTRARAM MAIS FAVORÁVEIS.

- Redução da produção brasileira, de quase um milhão de toneladas, em 1981, para 420 mil toneladas, em 1993.
- Aumento das importações, que atingiram quase 500 mil toneladas em 1993. Até meados da década de 1980, o Brasil não era apenas auto-suficiente em algodão, mas um importante exportador. Em 1993, o país importava 60% do algodão que consumia. Em valores, as compras no mercado externo passaram de US\$ 213 milhões, em 1992, para US\$ 647 milhões, em 1993.
- Redução da área plantada, que passou de 4,1 milhões de hectares, em 1981, para 1,3 milhão de hectares, em 1995. (Na safra 1995/96, segundo a *Companhia Nacional de Abastecimento – Conab*, a área de plantio foi de 925 mil hectares, caindo ainda mais em 1996/97, quando chegou a 675,5 mil hectares.
- Na Região Nordeste, a área plantada, que era de 3,2 milhões de hectares, em 1976/77, caiu para 1,2 milhão de hectares em 1986/87.
- Em dez anos, a redução da área plantada eliminou 800 mil postos de trabalho, que passaram de 1,186 milhão, em 1985, para 385 mil, em 1994, dando origem a um imenso êxodo rural. Todos estes problemas fizeram com que o Brasil perdesse posição no *ranking* mundial, caindo, em 1995, para o sétimo lugar entre os produtores, com 526 mil toneladas. A China, líder, produziu 4,341 milhões de toneladas.¹

A crise da cotonicultura brasileira teve como uma de suas conseqüências o deslocamento do eixo de produção dos estados de São Paulo e do Paraná para os cerrados do Centro-Oeste, mais precisamente para Mato Grosso. Lá, clima e topografia se mostraram mais favoráveis. A Embrapa, juntamente com o Grupo Itamarati, iniciou os trabalhos de desenvolvimento de sementes e adaptação da lavoura do algodão às terras altas do cerrado em Mato Grosso. As primeiras experiências, no Chapadão dos Parecis, foram expandidas para o sul do Mato Grosso e receberam o apoio da Fundação Mato Grosso, que passou a incentivar o algodão em todo o cerrado do estado. A criação da semente conhecida como CNPA ITA 90 possibilitou a obtenção de altas produtividades e de fibras com qualidade equivalente ao produto importado, iniciando um processo de expansão da cotonicultura no cerrado de todo o Centro-Oeste. Inicialmente, isto ocorreu em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, depois em Goiás e posteriormente na Bahia, em Minas Gerais e por fim no Maranhão e no Tocantins. Os produtores do cerrado, mestres na cultura da soja, passaram a investir no algodão, inicialmente no incentivo à pesquisa, por meio dos fundos de apoio ao algodão (Facual, Fialgo, Fundeagro e Pluma), depois estimulando a melhoria da qualidade, por intermédio de Proalmat, Proalgo e Proalba e, por fim, reunindo-se em entidades de defesa de seus interesses estratégicos, a exemplo da Associação Mato-Grossense dos Produtores de Algodão (AMPA) e organizações dos outros estados produtores (Agopa, Abapa, Ami-

pa, Ampasul, Acopar e APPA), e da sua representação nacional, a Abrapa (Associação Brasileira dos Produtores de Algodão). Com esta organização, os produtores passaram a influir em todos os elos da cadeia no Brasil e no exterior, possibilitando a expansão da produção com menos riscos, inclusive pela eliminação de intermediários, pela industrialização nas fazendas e pela mecanização total da lavoura de algodão.

Rapidamente, a produção cresceu, até que o Brasil se alçasse à condição de terceiro exportador do mundo, com vendas de 500 mil toneladas, aproximadamente. Para 2005, o objetivo é chegar a 600 mil toneladas exportadas.

A safra de 1997/98 marca o início da recuperação da cotonicultura brasileira, com a produção chegando a 763,4 mil toneladas e a área plantada atingindo 879,9 mil hectares. As exportações ainda estavam em irrisórias 3,1 mil toneladas. Finalmente, na safra 2003/04, a produção foi de 1,985 milhão de toneladas, para uma área de cultivo de 1,029 milhão de hectares, enquanto as exportações batiam a marca de 440 mil toneladas (175 mil toneladas na safra anterior). É importante destacar o impressionante crescimento das exportações brasileiras: 112 vezes, de 1998/99 para 2003/04. Estima-se que o algodão movimentou, em 2004, US\$ 1,7 bilhão, dos quais US\$ 650 milhões em exportações. As lavouras de algodão do cerrado, na safra 2003/04, corresponderam a 815.600 hectares (76,3% da área do Brasil) e produziram 1.103,3 mil toneladas de pluma, o correspondente a 86,7% do total do Brasil. ■

1. Fonte: *Principais Matérias-Primas Utilizadas na Indústria Têxtil*, Maria Helena Oliveira, gerente de Bens de Consumo Não-Duráveis do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).



Crise

A CONCORRÊNCIA DESLEAL DOS EUA



O aspecto mais cruel dos subsídios e medidas protecionistas (como sobretaxas e legislação *anti-dumping*) é que beneficiam apenas os mais ricos. Entre os mais pobres, ninguém sai ganhando – nem dentro dos próprios países desenvolvidos, nem, é claro, nas nações em desenvolvimento. Quando um país rico eleva as tarifas de importação de calçados, por exemplo, está aumentando seu preço interno, o que é ruim para as famílias de renda mais baixa – nem todos são ricos nos

países ricos, é bom lembrar. Tarifas progressivas – taxas mais baixas sobre matéria-prima não processada, que aumentam progressivamente à medida que se agrega valor aos produtos – contribuem para limitar Gana e Costa do Marfim à condição de exportadores de sementes de cacau.

Os preços do açúcar, nos Estados Unidos e na Europa, são o triplo daqueles do mercado mundial, mas os subsídios garantiam a sua competitividade. A Organização Mundial do Comércio

(OMC) reconheceu que os subsídios ao açúcar constituíam concorrência desleal, ao determinar, em agosto de 2004, que a União Européia eliminasse as subvenções aos seus produtores, que causavam ao Brasil prejuízos anuais calculados em US\$ 400 milhões. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) calcula que, nos países pobres, o campo sustenta 70% da população e produz 26% do PIB; nos países ricos, 5% da força de trabalho estão no setor agrícola, que responde por 2% do PIB.

Quanto ao algodão, especificamente, enquanto a cotonicultura brasileira voltava a crescer em produção e exportações, recuperando-se das adversidades naturais e tributárias, nosso tradicional competidor, os Estados Unidos, recorreram ao seu poder econômico para subsidiar os plantadores. Assim, em 1998, a produção americana cresceu 20%, enquanto os preços caíam para o piso de US\$ 0,29 por libra-peso, muitíssimo abaixo da média histórica de US\$ 0,72 por libra-peso. Mas, graças ao auxílio governamental, a participação

MAIORES EXPORTADORES EM 2003 (TOTAL DAS TRANSAÇÕES)

País	Valor (US\$ bilhões)	Participação (%)	Varição 2003/02 (%)
1) Alemanha	748,4	10,0	+ 21,5
2) EUA	724,0	9,7	+ 4,5
3) Japão	471,9	6,3	+ 13,2
4) China	438,4	5,9	+ 34,6
5) França	384,7	5,1	+ 16
6) Reino Unido	303,9	4,1	+ 8,5
7) Holanda	293,4	3,9	+ 20,2
8) Itália	290,2	3,9	+ 14,1
9) Canadá	272,1	3,6	+ 7,8
10) Bélgica	254,6	3,4	+ 17,8
25) Brasil	73,1	1,0	+ 21,1

MAIORES IMPORTADORES EM 2003 (TOTAL DAS TRANSAÇÕES)

País	Valor (US\$ bilhões)	Participação (%)	Varição 2003/02 (%)
1) EUA	1.306,0	16,8	+ 8,8
2) Alemanha	601,7	7,7	+ 22,7
3) China	412,8	5,3	+ 38,9
4) França	388,4	5,0	+ 18
5) Reino Unido	388,3	5,0	+ 12,1
6) Japão	383,0	4,9	+ 13,6
7) Itália	289,0	3,7	+ 17
8) Holanda	261,1	3,4	+ 19,1
9) Canadá	245,6	3,2	+ 8,0
10) Bélgica	234,3	3,0	+ 17,8
30) Brasil	48,3	0,7	+ 2,1

americana nas exportações mundiais passou de 17%, em 1998/1999, para 40%, em 2002/2003. Em 2001, os subsídios foram equivalentes a 130% do valor da safra. No ano 2000, os subsídios totais à agricultura americana somaram quase US\$ 30 bilhões, correspondendo a 60% da renda líquida do setor.

Na verdade, as práticas danosas ao comércio internacional estão arraigadas na agricultura americana: os produtores de arroz recebem um subsídio de 160% do preço de venda do grão; os produtores de milho, de cerca de 50%; e os produtores de trigo e soja, de aproximadamente 30%. A situação se tornou mais grave em 2002, quando entrou em vigor a Farm Bill, que prevê a concessão de US\$ 190 bilhões em subsídios, no prazo de dez anos.

MISÉRIA AUMENTOU NA ÁFRICA

As subvenções norte-americanas ao algodão têm gerado graves conseqüências econômicas e sociais para alguns países da África ocidental (Benin, Mali e Chade, por exemplo), região onde se encontram algumas das nações menos desenvolvidas do mundo, para cujas populações a cotonicultura constitui fonte de renda vital. Estudos de organizações não-governamentais (ONGs), como a Oxfam, indicam que a retirada dos subsídios norte-americanos ao algodão representaria um incremento da ordem de US\$ 1 bilhão, em termos de receita de exportação, para os países daquela região. O International Food Policy Research Institute, de Washington, estimou que o efeito dos subsídios sobre o preço internacional do algodão foi responsável por aumentar em cerca de 90 mil pessoas o número de habitantes que viviam abaixo da linha de pobreza no Benin entre 2001 e 2002.

No painel da OMC que decidiria pela condenação dos Estados Unidos, os representantes americanos sonegaram informações a respeito dos subsídios ao algodão. Fazia parte de sua tática de defesa. O Brasil usou como um de seus argumentos decisivos a comprovação do pagamento de subsídio aos cultivadores de arroz.

O apoio dado pelo governo americano a uma casta de agricultores, os privilegiados do setor (possivelmente, o montante de dinheiro concedido a eles supera o de todos os programas governamentais de auxílio aos pobres do país), remonta à época da Grande Depressão, na década de 1930, e do New Deal, de Franklin Roosevelt. Por causa da Depressão, o governo adotou políticas de controle de oferta e de garantia dos preços e da renda dos agricultores, medidas que tiveram como reforço tarifas e quotas que restringiram as importações. Os excedentes que inevitavelmente se formaram foram, mais tarde, exportados por intermédio de programas de ajuda alimentar e fartos subsídios e crédito oficial.

As políticas de combate à Depressão acabaram por se perpetuar, devido à forte pressão exercida por aqueles que delas tiravam benefícios (donos de ativos agrícolas, grandes produtores, burocratas, lobistas e políticos ligados ao setor). Isto ocorreu mesmo quando não existiam mais as razões que justificaram a adoção de tais medidas, no momento da maior crise americana dos tempos modernos. No período entre as guerras, o setor agrícola respondia por algo em torno de um quarto da força de trabalho dos EUA, e hoje o percentual está em 1%, somente. O maior anacronismo apontado pelos especialistas é o apoio ainda baseado no preço garantido por tonelada produzida (ou o pagamento direto similar por

PROTECIONISMO IMPEDIU AVANÇOS MAIORES

Embora as exportações tenham crescido muito mais que as importações, no período 2003/02, o Brasil não obteve um aumento expressivo em sua participação no comércio mundial. Para o ano de 2004, prevê-se um superávit de US\$ 30 bilhões, bem mais que os US\$ 24,8 bilhões do exercício passado. Mas as exportações poderiam ter sido bem maiores, diz o subsecretário de Assuntos Econômicos do Itamaraty, Clodoaldo Hugueneu, se não fosse o protecionismo praticado pelos países ricos. As perspectivas, no entanto, são melhores, com as vitórias que vêm sendo obtidas nas negociações internacionais para a liberalização do comércio. Mas há preocupações em relação a 2005: é preciso investir em infra-estrutura, para melhorar rodovias, portos e ferrovias.

hectare), que sobre-subsidia os grandes produtores, não resolve os problemas dos pequenos e quebra os competidores de outros países. Isto porque os preços elevados, acima do equilíbrio natural de oferta e demanda, geram excedentes, que têm de ser escoados, e seu destino natural é o mercado internacional.

Em 1996, foi estabelecida uma nova diretriz para a política agrícola dos Estados Unidos, num momento de alta dos preços internacionais de *commodities*, de esforços de redução de gastos públicos e de constatação do fracasso dos mecanismos de controle de oferta. A Lei Agrícola 1996-2002, popularmente chamada de *Freedom to Farm*, ou “Liberdade para Plantar”, extinguiu controles de oferta e introduzia pagamentos diretos aos produtores, desatrelados da produção atual. Alguns países competitivos entusiasmaram-se com a linha

liberalizante desta política – que não durou muito. Na versão final da lei, foram mantidos os preços mínimos, e em 1998 a crise da Ásia fez os mercados desabarem. A soja foi um dos produtos beneficiados com enormes quantidades de dinheiro governamental, via preço mínimo, após 1998. Isto motivou o Brasil a iniciar os movimentos para a abertura de um painel na Organização Mundial do Comércio, idéia posteriormente abandonada. Seria uma das sementes, porém, que levariam ao painel vitorioso do algodão.

É importante ressaltar que, embora os países europeus tenham recentemente concordado com a redução dos subsídios à agricultura, e o Brasil tenha ganhado o caso do açúcar contra a União Européia, o conjunto das nações ricas concede, anualmente, US\$ 350 bilhões em subvenções aos seus produtores. Equivale a sete vezes toda a aju-

da internacional dada por elas, que totaliza US\$ 50 bilhões. No caso dos Estados Unidos, mesmo internamente há oposição aos subsídios, que constituem uma fonte de desigualdade econômica e social. As subvenções são distribuídas a apenas 300 mil agricultores, em um universo de dois milhões. Os cotonicultores beneficiados pelos fartos subsídios são somente 25 mil, na maioria ricos, que constituem a totalidade dos plantadores americanos. Na África, 15 milhões de pessoas trabalham na indústria algodoeira e o montante das perdas dos fazendeiros, por causa da depressão de preços decorrente dos subsídios, chegou a US\$ 250 milhões por ano.

Os números do comércio internacional são impressionantemente desvantajosos para os paí-

ses pobres, embora os membros da ONU, reunidos em 2000, tenham se comprometido a reduzir à metade, até o ano de 2015, a pobreza extrema no mundo. Esta é a pedra fundamental das Metas de Desenvolvimento do Milênio, que pretendem mudar um mundo em que 2,8 bilhões de pessoas vivem com US\$ 2 por dia ou menos (mais de 1 bilhão de pessoas subsistem com menos de US\$ 1 por dia). Mas, passados dois anos do encontro, mais precisamente em setembro de 2002, o presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, informava que tarifas e quotas sobre exportações de têxteis nos países desenvolvidos custavam 27 milhões de empregos nas nações em desenvolvimento. Nos países mais ricos, as tarifas sobre alimentos e vestuário aumen-

OS COTONICULTORES AMERICANOS
BENEFICIADOS PELOS FARTOS
SUBSÍDIOS SÃO SOMENTE 25 MIL, NA
MAIORIA RICOS. NA ÁFRICA, 15
MILHÕES DE PESSOAS TRABALHAM NA
INDÚSTRIA ALGODOEIRA E AS PERDAS
DOS FAZENDEIROS, POR CAUSA DA
DEPRESSÃO DE PREÇOS DECORRENTE
DOS SUBSÍDIOS, CHEGARAM A
US\$ 250 MILHÕES POR ANO.



tam os preços, sobrecarregando os orçamentos das famílias de mais baixa renda. Dados de 2004 mostram que a maioria das exportações mundiais é proveniente de apenas dez países.

Para a maioria dos países pobres, o comércio internacional é uma fonte de renda insuficiente para vencer a miséria, que deve continuar a aumentar nos 50 países mais pobres (34 deles na África Subsaariana), durante os próximos anos. De cada dólar das transações feitas no mundo, apenas três centavos (3%, portanto) vão para os países de baixa renda, que têm 40% da população do planeta. Países como Mali, Burkina Faso, Chade e Benin foram terrivelmente prejudicados pelos subsídios ao algodão americano. Para outros países, os obstáculos tomam a forma de barreiras sanitárias ou ambientais. Os regulamentos da União Européia, por exemplo, impediram que uma empresária da Mauritânia exportasse queijo feito com leite de camela. Razões sanitárias fo-

ram recentemente invocadas para bloquear, ainda que temporariamente, exportações de carne do Brasil.

Em julho de 2003, os presidentes Amadou Toure, do Mali, e Blaise Compaore, de Burkina Faso, os dois países menos desenvolvidos da África, publicaram um contundente artigo no *New York Times*. Diz o texto assinado pelos dois:

“O algodão é nosso ingresso para o mercado mundial. Sua produção é crucial para o desenvolvimento econômico no oeste e no centro da África, assim como para a sobrevivência de milhões de pessoas nessas regiões.

“O algodão é responsável por até 40% das receitas de exportação e 10% do PIB em nossos dois países, assim como em Benin e no Chade. Mais que isso, o algodão é de extrema importância para a infra-estrutura social da África, assim como para a manutenção de suas áreas rurais.

(...)

IMPORTÂNCIA DA AGRICULTURA NO MUNDO		
Parâmetros	Países desenvolvidos	Países em desenvolvimento (inclusive os mais pobres)
Natureza do sistema de agricultura	Comercial/dirigido à exportação	Subsistência
Parcela do PIB	3%	26%
População envolvida na agricultura	4%	70%
Dirigido ao mercado	Forte	Fraca
Capacidade administrativa	Alta	Baixa

COMPARATIVO ENTRE PREÇOS GARANTIDOS E DE MERCADO (EM US\$/T)			
	Preço-meta 2002	Preço de mercado	Variação (%)
Arroz	238,5	122,4	95
Algodão	1.662,6	992,1	64
Milho	109,4	72,8	50
Soja	215,3	174,5	23
Trigo	148,4	93,7	58

Fonte: Marcos Jank/Georgetown University

“O ALGODÃO NÃO É APENAS CRUCIAL PARA NOSSAS ECONOMIAS – É O ÚNICO PRODUTO AGRÍCOLA QUE NOSSOS PAÍSES PODEM VENDER. EMBORA O ALGODÃO AFRICANO SEJA DA MAIS ALTA QUALIDADE, NOSSOS CUSTOS DE PRODUÇÃO SÃO CERCA DE 50% MAIS BAIXOS DO QUE NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS”



“Segundo o Comitê Consultivo Internacional do Algodão, os subsídios ao produto alcançaram cerca de US\$ 5,8 bilhões no ano de produção de 2001 para 2002, quase a mesma quantia do comércio de algodão nesse período. Tais subsídios levam ao excesso de produção mundial e distorcem os preços do algodão, privando os países pobres africanos de sua única vantagem comparativa no mercado internacional.

“O algodão não é apenas crucial para nossas economias – é o único produto agrícola que nossos países podem vender. Embora o algodão africano seja da mais alta qualidade, nossos custos de produção são cerca de 50% mais baixos do que nos países desenvolvidos, apesar de contarmos com o trabalho manual.

“Em países mais ricos, em contraste, algodão de qualidade inferior é produzido em grandes fazendas mecanizadas, gerando poucos empregos e causando um impacto questionável no ambiente.

“No período de 2001 a 2002, 25 mil produtores de algodão americanos receberam mais em subsídios – cerca de US\$ 3 bilhões – do que toda a produção econômica de Burkina Faso, onde dois milhões de pessoas dependem do algodão.

“Além disso, os subsídios dos EUA concentram-se em apenas 10% de seus cultivadores de algodão. Assim, a produção não-econômica de 2.500 agricultores em situação relativamente próspera tem o efeito involuntário, porém real, de empobrecer cerca de 10 milhões de camponeses no oeste e no centro da África.”

Em junho de 2003, o secretário-geral da Unctad (Organização das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento), embaixador Rubens Ricupero, disse ao Conselho Econômico e Social da ONU:

“Se a justificativa moral e política mais forte para os subsídios é que eles são necessários para preservar os agricultores, então os fatos demonstram que eles não estão alcançando os seus propósitos. (...) Os subsídios à agricultura não somente falham cruelmente em ajudar os pobres no Norte, mas também prejudicam seriamente os agricultores pobres no Sul. (...) Em mais de um sentido, os agricultores do país pobre estão financiando o bem-estar social aquinhoado aos agricultores do país rico. (...) Os sistemas de apoio dos países da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) estão

agravando em muito a pobreza e tendo um impacto igualmente sério e direto sobre as perspectivas de redução da pobreza, aspiradas pelas Metas de Desenvolvimento do Milênio. (...) Mais do que um problema econômico ou de comércio, os subsídios ao algodão impõem um dilema moral para mulheres e homens de boa vontade no mundo todo.”

A deslealdade da concorrência subsidiada é facilmente demonstrada por números. O custo médio de produção no Brasil é de US\$ 1,01 por quilo da fibra. Nos Estados Unidos, o valor passa para US\$ 1,41. O preço médio no mercado internacional está em US\$ 1,21, menos do que o custo do algodão americano. Mas o governo dos Estados Unidos assegura o pagamento de US\$ 1,59 por quilo. Calcula-se que esta prática tenha causado aos produtores brasileiros um prejuízo de

UNIÃO EUROPÉIA PERDE CASO DO AÇÚCAR

Em 4 de agosto de 2004, o Brasil obteve uma grande vitória na OMC, junto com Tailândia e Austrália, quando um painel decidiu contra os subsídios ao açúcar da União Européia (UE). O total subsidiado pelo bloco terá de ser reduzido de 17 milhões de toneladas para 14 milhões de toneladas, em 2005. Isto deve significar, para o Brasil, um milhão de toneladas em exportações. Em 3 de agosto, o Brasil conseguiu outra vitória, junto com o G20, grupo de países em desenvolvimento liderado por ele em parceria com Índia e China. Foi a aprovação de um texto, na Rodada de Doha, no qual a UE e os EUA se comprometem a reduzir subsídios num prazo de dez anos. Nem tudo são flores, porém. Usando a legislação *antidumping*, os EUA aplicaram ao camarão brasileiro sobretaxas que chegam a 67,8%. O Brasil também foi alvo de nove contenciosos na OMC, dos quais ficou famoso o que questionou a legislação de patentes, no caso dos medicamentos genéricos para tratamento da AIDS. A questão foi encerrada porque houve acordo favorável ao Brasil.

quase US\$ 480 milhões, entre 1999 e 2002. De acordo com números do próprio Departamento de Agricultura dos EUA, os subsídios ao algodão americano atingiram a expressiva cifra de US\$ 12,5 bilhões, entre agosto de 1999 e julho de 2003. No mesmo período, o valor da produção americana foi de US\$ 13,9 bilhões, o que significa que os subsídios corresponderam a 89,5% do total. Calcula-se que, sem o auxílio do governo, a produção americana cairia 29%, as exportações diminuiriam 41% e os preços internacionais subiriam 12,5%.

O Brasil decidiu, então, recorrer ao foro internacional indicado para dirimir tais questões, a Organização Mundial do Comércio (OMC),

que, numa decisão inédita, ordenou que os Estados Unidos eliminem os subsídios, no mais tardar, até 1º de julho de 2005. Segundo o artigo 13 do Acordo de Agricultura, chamado Cláusula da Paz¹, os Estados Unidos poderiam conceder a seus cotonicultores subsídios anuais de US\$ 2 bilhões, o mesmo valor de 1992. Todavia, a ajuda foi de US\$ 3,4 bilhões em 1999, de US\$ 2,4 bilhões em 2000, de US\$ 4,1 bilhões em 2001 e de US\$ 3,1 bilhões em 2002. Estes números configuram subsídios ilegais e a OMC deu ganho de causa ao Brasil. Trata-se de um marco na história do comércio internacional, pois significa uma drástica mudança de regras, em benefício dos mais pobres. ■

1. Cláusula da Paz – O artigo 13 (devida moderação) do Acordo sobre Agricultura da OMC protege os países que utilizam subsídios que estão de acordo com o previsto no acordo para que não sejam questionados ao amparo de outros acordos da OMC. Sem esta “Cláusula da Paz”, os países teriam maior liberdade para tomar medidas contra os subsídios alheios no âmbito do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e outras disposições conexas.



Conflito

O BRASIL VAI À OMC



A concorrência desleal dos Estados Unidos levou o Brasil a procurar a Organização Mundial do Comércio (OMC), órgão com autoridade e capacidade para arbitrar questões como a que envolveu o algodão. Representantes do governo e da iniciativa privada, estes reunidos na Abrapa (Associação Brasileira dos Produtores de Algodão), somaram esforços para uma luta que se afigurava acirrada – e assim foi. O Brasil teve o reforço de vários países, que entraram na ques-

tão como terceiras partes. Foram eles: Argentina, Austrália, Benin, Canadá, Chade, China, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Taiwan, União Européia e Venezuela.

Os primeiros passos desse processo foram dados em 2002, quando o então ministro da Agricultura, Pratini de Moraes, convidou o presidente da Abrapa, Jorge Maeda, para discutir a possibilidade de a associação apoiar o governo em uma ação, na OMC, contra os subsídios americanos

EM SETEMBRO DE 2002, O GOVERNO BRASILEIRO SOLICITOU OFICIALMENTE AO GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS UMA REUNIÃO PARA CONSULTAS INFORMAIS SOBRE O ASSUNTO. NESSE ENCONTRO, TENTOU-SE SOLUCIONAR A QUESTÃO POR MEIO DE UM ACORDO. A COOPERAÇÃO AMERICANA, TODAVIA, FOI QUASE NULA



ao algodão. Maeda concordou com a idéia, mas precisava da aprovação da diretoria da associação, que a concedeu. Em seguida, no mês de julho do mesmo ano de 2002, o diretor-executivo da Abra-pa, Hélio Tollini, fez contato com o chefe da Coordenadoria Geral de Contenciosos do Ministério das Relações Exteriores, Roberto Azevêdo, com o objetivo de tomar providências para dar prosseguimento ao processo. No último semestre de 2002, foram contratados o escritório de advocacia Sidley Austin Brown & Wood LLP, de Genebra, e os economistas Daniel Sumner e Bruce Babcock. A escolha foi precedida por um rigoroso processo de seleção, que assegurasse a contratação de profissionais do mais alto nível, condição essencial para as partes brasileiras serem bem-sucedidas no contencioso.

Em setembro de 2002, o governo brasileiro solicitou oficialmente ao governo dos Estados Unidos uma reunião para consultas informais sobre o assunto. Nesse encontro, tentou-se solucionar a questão por meio de um acordo. Serviu, também, para a troca de informações. A cooperação americana, todavia, foi quase nula, e parecia claro que a questão desembocaria em um contencioso. Entre dezembro de 2002 e março de 2003, o Brasil pediu à OMC a abertura de um painel (comitê de arbitragem) para julgar a reclamação contra os subsídios dos Estados Unidos ao algodão. E foi atendido no seu pleito. Entre março e maio de 2003, ocorreram as discussões sobre a composição do painel, formado por um polonês, um australiano e um chileno.

No mês de junho de 2003, o Brasil apresentou sua primeira submissão e os Estados Unidos entregaram a réplica no mês seguinte. Também em julho, o painel fez sua primeira reunião para dis-

cutir os dois documentos: a submissão do Brasil e a réplica americana. Em setembro, o Brasil apresentou sua segunda submissão e, em outubro, o painel se reuniu para avaliar o documento brasileiro e as respostas americanas. Mais uma vez o painel se reuniu, dessa vez em dezembro de 2003. Novamente, Brasil e Estados Unidos apresentaram documentos aos árbitros. Foi a única vez, na história da OMC, que se realizaram três reuniões em um painel, o que se explica pela importância e pelo ineditismo do caso.

Finalmente, em 27 de abril de 2004, foi anunciada a decisão preliminar do painel, favorável ao Brasil. Em 18 de junho, veio a confirmação da resolução. Havia sido estabelecido um marco histórico nas relações comerciais internacionais, com a condenação de um país pela concessão de subsídios agrícolas considerados ilegais.

O questionamento feito pelo Brasil, e que o levou à vitória, foi pioneiro em vários aspectos. Pela primeira vez, levantou-se controvérsia sobre:

- Subsídios agrícolas domésticos não apenas à produção de algodão, mas para qualquer *commodity* agrícola.
- Subsídios norte-americanos específicos à exportação de produtos agrícolas (pagamentos *Step 2* e garantias de crédito à exportação).
- Subsídios agrícolas sob a forma de garantias de crédito à exportação. O Brasil questionou os subsídios concedidos pelos EUA à exportação de todos os produtos agrícolas e não apenas do algodão.
- Subsídios agrícolas antes do fim da Cláusula da Paz, que eximiu de contestações, sob certas condições, até o fim de 2003, os subsídios domésticos concedidos à agricultura.
- A classificação, pelos Estados Unidos, de de-

terminados subsídios como Caixa Verde (*Production Flexibility Contract e Direct Payments*).

- E subvenções agrícolas como causa de “prejuízo grave”, nos termos dos artigos 5 e 6 do Acordo sobre Subsídios. Sabia-se que a decisão do painel quanto a este item serviria de base para futuros questionamentos sobre subsídios domésticos. É a primeira controvérsia na OMC, envolvendo o conceito de prejuízo grave, a usar análise econométrica para quantificar o montante de tal prejuízo decorrente de subsídios domésticos ou subsídios à exportação de produtos agrícolas.

O QUE O BRASIL QUESTIONOU

1. PREJUÍZO GRAVE

O país argumentou que o efeito conjunto dos sete tipos de subsídios abaixo relacionados provocou, na vigência da legislação agrícola anterior a 2002, prejuízo grave aos interesses nacionais. Acrescentou que os benefícios concedidos sob a lei agrícola de 2002, por causarem distorções iguais ou maiores que os anteriores, ameaçavam causar “prejuízo grave”. Este, para o Brasil, assumiu a forma de perda significativa de renda e das oportunidades de investimento, em decorrência de queda de preços, aumento da participação norte-americana no mercado mundial de algodão e ocupação, pelos EUA, de parcela desproporcional desse mercado.

O questionamento relativo à ameaça de prejuízo grave era passível de projeção para o futuro e cobriu os subsídios no período de 2003 a 2007. Os subsídios que causaram prejuízos graves ao Brasil, com os respectivos valores, são os seguintes (os valores foram fornecidos pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos):

- *Marketing Loan Program* – Garante aos produtores renda de US\$ 0,52 por libra-peso de algodão. Se os preços ficarem abaixo desse patamar, o governo norte-americano completa a diferença. É o mais importante subsídio doméstico ao algodão nos EUA. (US\$ 898 milhões)
- *Counter-Cyclical Payments* (Lei agrícola de 2002)/*Market Loss Assistance* (leis orçamentárias de 1998 a 2001) – São pagamentos que têm como parâmetro o preço de 72,4 centavos de dólar por libra-peso. Estes recursos cobrem a diferença entre o *target price* (os 72,4 centavos por libra-peso) e o preço do mercado ou o valor de US\$ 0,52 por libra-peso (*loan rate*), o que for mais alto. (US\$ 869,5 milhões)
- *Direct Payments* (Lei agrícola de 2002)/*Production Flexibility Contract* (Lei agrícola de 1996) – São pagamentos que garantem renda de 6,67 centavos de dólar por libra-peso a agricultores com histórico de produção de algodão (produção histórica). (US\$ 421,4 milhões)
- *Subsidized Crop Insurance Policies* – São políticas que dão garantias aos produtores americanos, com prêmios subsidiados, contra perdas resultantes de condições meteorológicas adversas, doenças e preços baixos. (US\$ 191,1 milhões)
- *Step 2 Subsidies* – Pagamentos feitos a exportadores e a consumidores (indústria têxtil) americanos para cobrir a diferença entre os preços do algodão dos EUA, mais altos, e os preços do produto no mercado mundial. Desta forma, aumenta-se a competitividade do algodão dos Estados Unidos, que, de outra forma, não poderia concorrer com os outros países. (US\$ 415 milhões)
- *Export Credit Guarantees* – Facilitam a obtenção de crédito por importadores não-americanos, que, de outra forma, não teriam como comprar algodão (e outras *commodities*) dos Estados Unidos. (US\$ 349 milhões)
- *Cottonseed Subsidies* – Recursos destinados a auxiliar a indústria do algodão americana a cobrir os custos de beneficiamento. (US\$ 50 milhões)

AS CAIXAS COLORIDAS DA OMC

A OMC usa um sistema de quatro caixas coloridas, que determinam categorias e facilitam o controle dos subsídios. A Laranja ou Âmbar define limites máximos para o uso de subvenções à agricultura. Se esses limites forem desrespeitados, a organização pode intervir. Estes subsídios são proibidos. A Caixa Azul permite subsídios condicionados a um programa de limitação da produção. A Verde determina os subsídios menos distorcivos. Estabelece medidas de apoio à produção doméstica, desde que provoquem distorções nulas ou mínimas no comércio ou na produção. S&DT é uma Caixa especial, para proteger os países menos desenvolvidos.

DADOS DO DEPARTAMENTO DE
AGRICULTURA DOS ESTADOS UNIDOS
MOSTRAM QUE, SEM AUXÍLIO,
OS PRODUTORES AMERICANOS
DE ALGODÃO TERIAM PERDIDO
US\$ 872 POR ACRE PLANTADO
NO PERÍODO 1997-2002



Estes sete tipos de subsídios contribuíram decisivamente para os seguintes fatos:

- Os preços do algodão caíram em 1999, 2001 e 2002, com baixa recorde neste último ano (US\$ 0,29 por libra-peso), nível muito inferior à média anual de 20 anos, que foi de US\$ 0,72 por libra-peso.
- A área plantada com algodão nos Estados Unidos teve expansão de 13,1 milhões de acres, em 1998-99, para 15,5 milhões em 2001-02. Entre agosto de 1999 e julho de 2003, os preços de mercado pagos a produtores americanos estiveram, em média, 77% abaixo dos custos totais de produção. Dados do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos mostram que, sem auxílio, os produtores americanos de algodão teriam perdido US\$ 872 por acre plantado no período 1997-2002.
- A participação do algodão americano no mercado mundial subiu de 17%, em 1998-99, para 42%, em 2002-03. Outros produtores, muito mais eficientes – como o Brasil –, não puderam aumentar sua fatia do mercado. A participação dos produtores da África ocidental caiu de 15% para 11%.
- As exportações dos Estados Unidos mais do que dobraram, apesar de o dólar ter se valorizado em 154%, em relação à cesta de moedas composta por outros países produtores.
- Entre 1999 e 2002, os produtores brasileiros tiveram perdas de US\$ 478 milhões nas exportações, por causa dos subsídios americanos.

O Brasil apoiou seus argumentos legais em análise econométrica feita pelo professor Daniel Sumner, da Universidade da Califórnia em Davis. Ele concluiu que, se não fossem os subsídios, a produção americana, entre 1999 e 2002, teria sido 28,7% menor e a exportação teria sido reduzida em 41,2%. Os preços internacionais, segundo o professor, seriam 12,6% mais altos.

As conclusões de Daniel Sumner são compatíveis com cálculos realizados por outras entidades, como ICAC (International Cotton Advisory Committee, ou Comitê Consultivo Internacional do Algodão), Banco Mundial, FMI e USDA (United States Department of Agriculture, ou Departamento de Agricultura dos Estados Unidos), além de economistas independentes.

2. GARANTIAS DE CRÉDITOS À EXPORTAÇÃO

O Brasil questionou também as garantias proporcionadas pela *Commodity Credit Corporation* (CCC), dentro dos programas *General States Manager 102* (GSM-102), *General Sales Manager 103* (GSM-103) e *Supplier Credit Guarantee* (SCGP). A CCC proporciona garantias que atingem aproximadamente US\$ 4 bilhões em exportações agrícolas.

O Brasil demonstrou que tais programas constituem subsídios à exportação por duas razões. Primeiro, porque, como fica claro nos regulamentos da CCC, suas garantias conferem benefícios que não podem ser obtidos no mercado, com prazos de até dez anos e prêmios que não variam conforme o risco do comprador. Segundo, porque os prêmios cobrados não são suficientes para cobrir os custos operacionais de longo prazo e as perdas dos programas da CCC.

3. PAGAMENTOS STEP 2 A USUÁRIOS DOMÉSTICOS E EXPORTADORES DE ALGODÃO

Os pagamentos do Step 2 são concedidos apenas por meio da prova da exportação de algodão norte-americano ou pela prova de uso de fibra de origem americana por produtores domésticos de têxteis. No entender do Brasil, esses requisitos obrigatórios qualificam o Step 2 como subsídio proibido.

OUTRAS QUESTÕES

A chamada Cláusula da Paz, artigo 13 do Acordo de Agricultura, constituiu um ponto importante da reclamação do Brasil. Em termos gerais, a Cláusula da Paz impediu que os membros da OMC apresentassem casos sobre subsídios agrícolas até 31 de dezembro de 2003. Havia, porém, uma condição: os gastos com subsídios não poderiam ultrapassar os dispêndios decididos em 1992. O Brasil provou que, entre 1999 e 2002, os gastos dos Estados Unidos com algodão foram consideravelmente maiores que os subsídios de 1992.

Também esteve em discussão a Caixa Verde. Caso os Estados Unidos tivessem comprovado que alguns dos subsídios poderiam ser classificados na categoria de Caixa Verde, essas subvenções teriam de ser excluídas da comparação com os dados de 1992. Estariam, assim, livres de qualquer questionamento até 31 de dezembro de 2003. Os dois subsídios cuja conformidade com a Caixa Verde foi discutida são o *Production Flexibility Contract* (pago de acordo com o *Farm Act* de 1996) e os *Direct Payments* (pagos segundo o *Farm Act* de 2002). As despesas da Caixa Verde também estão isentas de redução de subsídios.

O questionamento na OMC não saiu barato para os produtores brasileiros de algodão, que

ONG ACUSA EUA DE “CULTIVAR A POBREZA”

Em setembro de 2002, a Oxfam, uma das mais importantes e respeitadas organizações não-governamentais (ONGs) do mundo, divulgou um duro relatório sobre o impacto negativo dos subsídios americanos ao algodão no mercado mundial em crise. O objetivo foi coincidir a divulgação do documento com a queixa do Brasil à OMC. O relatório acusava os EUA de “cultivar a pobreza” nos países em desenvolvimento e afirmava que a queixa do Brasil tinha um significado que ia bem além de uma simples disputa comercial: “Se for bem-sucedida (a reclamação), vão melhorar as perspectivas para reduzir a pobreza num bom número de países dependentes do algodão.” Os custos de produção do algodão americano são o triplo daqueles de Burkina Faso, um dos países mais miseráveis do mundo. Em setembro de 2003, durante reunião da OMC em Cancun, Burkina Faso, Benin, Chade e Mali apresentaram aos Estados Unidos e à União Européia uma proposta em que pediam o fim dos subsídios ao algodão. Os países ricos reagiram com indiferença.

gastaram US\$ 2 milhões para comprovar a procedência de suas reclamações. É certo, porém, que os ganhos a serem obtidos daqui por diante compensarão largamente o investimento e é indubitável, também, que as relações comerciais internacionais começaram a mudar com este painel. Ao que tudo indica, caminha-se para políticas mais justas, em que as transações serão baseadas na competitividade de cada país. É bom lembrar que o caso do algodão não foi um evento isolado. Ele foi precedido por uma discussão sobre a soja, que acabou não se transformando em um questionamento na OMC, e sucedido pela vitória brasileira contra a União Européia no caso dos subsídios do açúcar. Os países ricos, porém, continuam a tomar decisões unilaterais que prejudicam, especialmente, os países mais pobres. Assim, em 29 de julho os Estados Unidos impuseram uma sobretaxa ao camarão

exportado pelo Brasil, que, para uma empresa específica, chega a 67,8%. Equador, China, Tailândia, Vietnã e Índia também foram prejudicados.

No caso dos subsídios americanos, há um complicador, que é o fato de 2004 ser um ano eleitoral, quando os *lobbies* dos produtores rurais tendem a ganhar força, como lembra editorial do *New York Times* publicado em julho. O jornal afirma que Brasil e Índia, assim como outros países em desenvolvimento, devem se esforçar para alcançar um acordo na OMC, ainda que isto signifique abrir mão de parte do prestígio político alcançado na luta contra os subsídios agrícolas das nações ricas. Admite, porém, que o principal obstáculo às negociações para a abertura comercial está na obstinada resistência de Estados Unidos, União Européia e Japão em cortar seus “indefensáveis subsídios agrícolas”. ■



Vitória

UMA DECISÃO HISTÓRICA



Era natural e previsível que os Estados Unidos se sentissem extremamente desconfortáveis com o questionamento do Brasil na OMC a respeito do algodão. Os produtos agrícolas sempre constituíram um assunto sensível nas negociações comerciais americanas, ainda mais em um ano eleitoral, quando a bancada ruralista – que lá também existe – exerce pressão, em defesa de seus direitos. Ou seja, ao poder dos *lobbies* já estabelecidos, somam-se os interesses ocasionais de um

ano de escolha de um novo presidente. Questões envolvendo a agricultura vêm atrasando e prejudicando sobremaneira, por exemplo, as gestões para constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Em maio de 2004, os Estados Unidos comunicaram ao Brasil que, provavelmente, vários de nossos produtos agrícolas jamais chegarão ao mercado americano com tarifa zero. Os países do Mercosul esperavam ter livre acesso ao mercado americano no prazo de dez anos. Mas há



HÁ GRANDES PRESSÕES INTERNAS, NOS EUA, PARA QUE FIQUEM FORA DAS NEGOCIAÇÕES DA ALCA PRODUTOS DE GRANDE RELEVÂNCIA PARA O BRASIL, COMO AÇÚCAR E CÍTRICOS. FABRICANTES DOS PRODUTOS E PLANTADORES DE LARANJA TÊM PRESSIONADO OS POLÍTICOS PARA RESGUARDAR SEUS MERCADOS CONTRA AS CONDIÇÕES VANTAJOSAS QUE O BRASIL DESFRUTA

grandes pressões internas, nos EUA, para que fiquem fora das negociações produtos de grande relevância para o Brasil, como o açúcar e os cítricos. Fabricantes dos dois produtos e plantadores de laranja têm pressionado os políticos para resguardar seus mercados contra as condições vantajosas que o Brasil desfruta.

Era claro, portanto, que os Estados Unidos, por razões econômicas e políticas, usariam de todas as armas contra o Brasil, na questão do algodão. Mesmo questionados à luz dos regulamentos comerciais internacionais e pressionados moral e politicamente, resistiram obstinadamente a admitir que concediam subsídios ilegais a seus plantadores de algodão. Mas, se não se pode perder de vista os interesses em jogo, os comuns e os decor-

rentes de um ano eleitoral, é bom lembrar, também, que assimetrias por demais acentuadas são motivo de desequilíbrio político e social. E o mundo vive um momento especialmente sensível quanto a esses assuntos. Países ricos já têm, e terão cada vez mais, problemas com imigrantes ilegais, e a miséria estimula a desordem e a violência internacional. Os países que dependem exclusivamente da exportação de produtos agrícolas não-processados (portanto, sem valor agregado) estão entre os mais pobres do mundo. Subsídios, tarifas, medidas *antidumping* e barreiras sanitárias e ambientais são fatais para essas nações.

Na luta para defender e justificar os subsídios ao algodão que produzem, os Estados Unidos aplicaram todos os recursos – inclusive atrasar a en-

trega de papéis. Isto ocorreu, por exemplo, com um documento, de quase cem páginas, que deveria ter sido entregue aos representantes brasileiros até as 17h30 de uma sexta-feira, mas só chegou a eles um pouco antes de meia-noite.

Desde o início da questão, os EUA apelaram para todos os meios. Em setembro de 2002, às vésperas de o Brasil iniciar o questionamento na OMC, negociadores de Washington alegaram que os brasileiros protegem sua agricultura com altas tarifas e dificultam o acesso das exportações agrícolas americanas. Um assessor da USTR (United States Trade Representative), a agência de representação comercial americana, alegou que o Brasil tem tarifas agrícolas consolidadas que variam de 35% a 55%. E acrescentou: “Há países que não têm recursos para subsidiar sua agricultura, mas a protegem com altas tarifas, para impedir a entrada de importações e a concorrência no mercado.”

Foi de incredulidade a reação dos delegados brasileiros. A taxa consolidada é o nível máximo que pode ser aplicado pelo país e, no caso do Brasil, é de 11,5%. A preocupação dos empresários americanos era outra. Um deles disse, na OMC: “Os Estados Unidos não podem fazer um acordo de livre comércio com o Brasil, senão nossa indústria cítrica vai ser destruída.”

Os EUA reagiram mal ao questionamento, a tal ponto que o economista americano Daniel Sumner, contratado para defender o Brasil, foi vítima de tentativas de intimidação. O presidente da Associação dos Produtores e Processadores de Algodão dos EUA, Earl Williams, chegou ao extremo de declarar que, se se tratasse “de uma questão militar, o que Sumner fez seria considerado traição”. Daniel Sumner diz que só recebeu

apoio da Universidade da Califórnia, onde leciona, em Davis.

Entre as táticas de defesa usadas pelos Estados Unidos estava a sonegação de informações. Os representantes americanos negaram, por exemplo, que houvesse números disponíveis sobre o algodão. Os advogados brasileiros recorreram a um artifício e obtiveram os dados relativos ao arroz. Então, argumentaram: “Se existem números sobre o arroz, por que não existiriam sobre o algodão?”

Eis, a seguir, os pontos mais importantes da defesa norte-americana:

QUESTÕES PRELIMINARES

Foram levantadas várias objeções preliminares, que tinham por objetivo reduzir a abrangência (“termos de referência”) do questionamento ao painel, com a exclusão de algumas demandas brasileiras:

1. Garantias de crédito à exportação de produtos que não o algodão não poderiam ser examinadas, pois não constavam do pedido brasileiro de instalação do painel. O Brasil argumentou que, neste tópico, sua demanda não envolvia apenas algodão, mas todas as outras *commodities* agrícolas.

2. O Brasil não teria apresentado uma “relação de provas disponíveis” sobre a existência e a natureza das garantias de crédito à exportação em relação às outras *commodities* (salvo algodão), violando, assim, os artigos 4.2 e 7.2 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC).

3. *Production Flexibility Contract* (PFC, lei agrícola de 1996) e *Market Loss Assistance* (pagamentos de emergência feitos em 1998, 1999 e 2001) já teriam expirado quando o Brasil fez o

pedido de consultas. Não poderiam, por esta razão, ser julgados no painel.

4. O *Agricultural Assistance Act of 2003* (que prevê o pagamento, entre outros, de subsídios chamados *Cottonseed Payments*) não estava em vigor quando o Brasil apresentou o pedido de consultas, nem quando solicitou o painel. Não poderia, portanto, ser levado em conta no julgamento.

5. *Cottonseed Payments* para 1999 e 2000 não teriam sido identificados nos pedidos brasileiros de consultas e de painel.

6. Os pedidos brasileiros de consultas e de painel não incluiriam queixas contra pagamentos relativos à armazenagem e subsídios a taxas de juros.

CLÁUSULA DA PAZ (ARTIGO 13 DO ACORDO SOBRE AGRICULTURA - AsA)

1. Os representantes dos Estados Unidos alegaram, nos momentos iniciais do painel, em maio de 2003, que, antes de se examinar o mérito das queixas brasileiras, deveria ser julgada a propriedade da aplicação da Cláusula da Paz ao caso. De acordo com o ponto de vista dos americanos, se o painel julgasse que os programas questionados estavam protegidos pelo artigo 13 do AsA, não poderia ser posta em dúvida a sua compatibilidade com as regras do ASMC. Assim, os EUA sugeriram que se adotassem procedimentos pelos quais, numa primeira etapa, só se discutiria a possibilidade de aplicação da Cláusula da Paz. O painel concordou com o Brasil no sentido de que não havia obrigação de adotar tal procedimento, mas acabou determinando que a primeira fase fosse dedicada a debates sobre a Cláusula da Paz. Por esta razão, foram realizadas três audiências, em vez das duas que são a praxe nos painéis da OMC.

2. Quanto ao artigo 13(a) da Cláusula da Paz, que trata dos subsídios da Caixa Verde, os quais, presumivelmente, não distorcem a produção e o comércio, os EUA alegaram que os programas *Production Flexibility Contract* e *Direct Payments* (DP, da nova lei agrícola, de 2002) atendiam aos critérios do anexo 2 do AsA. Seriam, portanto, medidas de Caixa Verde, não sujeitas a exame sob as normas do ASMC. Segundo a defesa dos EUA, tais subsídios não exigem que os agricultores produzam algodão para receber os pagamentos; estes são devidos em função de uma produção “histórica” e não “atual”. O Brasil demonstrou que tais programas não poderiam ser enquadrados na Caixa Verde, pois desrespeitavam pelo menos um dos critérios essenciais do anexo 2 do AsA: não vincular os pagamentos ao tipo de produção. O PFC e o DP prevêem, por exemplo, que, no caso da produção de algumas culturas (frutas e vegetais, entre elas), o montante de subsídios seria reduzido, ou mesmo suprimido, o que representaria um incentivo à produção de algodão.

3. O artigo 13(b)(ii) refere-se aos subsídios domésticos distorcivos da produção e do comércio, por serem, em geral, vinculados a preços e quantidades. Prevê, essencialmente, que o nível de apoio corrente não pode ser superior ao nível decidido em 1992, para que o país subsidiador esteja sob proteção do artigo 13. No que se refere a este ponto, a defesa americana enfocou:

- a. A metodologia que o painel deveria empregar para comparar o nível de apoio decidido em 1992 e o nível de apoio concedido atualmente deveria basear-se numa *rate of support*. No caso do algodão, os americanos alegaram que, por essa metodologia, o nível de apoio decidido em 1992 era de 72,9

centavos (*Target Price*), enquanto o nível de apoio atual seria de US\$ 0,52 (*Marketing Loan Rate*). Mas, para o Brasil, a metodologia de comparação deveria basear-se nos desembolsos orçamentários do governo dos Estados Unidos.

- b. Na argumentação dos EUA, a comparação tampouco poderia envolver todos os programas questionados pelo Brasil. Os americanos queriam que apenas os subsídios *product-specific*, isto é, diretamente vinculados à produção de algodão, fossem contabilizados. Dentro desta visão, estariam fora das contas os *Counter-Cyclical Payments* (CCP, da lei agrícola de 2002), *Direct Payments* (DP), *Market Loss Assistance* (MLA,

pagamentos de emergência entre 1998 e 2001, sucedidos pelos CCPs da nova lei agrícola) e *Crop Insurance* (CI).

- c. A discussão sobre este dispositivo do artigo 13 envolveu debates sobre os montantes relativos a quatro “pagamentos desacoplados ou desvinculados” (segundo os Estados Unidos): MLA/CCP e PFC/DP. Para o Brasil, embora, “na letra da lei”, tais programas parecessem desvinculados da produção de algodão, os fatos demonstravam que os subsídios pagos por eles estavam indo para os produtores da fibra. Isto bastava para provar que eram “apoio ao algodão”, a ser contabilizado quando se fosse verificar se o nível de auxílio aos

NA ARGUMENTAÇÃO DOS EUA, A COMPARAÇÃO TAMPOUCO PODERIA ENVOLVER TODOS OS PROGRAMAS QUESTIONADOS PELO BRASIL. OS AMERICANOS QUERIAM QUE APENAS OS SUBSÍDIOS *PRODUCT-SPECIFIC*, ISTO É, DIRETAMENTE VINCULADOS À PRODUÇÃO DE ALGODÃO, FOSSEM CONTABILIZADOS



cotonicultores ultrapassava o que foi decidido em 1992. Durante um ano (a partir das consultas, iniciadas em outubro de 2002), os representantes americanos disseram aos brasileiros e ao painel que não coletavam informações sobre os montantes pagos pelos programas que iam para os cotonicultores, assim como centralizavam os dados num escritório do USDA em Kansas City. Depois de muita insistência do Brasil e do painel, os EUA apresentaram dados agregados, que permitiram aos árbitros verificar que o nível de apoio dado no período de 1999 a 2002 (período-base da queixa brasileira) excedia o nível decidido em 1992.

4. Quanto à discussão sobre o artigo 13(c) (Cláusula da Paz para subsídios à exportação), a defesa dos Estados Unidos consistiu, em síntese, em afirmar que o *Step 2* e as garantias de crédito à exportação não constituíam subsídios para as vendas externas. Seguem-se os argumentos americanos:

a. Prejuízos graves

a.1. Prejuízo grave decorrente de “supressão do preço internacional” (artigo 6.3(a) do ASMC)

▪ Para os EUA, o programa *Crop Insurance* não seria específico, nos termos do artigo 2º do ASMC, pois estaria disponível para todo o setor agrícola norte-americano.



O BRASIL NÃO HAVERIA DEMONSTRADO CORRETAMENTE A RELAÇÃO ENTRE OS SUBSÍDIOS E A SUPRESSÃO DOS PREÇOS INTERNACIONAIS, UMA VEZ QUE FATORES-CHAVE (COMPETIÇÃO DAS FIBRAS SINTÉTICAS; CRISE ASIÁTICA; BAIXO CRESCIMENTO DA ECONOMIA MUNDIAL; DÓLAR VALORIZADO; LIBERAÇÃO DOS ESTOQUES CHINESES; ETC.) NÃO TERIAM SIDO CONTABILIZADOS

- O Brasil não haveria demonstrado corretamente a relação entre os subsídios norte-americanos e a supressão dos preços internacionais, uma vez que fatores-chave (competição das fibras sintéticas; crise asiática; baixo crescimento da economia mundial; dólar valorizado; liberação dos estoques chineses; etc.) não teriam sido contabilizados. E esses fatores, alegaram os Estados Unidos, foram a verdadeira causa da queda de preço. Segundo a versão dos Estados Unidos, o Brasil não teria separado nem distinguido qual a “parcela de culpa” dos subsídios norte-americanos daquela que corresponderia aos demais fatores em jogo na supressão dos preços internacionais. Isto é, o Brasil estaria atribuindo aos subsídios norte-americanos a responsabilidade integral pela dramática queda dos preços internacionais na fibra.
- Para provar “prejuízo grave”, não seria suficiente a ocorrência de uma ou mais das situações previstas no artigo 6.3 da ASMC. A prova de “prejuízo grave” é adicional à comprovação de que se verificou a existência de uma ou mais das mencionadas situações (deslocamento das exportações do país afetado no mercado do país subsidiador; aumento da participação do país subsidiador nas exportações mundiais; deslocamento das importações do país afetado pelos subsídios em terceiros mercados; a própria supressão dos preços, como alegado pelo Brasil; etc.). Se fosse vitoriosa, a tese dos EUA envolveria um duplo ônus para o país demandante, ônus este que não tem respaldo no texto do acordo.
- Os Estados Unidos alegaram que o efeito dos subsídios não era significativo. Pelo artigo

6.3(c) do ASMC, não basta que os subsídios tenham como efeito a supressão ou a depressão de preços; é necessário que seja “significativo”, embora o acordo explicita o que seria “significativo”.

- Os EUA atacaram a tese brasileira de que os termos “*the same market*”, contidos no artigo 6.3(d) do ASMC, poderiam ser lidos como “mercado mundial”, no caso do algodão. Na versão dos norte-americanos, os termos referem-se a um “mercado particular”, que permita a comparação entre os preços do produto do país não-subsidiador e do produto subsidiado.

a.2. Prejuízo grave decorrente do aumento da participação das exportações do país subsidiador no total das exportações mundiais (artigo 6.3(d) do ASMC)

- Os EUA criticaram a interpretação dada pelo Brasil aos termos “*world market share*” (artigo 6.3(d) do ASMC), pela qual eles seriam sinônimos de “*world export trade*”. Segundo os norte-americanos, para a aferição do “*market share*” de determinado país, deveriam ser contabilizadas não só as exportações, mas também o consumo daquele país. Para o Brasil, o conceito de “*world market share*” envolveria o cálculo das exportações do país subsidiador sobre o total mundial das exportações.

a.3. Prejuízo grave decorrente do fato de os EUA deterem parcela desproporcional das exportações mundiais (“*more than na equitable share of world export trade*” – artigo 16 do GATT)

- A defesa norte-americana alegou que não encontra apoio no texto do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), antecessor da

OMC, para o argumento do Brasil de que, para determinar a violação do artigo 16, seria necessário comparar, com a atual situação, a participação que caberia aos EUA na hipótese de os subsídios questionados não terem sido concedidos.

a.4. Ameaça de prejuízo grave

- Em relação à supressão de preços, o Brasil não teria demonstrado uma “probabilidade claramente previsível e iminente de grave prejuízo futuro”. Este, segundo os EUA, seria o teste correto para provar a ameaça de prejuízo grave. O movimento dos preços internacionais em tempos recentes corroboraria a tese defendida pelos EUA, conforme a sua defesa.
- Em relação ao aumento da participação dos EUA nas exportações mundiais, os representantes americanos valeram-se da mesma defesa usada em relação ao prejuízo grave atual/presente. Ou seja: estaria equivocada a interpretação brasileira para os termos “*world market share*”, que teria o mesmo significado de “*share in world export trade*”.

b. Subsídios proibidos

b.1. Subsídios à exportação

b.1.2. Step 2 (subvenção que cobre a diferença entre o preço norte-americano, mais alto, e o internacional, mais baixo, favorecendo a exportação do algodão dos EUA, menos competitivo). Os EUA alegaram que o pagamento do subsídio não era condicionado à exportação do algodão. Ele seria pago aos *users* (indistintamente indústria doméstica e exportadores). O governo dos Estados Unidos seria indiferente ao destino dado ao algodão em questão.

b.1.3. Garantias de crédito à exportação. Preliminarmente, os Estados Unidos trataram de demonstrar que o artigo 10.2 do Acordo sobre Agricultura impediria o questionamento de créditos à exportação de produtos agrícolas. Assim, o texto daquele dispositivo mostraria que esta questão não está submetida às disciplinas do AsA sobre subsídios à exportação. No mérito, os EUA alegaram que, ao contrário do que afirmava o Brasil, as garantias de crédito à exportação não constituíam subsídios às vendas externas, porque: 1) os prêmios dos programas cobririam os custos e as perdas de longo prazo (não haveria, portanto, violação da alínea j do anexo 1 do ASMC, que relaciona ilustrativamente práticas que configuram subsídios à exportação); e 2) no mercado, haveria práticas análogas (*forfeiting*) às do governo norte-americano sob os programas questionados pelo Brasil. Não haveria, portanto, “benefício”, um dos critérios fundamentais para que um subsídio possa ser julgado ilegal de acordo com as regras da OMC.

b.1.4. Foreign Sales Corporation Repeal and Extraterritorial Income Act. O Brasil, ao se limitar a incorporar, por referência, os argumentos e as queixas da União Européia em caso anterior contra essa legislação (já condenada pela OMC), não teria – segundo os Estados Unidos – apresentado os elementos suficientes para que o painel pudesse fazer uma determinação contrária a esse tipo de subsídio à exportação.

b.1.5. Subsídios vinculados ao uso preferencial de produto interno, em detrimento de produto importado. Além de ser pago aos expor-

tadores, em favor das vendas do algodão americano, o *Step 2* tem uma vertente pela qual a indústria dos EUA é também subsidiada por usar a fibra plantada no país, em vez da importada. O governo compensa a diferença entre o preço do algodão americano (mais alto) e o preço internacional (mais baixo), dando ao algodão dos EUA uma competitividade artificial. A defesa americana dessa parte do *Step 2* consistiu em alegar que, uma vez que o Acordo sobre Agricultura permite que pagamentos a processadores sejam contabilizados como “apoio doméstico” aos produtores (no caso dos EUA, o *Step 2* para a indústria local foi incluído na Caixa Amarela, sob a rubrica de apoio específico ao algodão), tal programa não poderia ser julgado incompatível com o artigo 3.1(b) do ASMC. Este veda a concessão de subsídios vinculados ao uso preferencial do produto interno em detrimento do importado. Também não haveria desrespeito às normas do GATT (tratamento nacional, ar-

tigo 3.4), o qual proíbe que o produto importado receba tratamento menos favorável que aquele concedido ao produto nacional. Segundo os EUA, o cumprimento do requisito do AsA afastaria qualquer ilegalidade sob outros acordos da OMC.

Os argumentos dos Estados Unidos não foram suficientes para desqualificar o questionamento brasileiro. Em abril de 2004, a OMC tomou decisão preliminar favorável ao Brasil. Em junho, a OMC confirmou a decisão contra os subsídios americanos. Finalmente, em 8 de setembro, o Painel da Organização Mundial do Comércio divulgou oficialmente o relatório em que condena as subvenções americanas ao algodão.

Em 18 de outubro, os EUA apresentaram à OMC recurso contra a decisão. O Brasil também terá a oportunidade de recorrer de pontos a respeito dos quais o painel não tomou decisão. O processo de apelação levará a decisão final para princípios de 2005. ■



Depoimentos



Jorge Maeda

PRESIDENTE DA ABRAPA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE ALGODÃO



SUBSÍDIOS PARA ELES, SOBRETAXAS PARA NÓS

Nós, do Grupo Maeda, já enfrentamos, tempos atrás, problemas com subsídios, sobretaxas e outros impostos. Em 1992, quando ainda não existia a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão, a Abrapa, empreendemos uma ação *antidumping*. Juntamo-nos, a Maeda, e o Grupo Itamarati, e movemos uma ação contra o governo americano. Não fomos bem-sucedidos porque não representávamos a classe, e sim alguns poucos produtores. Além disso, diferentemente do que foi feito depois, tomamos a iniciativa sem o amparo de um profissional. Aquela ação

foi frustrada, apesar dos esforços. Estive numa reunião, em Washington, envolvendo o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, algumas *trading companies* e cooperativas americanas. Na época, nosso embaixador nos Estados Unidos era o meu amigo Paulo Tarso Flecha de Lima. Nessa reunião, num almoço, uma pessoa tocou-me no ombro e disse-me que eu deveria me retirar, pois era *persona non grata*, porque tínhamos movido uma ação contra eles. E, naquele momento, eles conversariam sobre a defesa contra essa ação. E o responsável pela ação estava na mesa. Nunca passei por tamanho desconforto. Eu havia sido convidado pelo embai-

xador para jantar em sua residência, mas, de tão desapontado, agradei o convite, peguei o avião e fui embora. Esses mecanismos existentes nos países ricos distorcem, prejudicam e humilham os países pobres e em desenvolvimento.

O MERCADO INTERNO FORA DE FOCO

Nós vivemos uma época em que chegamos a produzir 300 mil toneladas de algodão e o Brasil passou a importar quase US\$ 1 bilhão do produto. Muito da desnacionalização do empresariado brasileiro veio da abertura, que não foi acompanhada por uma estratégia, uma visão de longo prazo, o que gerou um desastre na cotonicultura. A produção caiu para 300 mil toneladas e a importação atingiu US\$1 bilhão por ano. Isso aconteceu também no governo passado, quando se deixou o real muito valorizado. Um dólar valia R\$ 0,82. Então, as pessoas viam que era possível comprar um bem no exterior, como um carro ou um computador, e tinham a sensação de que estavam ricas. Muitas empresas sucumbiram. O Brasil perdeu mercado, várias empresas passaram para o controle de capitais externos e a nossa dívida externa explodiu.

A UNIÃO FAZ A ABRAPA

A Abrapa foi criada em 1999. Somos uma associação que congrega quase 80% dos produtores brasileiros. É composta por oito associações estaduais. Nasceu em Mato Grosso, em primeiro lugar porque os produtores do estado têm uma visão bastante associativa. Começou pela AMPA, a Associação Mato-Grossense dos Produtores de Algodão, e depois propôs-se criar uma associação nacional. Houve uma contribuição fundamental da empresa FMC do Brasil. Num

encontro no Clube da Fibra de Brasília, no qual se reúnem os seus clientes *Prima Classe*, sugeriram criar uma entidade nacional. Do exemplo da AMPA, nasceram a Abrapa e as demais associações. Blairo Maggi, atual governador de Mato Grosso, foi um dos principais articuladores do processo. João Luiz Ribas Pessa, que hoje preside a AMPA, foi o primeiro presidente da Abrapa e eu o seu vice.

COM LICENÇA, VAMOS À LUTA

Depois de termos constituído a Abrapa, fomos encorajados a questionar os EUA sobre os subsídios internos e externos à produção de algodão. Os produtores formam um dos setores mais sofridos da nossa economia, lutando contra o tempo, os preços, os concorrentes e os subsídios, todos fatores alheios ao seu domínio. Mas isto também tem o lado bom, pois as dificuldades, as dores também constroem povos e setores unidos e pujantes. Vejam os exemplos da Ásia, da Alemanha, de países que passaram por catástrofes e outras grandes dificuldades. Creio que o marco zero foi o dia em que o então ministro da Agricultura, Pratini de Moraes, nos telefonou e disse que nós precisávamos mover uma ação contra os subsídios americanos ao algodão.

A LUTA CHEGA À OMC

A idéia de recorrer à Organização Mundial do Comércio nasceu de um telefonema do ministro Pratini de Moraes. Ele disse que nós precisávamos entrar com uma ação contra os Estados Unidos. E justificou: “Nós temos um case muito importante e favorável, com evidentes distorções que os EUA estão praticando no mercado. Vocês precisam me dar uma decisão urgente. Eu vejo

muitas chances de nós entrarmos.” Nós respondemos que a ação contra os EUA, no nosso entender, deveria ser de país contra país. Os produtores, como no passado, ou uma entidade de classe, como a Abrapa, não movem uma ação na OMC, pois a organização não tem como associados entidades de classe, e sim países. Ele concordou, mas ressaltou: “Está correto, é Brasil contra EUA, mas precisamos do apoio do setor privado.” Perguntamos quanto custaria a ação e ele respondeu que seriam US\$ 270 mil. Argumentamos que não tínhamos os recursos, mas iríamos fazer todos os esforços para arrecadá-los. Por sermos uma entidade de classe, uma associação, precisávamos ter a vontade expressa dos produtores. O que nos impressionou é que, ao consultarmos todos os presidentes das associações estaduais e os produtores, todos respondiam mais ou menos assim: “Maeda, pode tocar a ação. Nós estamos coesos, vamos criar condições para isso.” Em seguida, comunicamos ao ministro que apoiaríamos a ação que o governo iria mover. Para se fazer algo assim, é preciso ter uma extensa adesão do governo e, além do Ministério da Agricultura, conseguimos o apoio do Itamaraty, com o ministro Celso Lafer, e do ministro do Desenvolvimento, Sérgio Amaral. O ministro Pratini de Moraes conseguiu convencer o presidente Fernando Henrique Cardoso de que esta era uma causa justa, que valia a pena, e que, se

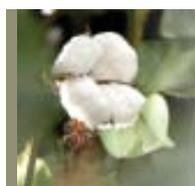
não houvesse uma adesão de todos os ministérios, não se poderia levar adiante a ação. A Abrapa foi uma peça fundamental na articulação deste apoio.

RECEITA PARA VENCER

Achamos que o sucesso passa sempre por conhecimento, capital e coragem, tudo no tempo certo. Pudemos juntar tudo isso e resolvemos avançar. Talvez, na época, fôssemos um dos menores segmentos da economia brasileira. A Agência de Promoção de Exportações do Brasil, a APEX, já havia destacado uma verba de R\$ 300 mil, para o questionamento do subsídio à produção da soja americana. Quando procuramos a Dorothea Werneck, diretora-executiva da Apex, para estudar a possibilidade de alocação de recursos para o case do algodão, ela, muito prestativa, de pronto nos respondeu afirmativamente. Tivemos também o apoio marcante do Antônio Ernesto de Salvo, presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, a CNA. Assim começou a história.

PREPARANDO O TERRENO

Por ser a Abrapa uma entidade de classe, tudo teve de ser feito por licitação e concorrência. Para contratarmos os juristas capazes de mover uma ação de tal envergadura na OMC, consultamos no mínimo uns 30 escritórios de advocacia brasileiros e internacionais. Sofremos pressões para



“ACHAMOS QUE O SUCESSO SEMPRE PASSA POR CONHECIMENTO, CAPITAL E CORAGEM NO TEMPO CERTO. PUDEMOS JUNTAR TUDO ISSO E RESOLVEMOS AVANÇAR. TALVEZ, NA ÉPOCA, FÔSSEMOS UM DOS MENORES SEGMENTOS DA ECONOMIA BRASILEIRA”

escolhermos este ou aquele escritório. Mas tínhamos muito claro onde queríamos chegar. Fomos questionados por termos escolhido um escritório americano, o Sidley Austin Brown & Wood LLP.

UNINDO ESFORÇOS

Conseguimos juntar a vontade do governo federal e a competência do setor privado. Na escolha de um escritório de advocacia competente e de econométristas, fomos buscar os que julgamos os melhores do mercado; quando precisamos de testemunhos, fizemos o mesmo; demos as respostas em tempo hábil e com a maior rapidez e prontidão. Quando os juízes solicitavam alguns dados aos americanos, eles sempre tentavam dificultar. Diziam que não tinham conhecimento ou não estavam tabulados. Algumas vezes, nós encontramos no mercado informações decisivas. Por exemplo: informações sobre arroz nos Estados Unidos. Ora, se existem informações sobre arroz, não de existir sobre algodão. E tiveram que mostrar o que tinham. Acho que essa habilidade de escolher profissionais da maior competência possível foi o que nos levou à vitória. Na minha opinião, se o assunto tivesse ficado apenas por conta de um escritório, teríamos jogado dinheiro fora e não teríamos tido sucesso. Esse exemplo de união dos produtores nos deixa muito orgulhosos de lutar por uma causa justa e transparente.

IMPORTANTE É COMEÇAR

Tivemos uma reunião com o embaixador Cloaldo Huguene, o João Luiz Ribas Pessa, o ministro Roberto Azevêdo, coordenador-geral de Contenciosos do Ministério das Relações Exteriores, e o advogado Scott Andersen. Este disse uma frase muito interessante: “O importante, para vo-

cês, para o Brasil, não é a vitória, e sim o fato de vocês terem começado.” Nunca pensamos que, ao sair o resultado do painel, os preços iriam mudar, os números iriam ser outros. Todos os produtores estavam plenamente conscientes disso. Achamos que depois deste resultado favorável o mundo deverá ser diferente. O mundo da liberdade de comércio está sendo escrito com algodão. Tudo o que se disse no seminário da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento, a Unctad, em São Paulo, de 13 a 18 de junho de 2004, se referia ao algodão. Se não fosse este marco do algodão, nada teria acontecido. Mas sabemos que os Estados Unidos têm muita força, são hoje uma potência hegemônica, a maior força econômica, política e militar do planeta. Robert Zoellick, representante comercial dos Estados Unidos, o equivalente a um ministro de Comércio Exterior, foi bem claro e disse que eles iriam recorrer. Mas acreditávamos nos juízes da OMC. O passado e a experiência sempre foram em linha com a decisão anterior. Nós, brasileiros, só questionávamos a isonomia e as distorções de competitividade.

SUBSÍDIOS FATAIS

A convite do Banco Mundial, estivemos em Washington, em uma reunião da qual participou a secretária de Agricultura dos Estados Unidos, Ann Veneman. Também estavam o presidente da Oxfam, uma organização não-governamental que busca soluções para a pobreza, o sofrimento e a injustiça social, e representantes de todos os países pobres produtores de algodão, pessoas das mais diferentes origens, línguas, credos, cores e costumes. Havia representantes do Mali e de Burkina Faso, países altamente dependentes do

algodão, algo em torno de 30% a 40% do Produto Interno Bruto, nos quais as pessoas estavam morrendo de fome. As mulheres grávidas perdiam os bebês por falta de recursos, e a grande causa eram os subsídios americanos. Apresentei-me como brasileiro, presidente da Associação Brasileira dos Produtores de Algodão, plantador da fibra, e com a ajuda do Aluisio Lima-Campos, funcionário da embaixada brasileira em Washington, que fez a tradução, em poucas palavras disse que eu não estava entendendo o que estava sendo discutido naquele seminário, pois todos estavam reclamando, e o governo americano afirmando que tinha razão. Sugeri aos americanos que, por serem poderosos e hegemônicos, deixassem os pobres se desenvolver e ganhar dinheiro, pois eles seriam compradores de Boeing e Microsoft.

EM BUSCA DE ALIADOS

Procuramos obter o apoio de outros países para a ação. Conversávamos muito com a Austrália, com a Índia, com a Argentina e com países africanos, mas os interesses próprios eram muito maiores. Depois de começarmos a ação isoladamente, tivemos apoio da União Européia, da Austrália, da Argentina... Mas começamos sozinhos. Reconheço que os interesses de um país são muito mais complexos do que um só negócio, há interesses múltiplos. Lembro-me de quando participamos de um seminário no Cairo, do ICAC, sigla em inglês de Comitê Consultivo Internacional do Algodão, e precisamos escrever algo sobre a posição dos países produtores, se eram contra ou a favor dos subsídios americanos. Todos os países estavam sendo afetados e eram contrários, mas ninguém podia se manifestar, então a solução era, por exem-

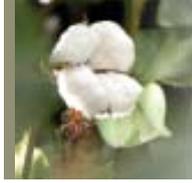
plo, ausentar-se de uma reunião. Se os países falassem contra os Estados Unidos, os EUA cortariam as ajudas financeiras e alimentares aos países subdesenvolvidos e pobres.

NOSSOS DIREITOS, NADA MAIS

Participamos de uma reunião da Organização Mundial do Comércio em Genebra. As pessoas físicas e as associações não podem participar diretamente, então, estivemos com o Luiz Felipe de Seixas Corrêa, embaixador do Brasil em Genebra, que muito nos apoiou, deixando muito clara a sua percepção, dizendo: “Maeda, vocês sabem quem vocês estão questionando? Vocês estão questionando George W. Bush e o governo americano.” Não temos nada contra os EUA, mas queremos os mesmo direitos: direito de trabalhar, direito de lutar e direito de sonhar.

DE OLHO NO FUTURO

O futuro do algodão no Brasil é muito promissor, porque é nossa vocação e uma dádiva que Deus nos deu. O Brasil tem clima, área para plantar; temos boa topografia; e temos, hoje, uma visão empresarial. Ao clima favorável aliam-se a capacitação e o desenvolvimento tecnológico. Quando falamos em competitividade do algodão, estamos falando das distorções cometidas no exterior e também de questões, que estão sendo levantadas, sobre o que precisamos fazer internamente para ajudar o produtor a ser competitivo. Temos problemas tributários, juros elevadíssimos, leis trabalhistas, o setor tem muitas condicionantes... Se chover, se o governo não atrapalhar, se os preços subirem, se não tivermos praga... Precisamos eliminar esses “se” e as ineficiências do governo. O Estado não pode ter visão capitalista e



“VAMOS SER GRANDES, SE OLHARMOS PARA NOSSAS VOCAÇÕES. TEMOS AGROINDÚSTRIA, MINÉRIO, PETRÓLEO, ALGODÃO, SOJA, MILHO, CARNE, CAMARÃO, FRUTA... EM MUITOS ASPECTOS, NINGUÉM SUPERA O BRASIL”

sim, de legislação. Precisamos diminuir o tamanho do Estado. A globalização leva sempre a lucros menores, mas com escala, custo financeiro baixo e *overhead* baixo. O Brasil tem um *overhead* muito alto e a estrutura de custos do governo, como mencionamos, leva quase quatro meses de trabalho do brasileiro. Em país nenhum do mundo se consegue ser competitivo, com uma carga tributária e com juros desse tamanho. Estamos questionando os subsídios americanos na OMC e devem estar rindo de nós, brasileiros, porque, ao mesmo tempo em que fazemos isso, o governo brasileiro ataca com mais voracidade o bolso do empresário, do produtor e do povo.

ESPAÇO PARA VENCER

Vamos ser grandes, se olharmos para nossas vocações. Temos agroindústria, minério, petróleo, algodão, soja, milho, carne, camarão, fruta... Em muitos aspectos, ninguém supera o Brasil. É nisso que penso quando ando às margens de um rio na Alemanha e vejo uma plantação de vinhas nas encostas. Ou quando ando por Israel, que não tem água, não tem petróleo, é só pedra... Eu sou católico e fico impressionado por Jesus ter nascido ali, ter vivido naquela terra, que hoje é uma grande potência. Aí, cada vez mais, tenho certeza de que o Brasil será uma nação próspera e democrática. ■

Hélio Tollini

DIRETOR EXECUTIVO DA ABRAPA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE ALGODÃO



SOJA ABRIU CAMINHO

Quando se começou a trabalhar no caso da soja, no primeiro semestre de 2002, nós tivemos a informação de que o algodão era uma possibilidade, era um caso que poderia ser levado à OMC. Naquela época, no Itamaraty, foram feitas algumas reuniões, duas das quais, lembro bem, com a participação dos advogados Scott Andersen e David Palmeter, que estavam trabalhando no caso da soja. Nós participamos de algumas reuniões, mas o assunto mesmo era a soja, a apresentação do modelo econométrico etc. Começamos a participar já naquele momento porque sabíamos que o governo pensava também na questão do algo-

dão. O caso da soja não foi levado adiante, porque os preços internacionais dispararam. Eu acho que esse é um motivo equivocado para interromper uma ação, mas foi assim que decidiram. Em julho, o ministro da Agricultura da época, Pratini de Moraes, convidou a Abrapa para uma reunião. Jorge Maeda, presidente da associação, e eu fomos à reunião, e o ministro informou que o processo da soja havia sido paralisado. Disse também que o governo tinha tomado a decisão de abrir um contencioso na OMC contra os subsídios americanos ao algodão, mas abrir esse contencioso dependia basicamente do apoio do setor algodoeiro. Isto porque essas ações são caras e o

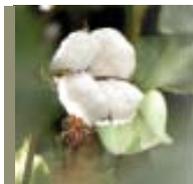
governo sempre lida com mais de uma ação. Não poderia pagar todas elas e Pratiní de Moares perguntou se a Abrapa estaria disposta a custear os estudos necessários. A resposta do Jorge Maeda foi imediata: sim. Foi uma resposta corajosa. Posteriormente, em uma reunião da diretoria que convocou especialmente com o fim de fechar os acordos, ele contou a história e pediu o apoio da diretoria. A decisão foi unânime a favor do apoio. As pessoas sabiam que era uma ação cara, mas acabou sendo mais do que se esperava. Sabiam que poderia beneficiar outros setores e não só o algodão, deveria ser benéfica à agricultura em geral, ao agronegócio como um todo, e a decisão foi pelo apoio. Jorge Maeda já havia feito a comunicação pessoal ao ministro Pratiní de Moraes.

O ITAMARATY ENTRA NO JOGO

Poucas semanas depois, fizemos uma visita à Coordenação de Contenciosos do Itamaraty, ao conselheiro Roberto Azevêdo, chefe do setor, e começamos a discutir detalhes. Ele queria ter a segurança de que a Abrapa não iria esmorecer. A ação não podia começar e, de repente, o setor decidir parar, por julgar que estava custando caro. Ele lembrou que não seria bom, para o Brasil, começar e desistir. Disse ainda que seria difícil para o Brasil dar a partida na causa sem o apoio do setor, em termos de análise jurídica, legal e econômica. Eles não têm gente para fazer todos os estudos e análises que seriam necessários para termos sucesso. Naquele momento, a Abrapa comunicou ao Roberto Azevêdo que iria até o fim. Essa era a decisão, levar a questão adiante pelo menos até o fim do painel. A Abrapa daria um jeito de conseguir os recursos. Era uma associação nova, mas que, de algum jeito iria juntar esforços, e seguir adiante.

PROCURAM-SE ASSESSORES

Nós discutimos nessa reunião também o tipo de assessoria que seria necessária para a luta. Para entrarmos em uma batalha dessas, precisaríamos ter uma assessoria muito forte e altamente capaz, tanto na área legal quanto no conhecimento econômico. A essa altura, já tínhamos sido procurados por alguns escritórios de advocacia. Em momento algum, o Itamaraty tentou fazer com que a Abrapa escolhesse um determinado escritório. O Itamaraty dava apenas indicações de “bom” e “ótimo”, quando se perguntava. Eles não podiam recomendar. A escolha tinha de ser decisão da Abrapa. Mas queríamos ter certeza de estarmos escolhendo um que fosse muito bom. Nós entrevistamos representantes de oito escritórios de advocacia do Brasil e do exterior. Ouvimos também muita gente que conhecia o trabalho desses escritórios. Foi um esforço intensivo para saber quem era quem nessa história. Analisamos muitos aspectos, como a capacidade de agir rapidamente, de levar um tombo e levantar-se correndo, pois naquele momento tínhamos de fazer, rapidamente, uma pesquisa da legislação e preparar uma carta para a OMC, requerendo as consultas informais. Avaliar esses escritórios foi trabalhoso. Com um deles, nós fizemos uma *conference call* com gente do mundo inteiro. Finalmente, escolhemos o Sidley Austin Brown & Wood LLP. Era o mesmo grupo que trabalhara no contencioso da Embraer e o seu conhecimento nos seria útil. Depois de contratá-los, começamos a busca por um economista. Conversamos com colegas brasileiros, mas não havia encontramos no Brasil alguém disponível que pudesse fazer um trabalho muito bem-feito no espaço de tempo de que dispúnhamos. Além disso, qualquer pessoa que nós escolhêssemos,



“AS ASSOCIAÇÕES ESTADUAIS DERAM UMA CONTRIBUIÇÃO MUITO GRANDE NESSE MOMENTO E AO LONGO DE TODO O PROCESSO, AJUDANDO COM INFORMAÇÕES E, ÀS VEZES, ATENDENDO A PEDIDOS URGENTES”

daqui ou de fora, sempre teria o problema de fazer o modelo econométrico. Sabemos como é fácil derrubar modelos econométricos. Sempre se encontram, na teoria estatística, informações que permitem pegar um estudo qualquer e dizer que está errado. Todo modelo está sempre sujeito a críticas, quanto a sua natureza econômica, estatística ou matemática.

A EQUIPE TOMA FORMA

Nós tivemos a indicação do nome do Daniel Sumner, professor da Universidade da Califórnia em Davis, através do Scott Andersen. Consultamos alguns outros economistas americanos e as referências sempre foram as melhores, não só sobre a capacidade de Sumner para a tarefa, mas também sobre a sua honestidade profissional. Então, entramos em contato com ele, acertamos o contrato, e ele passou a se entender com Scott Andersen. Era um esforço bem interativo com Scott e Daniel, e a Abrapa começou um grande trabalho para obter informações sobre a produção brasileira, a evolução da produção etc. As informações precisavam ser bem embasadas, com gráficos e outros instrumentos demonstrativos. Esse trabalho foi feito em parceria com o Ministério da Agricultura, mais especificamente com o Lino Colsera, que preparou a nota técnica com a qual o Ministério da Agricultura justificou a abertura de uma ação do algodão, e que o ministro da época

mandou à Câmara de Comércio Exterior, a Camex. Havia uma grande integração entre Abrapa, Scott Andersen, Dan Sumner, Lino Colsera e Djalma Fernandes de Aquino, da Conab, na elaboração das tabelas e dos gráficos.

PALAVRA DE PRODUTOR

As associações estaduais deram uma contribuição muito grande nesse momento e ao longo de todo o processo, ajudando com informações e, às vezes, atendendo a pedidos urgentes. Todas fizeram um trabalho muito bom de obter testemunhos de produtores que haviam sofrido, de alguma maneira, com os preços baixos do algodão. Esses testemunhos eram dados por escrito, com firma reconhecida, e traduzidos para o inglês. Recebemos cerca de 30 testemunhos dos diferentes estados produtores. Paula Azevedo, estagiária de Direito, foi contratada temporariamente e trabalhou aqui e em Genebra. Colaborou muito com esse processo, porque ajudou na tradução, leu todos os testemunhos, adequou o texto e mandou de volta os documentos, quando foi preciso. As estaduais tiveram que procurar novamente alguns produtores e nem todos queriam dar seu depoimento outra vez. Então, era preciso procurar outro, que estivesse disposto a falar. Além disso, em determinado momento, o Scott disse que seria importante ter o testemunho de um especialista no mercado internacional e também ter o teste-

munho de corpo presente de um produtor que contasse, ao painel, o que aconteceu com o algodão no Brasil. Tivemos duas pessoas indicadas pelo João Luiz Ribas Pessa, ex-presidente da Abrapa e hoje membro do Conselho Consultivo da associação. Uma foi o Christopher Ward, produtor do Mato Grosso de origem neozelandesa, que, portanto, fala bem o inglês, e outro, o especialista em mercado Andrew Macdonald, nascido na Grã-Bretanha e radicado no Brasil. Ele tem longa experiência no mercado de algodão no Brasil e no mundo, é até presidente da Liverpool Cotton Association e da Associação Brasileira de Algodão, a Abralg. O Macdonald pôde mostrar como o mercado funciona, como raciocinam os compradores, o que eles observam no mercado internacional, como vêem a produção e a política americana. O painel pôde entender como o algodão é negociado no mercado internacional e como e por que a política americana o afeta.

TRABALHANDO SOB PRESSÃO

Foi um trabalho grande de preparação e leitura de documentos. A tarefa da Abrapa não foi apenas entrar com o dinheiro. Tinha de buscar dados numéricos e informações. Quanto aos dados, deve-se dar destaque à atuação do Lino Colsera, com quem foi muito fácil trabalhar. Havia, por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, uma vontade grande de cooperar. O Lino foi indicado e fez um trabalho excelente. A Abrapa pode acompanhar todo o processo, ler todos os documentos e dar sugestões. A participação ativa da Abrapa foi iniciativa do Pedro de Camargo Neto, que sempre estimulava a entidade a acompanhar de perto todo o processamento do caso. Eu estive na primeira reunião do painel com

as partes, na fase de consultas informais, em outubro de 2002. Foi em Genebra, na sede da OMC. Nas consultas informais, a OMC não participa, apenas cede o espaço para as partes se reunirem. O Brasil preparou um documento com 16 páginas de perguntas para os Estados Unidos, que foi respondido com referências a páginas da Internet, as quais não continham de forma clara as informações solicitadas. Foram dois dias nessa época e estivemos lá novamente em dezembro de 2002. Os dois países se sentaram mais de uma vez para ver se chegavam a um acordo. Não chegaram. Foi um trabalho imenso, que teve de ser feito, muitas vezes, com prazos apertados. Ao serem estabelecidos, os prazos eram aparentemente razoáveis, mas iam se tornando apertados devido à quantidade de coisas a fazer e pelo fato de muitas informações não estarem prontas e terem de ser produzidas e calculadas. A Abrapa queria apresentar dados precisos e isso exigia muito cuidado na obtenção das informações. Nós acompanhamos a primeira e a segunda reunião. Não fomos à terceira. Na verdade, não se faz nada a não ser ficar do lado de fora, torcendo. Só participam os representantes oficiais dos países e os advogados e economistas da equipe. O negociador do Itamaraty era o ministro Roberto Azevêdo. Ele esteve lá todas as vezes, discutindo e negociando. O processo completo durou cerca de 11 meses. Em janeiro de 2003, como não se chegou a um acordo, deu-se por encerrada a etapa de consultas informais e o Brasil apresentou o pedido de abertura de painel.

OUTRO TIME, O MESMO JOGO

O novo ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues, do governo Lula, apoiou desde o início a ação. O novo ministro das Relações Exteriores,

Celso Amorim, conhecia bem todo o caso, por ter sido chefe da missão duas vezes. Os produtores ficaram na expectativa, quando da eleição do presidente Lula, porque era possível imaginar algumas razões pelas quais o novo governo poderia preferir não mexer com isso. Afinal, era uma ação difícil. No fundo, achava-se que o governo Lula iria continuar o processo e apoiar a ação, mas era preciso ouvir isso de alguém. Estávamos trabalhando, gastando dinheiro e queríamos saber se continuaríamos em frente. No fim das contas, sabemos que a luta continuaria.

GARIMPANDO INFORMAÇÕES

Ao mesmo tempo em que são transparentes, divulgando todos os documentos no *site* do seu Departamento de Agricultura, o USDA, e também em outros *sites*, os americanos foram totalmente opacos no que diz respeito ao processo. A ponto de, em determinado momento, os negociadores americanos terem dito que o Brasil estava superestimando o efeito de um certo programa de subsídios na produção. Alegavam que o efeito não era grande porque muita gente é dona da terra, mas não planta, arrenda. São viúvas que detêm a terra e têm as cotas para plantar algodão, mas não plantam, arrendam a terra, recebem do governo o subsídio e não o repassam para o produtor. Assim, o subsídio teria um efeito menor do que afirmava o Brasil. Nós pedimos a eles que informassem quanto foi dado de subsídios e para quem, com o objetivo de demonstrar que o dinheiro foi de fato para os produtores. E eles nos disseram, perante o painel, que não tinham a informação. Mas nós conseguimos os dados relativos ao arroz e mostramos ao painel que, se existiam números para o arroz, certamente existiam

também para o algodão. Concomitantemente, surgiu o EWG, o Environmental Working Group, uma ONG ambiental que combate os subsídios à produção. Talvez usando o Freedom of Information Act, o grupo obteve as informações. Por meio de ONGs americanas, a Abrapa conseguiu acesso às informações que faltavam. Há, dentro dos EUA, uma forte discussão sobre os subsídios. Os argumentos utilizados para justificar os subsídios nada têm a ver com o que acontece na prática. Alguns grandes produtores recebem uma parcela enorme desse dinheiro. A EWG publicou em sua página na Internet quem recebe subsídios à produção do algodão e quais os valores.

MODELO SOB MEDIDA

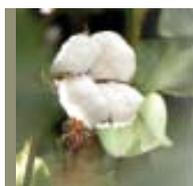
A questão dos subsídios ao algodão era um assunto que preocupava muito o setor, mesmo antes da idéia de mover um processo na OMC. Tanto que, em 2001, a Abrapa consultou um escritório de advocacia no Brasil, com o objetivo de impetrar uma ação *antidumping* ou de medidas compensatórias contra os subsídios americanos ao algodão. Com a contratação do Daniel Sumner e do grupo de economistas que trabalham com ele, e, com a ajuda de Bruce Babcock, outro professor, tivemos acesso ao modelo Fapre – um modelo econométrico da agricultura que o Congresso americano usa para fazer análises das implicações de suas decisões com relação à alocação de recursos e subsídios. Essas análises são feitas nas universidades e depois repassadas ao Congresso. Pegamos esse modelo e o adaptamos às nossas necessidades. Não podíamos, no processo, dizer que usávamos o Fapre, mas dizíamos ser *Fapre-like model*. No entanto, logo depois, ficou evidente que era mesmo o Fapre. A

associação de produtores de algodão americana sabia que fora o Bruce Babcock quem fornecera o modelo e isso tudo fez com que houvesse um mal-estar. Os americanos pediram que a Abrapa apresentasse o modelo ou parte dele, mas era impossível, pois era formado por centenas de equações de difícil transferência e operação. Por fim, pediram as equações e afinal devem ter percebido que não tinham nada, a não ser umas equações que, apresentadas da forma como o foram, eram vazias. Isso foi um fator de sucesso. Esta foi a primeira causa em que foi usado com sucesso um modelo econométrico, porque ele parece ter influenciado a decisão. A atuação da Abrapa foi essa: trabalhar na coleta e na revisão de dados e de recursos.

PAGANDO CARO PARA VER

O custo total, até o fechamento da etapa do Painei, foi de US\$ 2 milhões. Há uma coisa muito esquisita, que só acontece no nosso país. O governo pediu a ajuda da Abrapa para abrir o contencioso do algodão na OMC. Nós estamos pagando, mas também estamos pagando impostos sobre os pagamentos que fazemos a advogados e economistas. O assunto é complicadíssimo, porque não conseguíamos saber ao certo quais são os procedimentos que você deve seguir, se você vai pagar US\$ 25 mil, por exemplo, aos advogados lá nos Estados Unidos. Tivemos

de pagar a um escritório de advocacia para nos dizer como é que se faz, porque, no governo, ninguém assumiu a responsabilidade de dizer exatamente como é. Mas o absurdo maior é ter de pagar imposto sobre uma coisa que está sendo feita para apoiar o governo. E, como nós não pagamos no começo, porque ninguém nos orientou, agora temos para acertar com o governo uma multa de US\$ 400 mil, devido ao não recolhimento na data devida. Os produtores arcaram com 88% do total e, do governo, conseguimos de um convênio CNA/Apex, e do ministério menos do que aquilo que, agora, devemos de imposto e multa – em torno de US\$ 400 mil. Quando saímos atrás de recursos e soubemos que tinha sobrado dinheiro na Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária, do convênio CNA-Apex. Nós pensamos que fosse do contencioso da soja, dinheiro para contratar consultores etc. Falamos com a Dorothea Wernek, então na Apex, que prontamente respondeu que podíamos usar os recursos, pois eles eram destinados à agroindústria e não especificamente à soja. Então, fomos ao Antônio Ernesto de Salvo, presidente da CNA, e ele concordou que nós usássemos cerca de R\$ 200 mil. E conseguimos uma primeira ajuda de R\$ 100 mil do ministério. Tínhamos apresentado ao Ministério da Agricultura um projeto de R\$ 300 mil, para pagar aos economistas e a outros profissionais que precisavam ser contratados. O ministério pediu



“HÁ, DENTRO DOS EUA, UMA FORTE DISCUSSÃO SOBRE OS SUBSÍDIOS. OS ARGUMENTOS UTILIZADOS PARA JUSTIFICAR OS SUBSÍDIOS NADA TÊM A VER COM O QUE ACONTECE NA PRÁTICA. ALGUNS GRANDES PRODUTORES RECEBEM UMA PARCELA ENORME DESSE DINHEIRO”

para liberar a verba parceladamente, o que foi feito. Assim, começamos com R\$ 300 mil do Ministério da Agricultura e R\$ 200 mil do convênio CNA/APEX, no total de R\$ 500 mil.

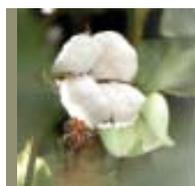
Recentemente o ministério nos ajudou com um projeto no valor de R\$ 498 mil. Quanto aos associados, eles são membros das entidades estaduais, e estas são parte da Abrapa. Essas associações é que fizeram o trabalho de arrecadação. O que acontece, então, é que estados como Mato Grosso, forte produtor de algodão, têm verbas. Em Mato Grosso do Sul, há um fundo para pesquisas, mas só pode contratar pesquisa da empresa estadual, o que é um erro, pois sempre é possível encontrar quem faça as pesquisas melhor e por menor custo. Isso apenas mostra que alguns estados têm mais facilidade para obter recursos e conseguem contribuir mais. O que eles arrecadam dos produtores, repassam para pagar a ação. Às vezes, recorrem aos seus fundos. Mas há estados que não têm a mesma facilidade, e alguns ainda não pagaram nada. A eles, foi dado um tempo maior para o pagamento. Os economistas estão totalmente pagos, mas os advogados, ainda não. Em dezembro, houve uma reunião com eles, na qual lhes foi explicada a situação. Há boa vontade da parte deles. E também para eles esta ação é importante, porque dará uma maior exposição e reconhecimento em todo o mundo da capacidade deles.

O MUNDO (RE)CONHECE O BRASIL

O primeiro retorno, para o produtor brasileiro de algodão, é o reconhecimento do mundo inteiro de que aqui existe um setor organizado. Isto deve ter reflexo na disposição dos compradores de nos procurarem, pois estão vendo o grande esforço que estamos fazendo para tornar o mercado mais competitivo. Com isso, muita gente se interessou em vir aqui conhecer nosso produto e viu que temos algodão de boa qualidade. Já houve repercussão na mídia nacional e internacional. A vitória no painel dá muita satisfação, não só pelo que representa para a cotonicultura do Brasil, mas também pelo que significa de abertura de mercados no mundo, especialmente para a África. Os próprios jornais americanos estão dizendo que já sabiam que estes subsídios eram imorais; agora, está comprovado que também são ilegais.

ESPERANÇA PARA OS MAIS POBRES

Treze países se juntaram ao Brasil como terceiras partes. Demonstraram interesse no assunto e acompanham o desenrolar dos fatos. Também ajudaram, como foi o caso do embaixador de Benin. Ele apresentou um trabalho que auxiliou o Brasil. Este trabalho causou impacto no painel, ao mostrar a miséria do país dele, dependente das exportações de algodão e prejudicado pelos subsídios. Antes de o ministro Pratini de Moraes nos chamar, já estávamos conversando com o Pedro



“A VITÓRIA NO PAINEL DÁ MUITA SATISFAÇÃO. OS PRÓPRIOS JORNAIS AMERICANOS ESTÃO DIZENDO QUE JÁ SABIAM QUE ESTES SUBSÍDIOS ERAM IMORAIS; AGORA, ESTÁ COMPROVADO QUE TAMBÉM SÃO ILEGAIS”

de Camargo Neto, que, dentro do Ministério da Agricultura, era o grande defensor da abertura do painel e afirmava que o algodão era um caso interessante para questionarmos. Creio que o fato de o painel ter concordado com a maioria de nossos argumentos dá uma grande esperança de que o mercado agrícola venha a ser menos distorcido e assim se dê aos países em desenvolvimento maior oportunidade de vender seus produtos. Não nos damos conta do volume de subsídios que americanos, europeus e japoneses concedem a suas agri-

culturas. Se fossem retirados esses subsídios, o impacto seria enorme. Não percebemos que esse é um dos maiores entraves ao desenvolvimento de nosso país. Além disso, há a ajuda alimentar. Os países produzem excedentes à custa de subsídios e os mandam para os países menos desenvolvidos. Mas isso é degradante. Em vez de fazer isso, deveriam ajudar as nações mais pobres a produzir os alimentos básicos e a gerar emprego e renda. Renda de trabalho aumenta a auto-estima. Esmola reduz. ■

Andrew Macdonald

PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ALGODÃO (ABRALG) E DA LIVERPOOL COTTON ASSOCIATION



OS TEMORES DA INDÚSTRIA

A idéia de lutar contra os subsídios americanos ao algodão surgiu em Washington, em 2002, quando o ICAC, Comitê Consultivo Internacional do Algodão, em português, organizou um seminário sobre medidas governamentais na cultura do algodão, o *Government Measures in Cotton*. Nessa época, meu envolvimento foi encorajar a Abrapa e a indústria têxtil brasileira a participar do evento. Este movimento do setor privado fez com que vários funcionários do governo também participassem. Durante o seminário, todos ficaram muito impressionados com a dimensão do problema. Apesar de eu não ser pro-

ductor, a questão dos subsídios ao algodão me preocupa muito. Na condição de representante da indústria têxtil, temo que, com os preços do algodão tão baixos, os produtores parem de plantar, deixando a indústria à mercê das importações. Por isso, vimos lutando contra os subsídios faz tempo. Quando foi tomada a decisão de entrar na briga e abrir o processo na OMC, os advogados que representavam o Brasil pediram que fosse posta à sua disposição uma pessoa com experiência internacional, para figurar como testemunha-perito, ou *expert witness*. A Abrapa me convidou para esta função, devido à minha experiência na área e por eu ser, à época, presiden-

te eleito da Liverpool Cotton Association, a Associação do Algodão de Liverpool, entidade internacional mais prestigiada do mundo na área. A Santista Têxtil, representando a indústria de tecidos brasileira, fez a sua parte, pagando meus honorários.

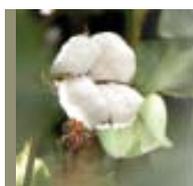
CONFRONTO TÁTICO

Iniciou-se, então, um enorme e exaustivo intercâmbio de correspondência e *e-mails* com os advogados. Tive de explicar passo a passo os negócios com o algodão – como funciona o mercado internacional, por exemplo. Fui a Genebra, para discutir detalhadamente meu testemunho, e à Califórnia, para conversar com o consultor econômico. Fui também a Washington, assinar o meu testemunho perante um notário público. Então, voltei a Genebra, para depor perante o painel. Este foi composto por três árbitros, e fui convidado a prestar o meu testemunho ao vivo. O ambiente era muito formal. Os brasileiros sentavam-se à direita e os americanos, à esquerda. Claramente, os árbitros eram muito profissionais e entendiam tudo sobre a legislação da OMC. A tática dos americanos era sempre atrasar a entrega dos documentos e tentar dificultar a apresentação e os argumentos do Brasil, em vez de apresentarem sua própria defesa. A equipe brasileira, liderada por Roberto Azevêdo, foi sensacional na postura, nas respostas, na argumentação e na

apresentação. Os advogados também fizeram um trabalho excelente e demonstraram dedicação total à causa brasileira e ao objetivo de ganhar a ação. Assisti à apresentação dos terceiros países, mas não me pareceu que tenham dado grande contribuição. De qualquer modo, há muitos países torcendo a favor do Brasil.

UM NOVO PAPEL PARA O BRASIL

Para muitas nações, o Brasil é um herói, por ter enfrentado os Estados Unidos em um caso tão amplo e de impacto tão profundo. Mas os efeitos devem ser lentos e não, imediatos. Uma coisa, entretanto, é certa: daqui a vinte anos, quando olharmos para trás, este contencioso será visto como um marco de mudança na história da agricultura mundial. Vejo o futuro do algodão no Brasil com muito otimismo. O Brasil tem escala, e escala reduz custos. Temos também produtores hábeis e profissionais. Ou seja, o país tem tudo para ser imbatível na produção. É claro que, de vez em quando, haverá safras ruins e preços baixos, mas, a longo prazo, o Brasil tem tudo para ganhar e crescer. Há, no entanto, dois fatores que precisam ser levados em consideração para que o Brasil aumente a sua produção de algodão de forma estável e para que se torne um exportador mais substancial. Primeiro, é necessário aumentar o consumo interno de algodão. Isso pode ser conseguido por meio de uma cam-



“DAQUI A VINTE ANOS, QUANDO OLHARMOS PARA TRÁS, ESTE CONTENCIOSO SERÁ VISTO COMO UM MARCO DE MUDANÇA NA HISTÓRIA DA AGRICULTURA MUNDIAL. VEJO O FUTURO DO ALGODÃO NO BRASIL COM MUITO OTIMISMO”

panha para convencer os consumidores a comprar produtos de algodão, em vez de sintéticos. É um trabalho árduo. O segundo fator é melhorar a logística de exportação, melhorar a estrutura de transporte e cumprir os compromissos assumidos. Este é um grande desafio para o Brasil. Em meus contatos internacionais, tenho percebido que, em termos de imagem, o Brasil é muito bem-visto lá fora. É percebido como um país emergente e capaz de mostrar ao mundo eficiência, produtividade e tecnologia de ponta. Só precisamos melhorar a logística e um pouco a qualidade de nossos produtos. Com isso, ganharíamos o mundo do algodão.

VISIONÁRIOS VENCEDORES

Eu acho que os produtores de algodão do cerrado são guerreiros e vencedores. São novatos no algodão, mas são visionários e perceberam o potencial da região para o algodão e o potencial do algodão para a região. Este potencial é tão grande que todo o esforço vale a pena, inclusive o trabalho e os custos deste processo. O setor de algodão no Brasil tem grandes líderes, que são dedicados e estão convictos do seu potencial. São pessoas como Jorge Maeda, João Luiz Pessa e Adilton Sachetti, que incentivam os outros produtores a trabalhar firmes e unidos para vencer esta batalha e garantir o futuro do algodão no Brasil. ■

João Luiz Ribas Pessa

CONSELHEIRO DA ABRAPA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE ALGODÃO



CONHECIMENTO DOS FATOS

A evolução do algodão nos cerrados, a retomada do mercado interno e o rápido salto rumo ao mercado externo mostram que o aprendizado do cotonicultor se deu de uma forma vertiginosa.

A participação de pessoas como Andrew McDonald foi importante, tanto ao incentivar, quando era diretor comercial da Santista Têxtil, promovendo os contratos futuros no mercado interno, quanto ao introduzir o nosso algodão e apresentar nossos produtores para o mercado externo.

Sua reconhecida penetração em todas as entidades nacionais e internacionais que tratam do algodão foi fundamental para, num primeiro mo-

mento, trazer para o Brasil caravanas de representantes de entidades, *traders* e consumidores oriundos de vários países. Fomos também incentivados a participar de importantes eventos em todo o mundo, tais como o encontro bienal da Bolsa de Bremen, as conferências na Austrália e os encontros anuais do ITMF e do ICAC.

Isto nos permitiu tomar conhecimento de assuntos ligados ao comércio internacional. Entre estes, invariavelmente o assunto mais palpitante e mais constante é o das distorções promovidas no mercado pelas ações governamentais.

Para nós, era muito estranho constatar que, todas as vezes que se levantava a discussão sobre

a influência dos subsídios no comércio internacional, todos, inclusive os países que concediam subvenções, concordavam que esta é uma prática desleal. Diziam, porém, que não podíamos entrar no mérito da questão, porque o fórum adequado para estes assuntos é a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Esta posição dos países que subsidiam acabou nos conscientizando de que, se queríamos alterar aquele estado de coisas, teríamos de começar seriamente a nos mobilizar e a levar a causa para a OMC.

A caminhada que nos levaria a apoiar a ação propriamente dita então se iniciava.

Contatos foram feitos pelo presidente da Abrapa, Jorge Maeda, com Pedro de Camargo, o então ministro da Agricultura Pratin de Moraes e o ministro do Itamaraty Roberto Azevêdo, em várias ocasiões, muitas das quais tivemos oportunidade de acompanhar.

A demonstração ostensiva da disposição da Abrapa de apoiar e incentivar o governo a entrar com a ação, ou pelo menos a sua oficialização internacional, deu-se durante um encontro em Washington, promovido pelo ICAC e pelo Banco Mundial. Não poderíamos encontrar melhor cenário para firmar nossa posição do que na Conferência sobre o Algodão e a Negociação Global, levada a efeito entre os dias 7 e 9 de julho de 2002, no salão do auditório do Banco Mundial na capital do país que mais subsidia o algodão.

O ICAC, uma entidade séria que congrega mais de 42 países, brilhantemente conduzida por seu diretor Terry P. Townsend, ao promover este seminário, deu-me a oportunidade, como palestrante na terceira sessão que tratava do Impacto dos Preços Baixos na Economia do Algodão, de

mostrar nossa visão e o impacto negativo que os subsídios americanos causavam nos preços internacionais. Também neste painel, tive o prazer de ouvir outros brasileiros, como Aluisio Campos, juntando-se a representantes da África, da Ásia e da Europa, todos condenando os subsídios e mostrando os seus malefícios.

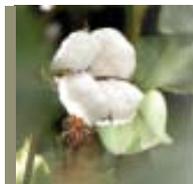
Terminadas as apresentações, começaram os debates e os apartes, ocasião em que o presidente Jorge Maeda interveio e oficialmente declarou que o Brasil iria entrar com a ação contra os subsídios, conclamando todos os países presentes que comungavam com nossas idéias para que fossem nossos parceiros. Tivemos ali importantes depoimentos de apoio, os quais mostraram que o Brasil estava unido em seus propósitos. Falou pela ABIT seu diretor Oscar Rache e pelo governo, Pedro de Camargo. Estava lançado o desafio de enfrentar um dos maiores dogmas dos países desenvolvidos: a proteção ilegal de seus mercados agrícolas.

Durante esta visita a Washington, participamos de uma recepção promovida pelo embaixador Rubens Barbosa para os representantes de vários países presentes ao encontro do ICAC/Banco Mundial. Foi na embaixada brasileira, onde ocorreu o primeiro contato com a banca de advogados que acabaria sendo escolhida pela Abrapa para assessorar o Itamaraty na ação.

RECRUTANDO TROPAS

Da decisão, partimos para a ação. A partir daquele momento, foram promovidos encontros pelo nosso presidente, Jorge Maeda, e nosso diretor Hélio Tollini, em vários níveis do governo.

Uma das preocupações do governo era saber se o setor privado estaria preparado para dar su-



“OS PRODUTORES E OS SETORES BENEFICIADOS PELO SUBSÍDIO AMERICANO COLOCARIAM TODO SEU ESFORÇO POLÍTICO, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO A SERVIÇO DO GOVERNO AMERICANO PARA DERRUBAR NOSSO PLEITO”

porte à causa, porque, com certeza, seria uma briga cara. Os produtores e os setores beneficiados pelo subsídio americano colocariam todo seu esforço político, administrativo e financeiro a serviço do governo americano para derrubar nosso pleito, e seria fundamental que nós, setor privado brasileiro, também estivéssemos preparados para apoiar financeiramente nosso governo.

Firmado o compromisso, começamos as primeiras reuniões de trabalho dos produtores com o Itamaraty. Conhecemos então o ministro que seria fundamental no processo, Roberto Azevêdo. Em seu gabinete, começamos a traçar os primeiros passos, ocasião em que o presidente Jorge Maeda, como é de seu estilo, criou a pasta “Ação OMC” e me pediu que eu dela me encarregasse.

Aceitei o trabalho sem hesitação, porque sabia que contava com uma ajuda importante, já que, afortunadamente, durante minha gestão, tive a sorte e a grata satisfação de poder contar com a adesão do Hélio Tollini aos quadros da Abrapa, como diretor-executivo, vindo a se juntar à nossa secretária-executiva Rosane Farias, incansável defensora das causas da associação.

Hélio Tollini é uma pessoa que dispensa comentários, seus princípios de lealdade, formação profissional, ética e honestidade, somados à sua carreira pública e a seu conhecimento internacional, têm sido de fundamental impor-

tância para estabelecer o perfeito elo de entendimento entre a Abrapa, o Itamaraty e a banca de advogados.

A escolha dos advogados não ocorreu de forma tranqüila. A importância da causa e a sua extensão atraíram, com toda a razão, o interesse de importantes bancas de advogados nacionais e internacionais. Fomos pressionados para contratar estes ou aqueles, mas acabaram pesando em nossa decisão três importantes fatores. Primeiro, a escolha de uma empresa com histórico de sucesso, que, no caso em questão, era a que havia ganhado a causa da Embraer contra a Bombardier. Segundo, a familiaridade com as leis americanas e sua interpretação. E, terceiro, ter escritório em Genebra, sede da OMC.

Escolhidos os advogados, contamos, para nossa decisão final, com a aprovação do Itamaraty, que se mostrou confiante quanto à opção da Abrapa.

Os primeiros contatos foram feitos com a visita de Scott Andersen ao Brasil. Entre detalhes contratuais, foi-nos apresentada uma prévia orçamentária dos custos para defender esta causa. A previsão indicava um orçamento de US\$ 286 mil, o que nos assustou. No entanto, não sabíamos, no momento, quão modesta era essa quantia, frente à realidade que nos esperava.

Apresentamos este valor, em reunião da Abrapa, para os presidentes das associações estaduais.

São eles: Adilton Sachetti, pela AMPA, de Mato Grosso; Alberto Schlatter, pela Ampasul, de Mato Grosso do Sul; Paulo Shimohira, pela Agopa, de Goiás; Ronaldo Spirlandelli, pela APPA, de São Paulo; João Carlos Jacobsen, pela Abapa, da Bahia; Almir Montecelli, pela Acopar, do Paraná; e Inácio Urban, pela Amipa, de Minas Gerais. Eles aprovaram a participação nas despesas, proporcionalmente à área plantada em cada estado. E foram além, propondo uma verba acima do orçado, já prevendo que a causa não seria fácil. Propuseram US\$ 400 mil.

Cabe aqui o registro de que, sem a adesão firme e incondicional de todos os produtores dos estados do Brasil onde se cultiva algodão, através do apoio das diretorias das associações estaduais, a batalha não seria ganha. Principalmente levando em consideração as artimanhas legais impetradas pelos advogados da parte contrária. Todas as práticas foram utilizadas no sentido de atrasar e tornar a ação extremamente cara, quem sabe uma tentativa americana de fazer com que desistíssemos, por causa do alto custo. O orçamento foi em muito ultrapassado, demandando aportes adicionais.

Mas, como dissemos, os produtores não esmoreceram e contamos com o apoio dos presidentes e dos associados, assim como com o esforço redobrado de Adilton Sachetti, que levou a capricho a missão de promover e levantar fundos através de promoções e doações para fazer frente aos crescentes gastos. Este esforço conjunto na busca de recursos nos permitiu também contratarmos o economista Daniel Sumner, cujo brilhante trabalho foi peça fundamental no processo. Como é de conhecimento público, nossa ação já ultrapassa os US\$ 2 milhões em custos, dinhei-

ro este que teve a contribuição de R\$ 200 mil de verbas advindas da APEX/CNA.

Também digno de nota foi o apoio dado por diversas pessoas de destaque em suas organizações, como Djalma Fernandes de Aquino, da Conab, que gentilmente municiou a Abrapa com seus dados acurados, Andrew Macdonald, presidente da Liverpool Cotton Association, e Christopher Ward, que depuseram pessoalmente em Genebra, e produtores de algodão de todo o Brasil que enviaram seus testemunhos por escrito, embasando o processo. São demonstrações de que realmente contamos com ajudas muito importantes.

Não houve resistência. Mesmo com o desdobramento da causa em duas, levando a ação a demandar mais valores, todos continuaram firmes. Esta foi a parte administrativa e funcional do processo.

Podemos concluir que foi positivo, nessa ação, verificar que os produtores, quando têm uma boa causa, não medem esforços e se mostram muito unidos. O engajamento de todas as associações estaduais, produtores e patrocinadores ajudou a fortalecer, e em muito, a Abrapa. Mesmo com o risco que estávamos correndo, pois ouvíamos a todo o momento que a vitória não era certa e que não sabíamos se haveria retorno para o dinheiro que estávamos gastando. Mas, acima de tudo, sabíamos que a postura do Brasil faria com que ganhássemos respeitabilidade internacional, o que ocorreu.

APOSTANDO EM BILHETE PREMIADO¹

A lei da oferta e da procura ajusta naturalmente um mercado livre: quando há excedente, os preços caem, e, quando há escassez, os preços sobem. Esta é a regra dos mercados justos e

sadios. Entretanto, observa-se, atualmente, uma distorção que permite que uma determinada atividade seja lucrativa, independentemente da quantidade produzida e da demanda.

Plantar sem preocupar-se com o mercado, e ainda ter a garantia de recebimento de renda, apesar de o produto ter qualidade e produtividade inferiores, é como comprar um bilhete de loteria sabendo já ter ganhado. Isto é claramente antidemocrático. Democracia existe quando todos estão sujeitos aos mesmos prêmios e castigos – há igualdade entre as partes, e não quando apenas uns poucos se beneficiam, em detrimento da maioria.

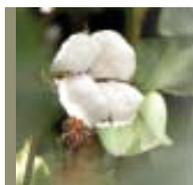
A doença ou mal de que falo, e que acomete o mercado do algodão, tem um nome: subsídios agrícolas. Todos os relatórios econômicos apresentados ao ICAC por países produtores de algodão apontam na mesma direção e relatam os danos causados pelos baixos preços resultantes do excesso de produção em países cujos produtores não são afetados pelas leis naturais de mercado, devido aos subsídios.

As subvenções existem há muito tempo, mas eram até toleradas, porque se limitavam às fronteiras dos países e à sua demanda interna. Tornaram-se insuportáveis e prejudiciais quando ultrapassaram esses limites, atingindo o mercado internacional e criando excessos que prejudicam outros produtores. Os países que dependem to-

talmente da exportação de sua produção foram excluídos do mercado. E mesmo aqueles que produzem para o mercado doméstico estão ameaçados por importações predatórias de produtos com preços artificialmente baixos.

Talvez o fator mais interessante desse processo seja o fato de que, em uma política de subsídios, não existem vencedores. O dano aos países que não subsidiam sua produção é bastante óbvio, mas há também um dano, até maior, que será observado no médio e no longo prazo, aos produtores subsidiados. Aqueles que precisam competir com preços artificialmente baixos vão buscar, para sobreviver, investir em tecnologia, otimizar custos e trabalhar diretamente com o mercado, enquanto aqueles que recebem subsídios ficarão acomodados, deixarão de se preocupar com a produtividade e não adotarão novas tecnologias, reduzindo, assim, a qualidade e a competitividade de seu produto.

O Conselho Nacional do Algodão dos Estados Unidos respondeu às reclamações brasileiras alegando que os produtores brasileiros não são prejudicados pelos subsídios americanos, pois o Brasil não importa algodão de lá. Isto não é verdade: basta observar os registros de importação do produto. Mesmo que fosse verdade, eles não admitem que, devido ao seu programa de subsídios, estão exportando mais de 60% de sua produção, nem que a importância dos Estados Uni-



“AS SUBVENÇÕES EXISTEM HÁ MUITO TEMPO, MAS ESTAVAM LIMITADAS ÀS FRONTEIRAS DOS PAÍSES E À SUA DEMANDA INTERNA. TORNARAM-SE INSUPORTÁVEIS E PREJUDICIAIS QUANDO ULTRAPASSARAM ESSES LIMITES, ATINGINDO O MERCADO INTERNACIONAL”

dos no mercado internacional é, hoje, a maior responsável pela situação em que nos encontramos, pois são formadores de preços. Não reclamamos dos subsídios americanos apenas, nós nos queixamos de todos os subsídios que distorcem o mercado.

É interessante também observar que o preço artificialmente baixo do algodão americano está acabando com a sua própria indústria têxtil, que não consegue competir com os produtos acabados dos países asiáticos, nos quais a mão-de-obra é mais barata. Com a matéria-prima barata, a mão-de-obra passa a ser o insumo que diferencia o custo do produto final. Para se constatar isto, basta ver a queda crescente do consumo interno americano de fibras e o fechamento de empresas têxteis nos EUA.

REDUZINDO ASSIMETRIAS INTERNAS

No Brasil, a distribuição de renda não é satisfatória, o que acarreta conflitos sociais entre ricos e pobres. Se pudéssemos seguir a nossa vocação agrícola, poderíamos reverter este quadro, pois o agricultor se manteria no campo em condições viáveis de emprego e renda, em vez de migrar para as cidades.

Esta situação é comum a muitos países pobres, nos quais a distribuição de renda se tornou um problema, e já atinge a esfera internacional, devido à tendência de migração dessas populações para países ricos da Europa e para os Estados Unidos. Quanto maior a diferença econômica entre as nações ricas e pobres, maior será a pressão sobre os menos favorecidos, que buscam ajuda onde puderem. Se as nações desenvolvidas nos deixarem plantar e produzir, elas estarão não apenas evitando este problema, mas tam-

bém criando um mercado consumidor forte, que poderá garantir a continuidade de seu próprio crescimento e da democracia.

Com os subsídios, cultivava-se a semente da desigualdade, sabotando a base da democracia, que é a equidade entre os seres humanos. Não é justificável subsidiar quando suas conseqüências se estendem para além das fronteiras de um país. Todo país soberano tem o direito e o dever de proteger e apoiar os seus cidadãos utilizando seus próprios recursos, contanto que não interfira em outras nações, nem cause reflexos no mercado internacional que afetem a lei natural de oferta e demanda.

Só haverá segurança no mundo quando houver emprego. Se pararmos de defender apenas o que é melhor para cada país e passarmos a defender o que é melhor para a humanidade, certamente a democracia mostrará que a liberdade é ainda o melhor caminho para tudo e para todos.

LUTA FORTALECEU BRASILEIROS

Todo este processo foi uma escola para nós, pois hoje temos outras questões importantíssimas, como a da liberação dos transgênicos, as questões do trabalho escravo e a da invasão de terras. E nós nos sentimos muito mais fortalecidos para enfrentá-las, porque vemos que, quando temos uma causa justa e a união da classe, dificilmente seremos derrotados, se estivermos organizados. E quando nos referimos à união de classes não queremos dizer a classe dos produtores de algodão defendendo pontos de vista seus, mas a união de todas as classes brasileiras que precisam começar a trabalhar em conjunto para termos um Brasil melhor.

Não há solução, se esta não atender com satisfação aos direitos e às reivindicações de todos os envolvidos. O sucesso e a aceitação da Abropa decorrem de seu compromisso de defender nossos fornecedores, nossos associados, nossos clientes, a mão-de-obra que trabalha conosco e também os interesses do governo, que deve representar o interesse de todos os brasileiros.

Outro ponto importante é que este processo se iniciou no governo Fernando Henrique, com o ministro Pratini de Moraes, e continuou no governo Luiz Inácio Lula da Silva, com o ministro Roberto Rodrigues, sem que houvesse qualquer mudança no sentido de diminuir o apoio à causa. Pelo contrário, o atual governo continuou a demanda como se este fosse um projeto seu. Sabíamos a posição do nosso ministro Roberto Rodrigues, pessoa competente e de plena confiança da classe produtiva brasileira, mas o apoio da Presidência em seus pronunciamentos tem sido fundamental para mostrar ao mundo que o Brasil começa a ter uma identidade e uma personalidade que não se alteram ao sabor das mudanças políticas.

Acreditamos, então, que, independentemente de governo, com a classe unida, com bons propósitos e defendendo o interesse do Brasil, e não só o da classe, temos uma força ilimitada e um campo abrangente. Essa união, essa força, teve escola

e nasceu das nossas fraquezas. Quando o produtor do Centro-Oeste estava vendo suas estradas acabarem, quando não tínhamos qualquer apoio do governo, esse produtor se organizou e chamou para si a resolução dos problemas. Acreditou e investiu. E hoje o Brasil inteiro está colhendo os frutos. Isso criou uma semente no nosso passado, que tem sido a razão do nosso sucesso até hoje.

Se o governo não faz, é nossa obrigação cobrar e em alguns casos até chegamos a fazer. Todos estão prontos a ajudar, quando vêem que os impostos que pagam são corretamente aplicados. É o caso das estradas que estão sendo feitas pelo governador de Mato Grosso, Blairo Maggi. O dinheiro sai mais do bolso do produtor do que do Estado, mas vemos os resultados.

Mas quando, contrariamente, vemos que o governo cobra taxas e impostos sem dar retorno e sem prestar contas, como é o caso do PIS e da Cofins, nós nos sentimos lesados, vendo serem jogados fora recursos escassos, que poderiam estar gerando riquezas e não alimentando pobreza. Todos esses desafios servem para que nossa classe esteja cada vez mais estruturada e unida, sem que com isso outras classes venham a ter perdas. E o brasileiro sai ganhando, como um todo.

Nosso país tem que criar riquezas e, para isso, precisamos que os países ricos ajam em conformidade com o que pregam e defendem. ■

1. Retirado de discurso proferido na reunião do ICAC realizada em 22 de junho de 2002, em Washington, sobre o impacto de preços baixos na economia algodoeira.

Antônio Ernesto de Salvo

PRESIDENTE DA CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA)



VITÓRIA NO PRIMEIRO TEMPO

Foi sempre uma necessidade brasileira que os anseios do setor privado fossem compartilhados e atendidos pelo setor público. Não só no que diz respeito às políticas internas, mas principalmente àquelas relativas ao processo de globalização da economia mundial. Há muitos anos, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) tenta que governos façam denúncias na área do comércio exterior, para que as coisas comecem a acontecer. Quando um país sai de uma economia fechada, como nós saímos, e a abre, tem de estar preparado para seguir as regras do jogo. E isso felizmente foi conseguido no governo passado, quan-

do o Brasil pela primeira vez se mostrou disposto a chegar às vias e conseqüências nas questões de protecionismo mundial. O caso do algodão foi a glória, porque abriu um caminho novo. No instante em que o problema soja deixou de ser prioritário, o poder público concordou que as entidades do algodão e a CNA mobilizassem os seus esforços para apoiar o governo brasileiro, para que se fizesse a denúncia contra as práticas indevidas de comércio. Isso constituiu um marco, mais importante ainda porque houve competência para cumprir a tarefa. Antes, não só se tinha medo de fazê-lo, como não se conhecia a maneira de proceder. Isto, para nós, é um caminho novo. Quan-

do digo nós, refiro-me aos agricultores do Brasil, vítimas de um protecionismo permanente na história recente do país. Em um primeiro instante, houve o repasse de recursos e o governo apoiou a CNA, que, por sua vez, apoiou as entidades de sojicultores. Houve dificuldades, naquele momento, de se fazer a denúncia na OMC, e os recursos, da ordem de R\$ 200 mil, foram repassados para o algodão, a pedido da Abrapa. Os órgãos de governo interessados concordaram, a CNA, que era a entidade que dispunha dessa procuração, deu o seu aval, e o governo entrou firmemente na história, cujo desfecho nós conhecemos. Eu gostaria de ressaltar que não conceituo isso como 90 minutos de jogo, acabou, vitória do Brasil, ganhamos três pontos... Esta é a primeira etapa de uma longa partida contra o protecionismo, mas já marcamos pontos. O algodão foi o primeiro produto de vulto, numa contenda de relevo, que teve um trâmite normal e que terminou com a vitória do Brasil. Houve recurso, está certo, mas o Primeiro Mundo sabe, os EUA especialmente, que foi o alvo da denúncia. Sabe que suas práticas têm de ser revistas, reexaminadas, e que, talvez em um tempo menor do que eles queriam, vão ter de tratar países emergentes e, de uma maneira geral, todo o comércio global de produtos primários de uma forma mais consentânea com a globalização que se pratica com os outros setores da economia.

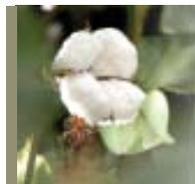
BUSCANDO REFORÇOS NO EXTERIOR

Eu acredito que nós ainda precisamos usar escritórios internacionais, a experiência de outros países, porque nós não temos ainda um grupo à altura de especialistas em direito internacional na área de comércio. Mas eu não conheço nenhuma

obra que comece e termine na mesma hora. O começo está feito, e bem-feito. O que está claro é: primeiro, a vontade do governo de apoiar o setor primário e levar os assuntos aos tribunais competentes; segundo, a capacidade de organização do setor para prover o que for necessário em apoio técnico e financeiro, que são intimamente ligados; e, terceiro, a capacidade e a paciência de levar essa luta até o fim, porque esta é uma maratona. Vai continuar e nós estamos nesse combate com o status de iniciante vitorioso.

GOVERNO E EMPRESÁRIO JOGARAM JUNTOS

O comércio exterior é doença crônica, não tem soluções imediatas e de curto prazo. De certa maneira, eu até invejo países que proporcionam a seus agricultores, ainda que pouco competitivos, proteções que lhes permitam ter um padrão de vida melhor que o nosso. Mas a verdade é que as coisas terão de ser conquistadas degrau a degrau, e o primeiro passo foi quebrar a rigidez que nos impedia até de chegar ao foro ao qual compete decidir sobre esse assunto. Não está ganha a batalha, mas está quebrada a porta de entrada. Isto não aconteceu antes, em primeiro lugar, porque cabe ao governo. Não há denúncias de particulares. Então, o produtor brasileiro há muitos e muitos anos sabia o que lhe custa e o que custa à população brasileira o protecionismo internacional. Mas nunca houve um governo que se dignasse a colocar o setor primário num grau de prioridade que levasse esse governo a correr riscos... Porque quem denuncia práticas comerciais ilegais está automaticamente vulnerável a outros tipos de retaliações, que os países ricos muitas vezes aplicam. Nós sabemos que o



“O BRASIL TEM DE ENTENDER QUE É MUITO GRANDE PARA SE SUJEITAR A CERTOS TIPOS DE PRESSÃO. O QUE SERVE PARA PEQUENOS PAÍSES, SEJA NA AMÉRICA, SEJA EM OUTRO LUGAR DO MUNDO, NÃO SERVE PARA O BRASIL. NÓS QUEREMOS O MERCADO ABERTO”

Brasil está procurando abrir o campo do comércio de produtos primários, mas mantém restrições em áreas como compras governamentais, serviços e indústria, de modo geral. Essas coisas têm um custo. Quando se entra nessa guerra, tem-se de estar disposto a pagar o preço. Nós, agricultores brasileiros, há muito tempo já estaríamos guerreando, se tivéssemos pessoas e governos à altura do momento e da importância, capazes de assumir os procedimentos legais e formais que embasam esse tipo de denúncia. Eu lembro-me com alegria de que uma das pessoas que mais batalharam por isso, na nossa história recente, é Pedro de Camargo Neto. Foi ele que, pela primeira vez, ouviu um chanceler brasileiro falar em agricultura, em 1996, em Cingapura, onde houve uma rodada do GATT. Ele estava representando a então Confederação Nacional de Agricultura. Naquele tempo, nós éramos ouvintes das discussões e o nosso governo, surdo às nossas reclamações. Todavia, lá se começou a falar em agronegócio e em necessidade de ter regras internacionais mais justas. E, de lá para cá, e vamos convir que não se passou tanto tempo, só uns 18 anos, o Brasil já vestiu a roupa dos grandes contendores do mercado mundial. Levou às vias de consequência a sua denúncia e isso ficará eternamente como uma vitória dos produtores de algodão brasileiros, que, nesse ato, simbolizam a agricultura e o agronegócio do país. Também sim-

bolizam a união de um governo com o seu povo, a união de um dirigente com a sua vocação.

PREÇO COM QUALIDADE

Difícilmente o Brasil teria condições de entrar no mercado mundial de tanques de combate. Se assim fizesse, a nossa tecnologia seria certamente importada do Primeiro Mundo. Outros exemplos podem ser citados. Mas, certamente, no setor primário, nós sempre tivemos a vocação de competir e também um preço com qualidade de competição. Nunca houve apoio do poder público, então digo e repito que é um marco e como todo marco é histórico.

VENCENDO ETAPAS

O Brasil é uma ilha em diferentes estágios. É normal e natural que seja assim. Mas, se aquele mais preparado e com mais condições de entender a questão não se aventura no campo internacional, com posições ousadas e fortes, resta pouco àqueles que ainda estão em estágio inferior de desenvolvimento da agricultura. O pequeno agricultor ou o agricultor que usa outro tipo de tecnologia tem todo um caminho pela frente também. Mas tudo passa pelas palavras-chave que basearam a denúncia do algodão, passa por ousadia, passa por competência, passa por tecnologia, passa por preparo... E não é preciso ter dez colheitadeiras de algodão, pode-se ter um microtrator e

produzir um bem de alta qualidade e de alto valor agregado. No instante em que alguém abre o caminho, entende-se que a agricultura brasileira, ainda que em estágios diferentes, tem um novo horizonte pela frente.

LEI DO MAIS FORTE

Há muitos séculos, na Grécia, Esopo escreveu uma fábula sobre o lobo e o cordeiro. O lobo bebia água curso d'água acima e o cordeiro, abaixo. O lobo disse: "Você está sujando a minha água." E o cordeiro questionou: "Mas como, se eu estou abaixo de você?" O lobo insistiu e acabou comendo o cordeiro. É a lei do mais forte, e não pensemos nós que devemos ter receio do chamado *dumping* social. Não importa se dizem que nós temos condições miseráveis de trabalho, ou se fazem *dumping* ecológico, dizendo que nós derrubamos a floresta para plantar, ou qualquer outro tipo de manobra. Nós temos é de fazer o dever de casa corretamente. Dou um exemplo: chamaram americanos e europeus para discutir biopirataria na floresta amazônica e eles se recusaram a vir por causa do título do seminário. Eles tomariam assento na assembléia como biopiratas. Então, só aceitavam discutir se o assunto fosse recursos genéticos, botânicos e animais na floresta amazônica... Nesse caso, não haveria réu.

INTERESSES OCULTOS

Não devemos nos iludir: argumentos ambientais e sociais, assim como sanitários, escondem interesses comerciais. No tocante a qualquer tipo de lei que se faça no Brasil, por mais rigorosa que seja, sempre haverá alguém no mundo que diga que não é cumprida, que serve para satisfazer uma

elite, mas não é realidade. Nós temos de fazer o nosso dever de casa, repito. Devemos batalhar com correção, com competência, com dignidade e com coragem nos organismos internacionais. Quem tem medo de cara feia é país pequeno. O Brasil tem de entender que é muito grande para se sujeitar a certos tipos de pressão. O que serve para pequenos países, seja na América, seja em outro lugar do mundo, não serve para o Brasil. Nós queremos o mercado aberto, não queremos quotas de exportação. Isso é para os pequenos países e resolve o problema deles.

BRASIL GANHOU CORAGEM

Acredito que nós estamos em um nível de organização empresarial rural ainda incipiente. Os EUA têm 0,8% de seu PIB proveniente da agricultura, e isto causa espanto quando falo, mas não significa que seja pouco dinheiro, não, é só 0,8% porque a potência se caracteriza por outros recursos muito grandes. Então, ao contrário do que parece, é num país como os EUA que a organização dos produtores é mais eficiente. É num país industrializado e rico, no Primeiro Mundo, que os produtores são mais organizados. No Brasil, faltava articulação. Quando você enfrenta a onça com vara curta, tem de esperar que ela dê uma patada de volta. E, até algum tempo atrás, o Brasil julgava mais prudente não receber a pancada de volta, em vez de cutucar a fera. A partir de 1990, houve uma mudança nessa postura, devido a uma série de fatores, inclusive a maior união dos produtores, que têm uma voz mais forte, que têm poder político maior, que são capazes de organizar melhor as suas idéias. Tudo isso são fatores componentes de um processo. Mas eu acredito que a razão principal é a descolonização intelectual,

tual. Ser colônia política é menos vergonhoso que ser colônia intelectual. No instante em que você tem um país ocupado por soldados e tanques, você pode reagir, fazer emboscada, explodir bombas, você está lutando pela dignidade de seu país. Mas, quando não há nenhuma força aparente sobre você e, ainda assim, você se sujeita a processos hediondos de comércio, que levam para quem tem mais e tiram de quem tem pouco, você na realidade está com medo de se expor. E eu entendo que muitos países tenham esse receio. Mas nós estamos nos referindo ao Brasil e isso é difícil de engolir, pois o país é grande demais. O que nos atrapalhou, neste assunto, foi muito mais a nossa falta de vontade, a submissão a regras erradas de comércio e a nossa falta de motivação. Não estou culpando A, nem B, nem C... É o conjunto social brasileiro, representado pelo seu governo. Porque quem entra com questionamentos comerciais é o governo. Então, pode haver unanimidade dos produtores e o governo não querer entrar. E também pode ninguém querer entrar e o governo resolver que sim. Na realidade, a sociedade brasileira, representada pelo seu governo, sempre foi frouxa nessa questão. E não vamos culpá-la por isso, é um estágio do desenvolvimento de cada sociedade.

APRENDENDO A ANDAR

Uma criança começa engatinhando, depois anda mal, mais tarde anda bem e assim por diante. A evolução do homem passa pela infância e pela adolescência, até que ele se torna adulto. As nações também são assim, e o Brasil agora se aproxima da fase de adulto, de um país consolidado politicamente, com um grau de tranquilidade po-

lítica razoável. Um país que tem nosso potencial econômico, nossa tranquilidade política, começa a ter valores de produção, começa a pesar na economia mundial e se mostra bastante competitivo em certos setores. Eu acredito que este país não tem culpados de isso não ter acontecido antes. Ele não tinha condições sociais e econômicas para chegar a esse ponto.

VITÓRIA, AINDA QUE TARDE

Houve um grande político brasileiro, Pinheiro Machado, que dizia, em fins do século 19, começo do século 20, que “quem cavalga razão necessita de espora”. Quem está dentro dessas regras mundiais, com a quantidade de argumentos que nós temos, pode perder uma vez, duas vezes, pode demorar, mas vai ganhar. Então, talvez a surpresa que eu tenha tido é que aconteceu mais rapidamente do que eu esperava, mas não havia dúvidas. Eu acho que vamos quebrar essas barreiras de forma consistente e crescente, mas de forma muito mais lenta do que nós gostaríamos. Porém, é assim mesmo.

Eu acho que os processos já começaram tarde, mas não havia clima para abrir uma guerra muito ampla. Quem nunca fez alguma coisa com precisão apalpa um pouco antes de fazer. A conjuntura era favorável ao algodão, mas o açúcar também já teve uma parte de suas conquistas e a soja vai ter também. É evidente que, quando você entra com a questão em um momento de preço alto do produto ou de crescimento muito grande, você tem menos expectativa de vitória do que quando você entra em uma fase normal. Eu acho que foi prudente fazer como foi feito. ■

Pedro de Camargo Neto

EX-SECRETÁRIO DE PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DO
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO



TENTATIVA DE 93 FALHOU

Eu montei um processo de algodão, junto com o Jorge Maeda, presidente da Abrapa, em 1992 ou 1993. Antes de ir à OMC, a Abrapa moveu um processo *antidumping* e um processo de medidas compensatórias, que foram importantes. Fizeram-se dois processos independentemente do Ministério da Agricultura, porque correram no Ministério da Indústria e do Comércio, responsável por analisar direitos compensatórios e *antidumping*. Eu havia feito, em 1993, uma ação de direitos compensatórios de algodão, que perdemos. Na época, era presidente da Sociedade Rural Brasileira. Foi na crise anterior do algo-

dão. Isto é cíclico: houve uma crise grande em 1991/92, na qual os preços baixos desmontaram a produção de algodão de São Paulo e do Paraná. São Paulo parou de produzir e o Paraná reduziu muito o volume produzido. O Maeda plantava em São Paulo nessa época e já havia uma pequena produção em Mato Grosso. Independentemente dos preços baixos, os Estados Unidos continuaram produzindo, pois eles têm aquela política de que, à revelia do preço internacional, eles produzem, pois recebem subsídios de qualquer jeito. Nós perdemos o processo de direito compensatório. e eu, na época, fiquei muito aborrecido, pois achava que a decisão foi errada. Mas tínha-

mos de perder mesmo, pois o processo tinha de ser levado à OMC e não ser feito aqui no país. No Brasil, provava-se que os preços estavam baixos, que o setor estava tendo prejuízo e que existiam subsídios nos Estados Unidos. Mas não se conseguia provar que o prejuízo era causado pela política americana do algodão, porque o Uzbequistão e a África vendiam-no pelo mesmo preço dos Estados Unidos. Então, esse veredicto contrário deixou muito claro e evidente que o foro deveria ser a OMC.

UM LONGO CAMINHO ATÉ A OMC

O primeiro processo para ser levado à OMC que nós fizemos com o Pratini de Moraes, então ministro da Agricultura, foi o da soja, no fim dos anos 1990. Quando apresentamos o processo ao Pratini de Moraes, ele o aprovou e o levou ao presidente Fernando Henrique Cardoso, que também deu sua aprovação. Quando nós vimos que o processo da soja tinha consistência, e existia a crise do algodão, pedi ao Lino Colsera, chefe do Departamento de Políticas e Acordos Comerciais Agrícolas do Ministério da Agricultura, o Depac, que olhasse o caso do algodão. Ele fez uma nota técnica. Este foi o primeiro momento do caso do algodão, que era semelhante ao da soja. Baseado na experiência de 1993, eu vi que o caminho era esse. A Abrapa me procurou. Lembro-me de ter recebido o Jorge Maeda no começo de 2002, quando deram entrada no processo deles no Ministério do Desenvolvimento. A reunião da soja em que ficou definido que o caso existia foi realizada em setembro de 2001. Houve uma reunião em Genebra e, quando voltei, pedi ao Lino que fizesse a nota tratando do algodão, porque eu achava que tínhamos um caso

firme, mas o Itamaraty mostrava certa insegurança quanto ao assunto. Quando tivemos certeza de que o caso era firme mesmo, fomos pesquisar outros produtos e encontramos, ou melhor, o Lino Colsera encontrou o algodão. A nota deve ter sido feita no começo de 2002. Então, nós a mandamos para o Roberto Azevêdo, coordenador-geral de Contenciosos do Itamaraty. O Jorge Maeda me procurou com o caso dele e eu fiz um alerta: mesmo não conhecendo o caso ou os números, sabia que, se fossem iguais ao de 1993, o resultado seria a derrota. Depois, houve uma reunião na Comissão de Agricultura, uma audiência pública do algodão, da qual a Abrapa participou, e o Eduardo Leão, economista do Ministério da Fazenda, também estava lá, assim como eu e representantes da indústria têxtil. Eles eram contra o processo. Quando o Eduardo Leão fez a apresentação dos números, vi que eram iguais aos de 1993 e que o resultado seria outra derrota. A questão teria de ir para a OMC, mas o advogado da Abrapa em São Paulo dava orientação contrária. O Maeda achou que, na OMC, o processo demoraria muito e não daria certo. Deixei, então, que eles seguissem nessa linha e continuamos patinando na aprovação da soja e do açúcar, processos que havíamos começado em dezembro de 2001. Logo em seguida, entrou o processo do algodão e passamos a ter três. Houve uma reunião da Camex, a Câmara de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, em que foram apresentados pareceres do Itamaraty contra os três casos. Talvez, se tivéssemos escrito um contra parecer, pudéssemos ter aprovado naquele mesmo dia os processos. Nessa reunião, ficou decidido que haveria mais discussão a respeito do assunto. E houve várias reuniões até o

encontro de setembro de 2002, em que foi aprovado o processo do algodão. Também foi aprovado o caso da soja, mas os preços já tinham subido. Perdeu-se, assim, a fundamentação principal de dano. Aprovaram os casos do açúcar e do algodão. Em setembro de 2002, decidiu-se levar o caso à OMC. O protocolo em Genebra foi feito em outubro de 2002 e com isso foi aberto o período de consultas. Em fevereiro de 2003, foi formalizada de fato a ação na OMC, confirmada na primeira reunião da Camex.

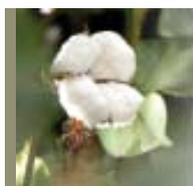
FÉ NA CONTINUIDADE

Eu estava certo de que o novo governo daria continuidade às ações, pois eu havia conversado antes com o Celso Amorim, hoje ministro das Relações Exteriores, e sabia também que o Roberto Rodrigues, que assumiria mais tarde o Ministério da Agricultura, seria a favor. Isto porque, quando fui presidente da Sociedade Rural Brasileira, fiz todos os processos de direitos compensatórios. Fiz o do algodão, o do leite em pó, o do trigo, o da carne, entre outros... Depois, quando o Roberto Rodrigues tomou posse na presidência da Rural, eu, como vice-presidente, continuei tocando esses assuntos, e ele me apoiou. No caso do leite em pó, fui a Genebra, acompanhei o painel, ou comitê de arbitragem. O Roberto apoiava e o Amorim estava em Genebra quando eu fui tratar da soja, antes do processo do algodão. Todo o

pulo-do-gato, que ninguém tinha visto, era a chamada Cláusula da Paz, que proibia os países de concederem subsídios maiores do que aqueles do fim de 1992. Depois que percebi isso, tudo ficou mais fácil. Logo que assumi como secretário de Produção e Comercialização do Ministério da Agricultura, houve uma reunião em São Paulo, cuja pauta era negociação internacional. Voei de Brasília para São Paulo com o Pratini de Moraes e disse, durante a viagem, que eu queria montar uma ação da soja. Ele respondeu: “Pode tocar.” Quando levei a ação, ele leu e disse que iria falar com o presidente Fernando Henrique Cardoso, o qual deu luz verde para que se fosse em frente. Lembro-me da volta do Pratini de Moraes do Palácio do Planalto. Ele me chamou ao ministério e disse: “Pronto, conversei com o presidente e ele gostou da idéia. Está autorizado, parabéns.” Isso para a soja, que é um caso muito similar ao do algodão. Tudo se baseia na Cláusula da Paz. O que contei aconteceu em junho de 2001. A nossa expectativa era protocolar a consulta da soja antes da Rodada da OMC em Doha, no Catar, em novembro de 2001, mas o Itamaraty tinha opinião contrária.

ENTROSAMENTO PARA O SUCESSO

O caso do algodão deu resultado porque foi muito bem-feito. O Itamaraty fez o seu papel, o advogado fez o seu trabalho de maneira muito



“TODO O PULO-DO-GATO, QUE NINGUÉM TINHA VISTO, ERA A CHAMADA CLÁUSULA DA PAZ, QUE PROIBIA OS PAÍSES DE CONCEDEREM SUBSÍDIOS MAIORES DO QUE AQUELES DO FIM DE 1992. DEPOIS QUE PERCEBI ISSO, TUDO FICOU MAIS FÁCIL”

competente e a organização do setor foi fundamental. No algodão foi tudo muito bem-feito, começando pela nota do Lino Colsera e continuando com os documentos preparados pelos advogados. O caso do açúcar, apesar de ter sido protocolado no mesmo dia, demorou um pouco mais a ter um resultado porque envolveu mais países. Austrália e Tailândia entraram junto com o Brasil. O algodão foi confirmado em fevereiro e o açúcar, em abril ou maio.

ESPERANDO A REAÇÃO

Os Estados Unidos vão apelar. Quando se move uma ação, as coisas não são preto no branco, isto é, ou se ganha ou se perde. Entra-se contra diversas coisas, como numa ação trabalhista. Eu tinha certeza de que seríamos vencedores em algumas reivindicações, mas acabamos ganhando quase tudo. Porém, nós só chegamos a esse programa porque a Cláusula da Paz nos fez analisar o todo. O processo do algodão tinha muita coisa semelhante ao da soja e algumas coisas a mais. Havia aspectos antigos, que poderiam ter sido contestados há cinco anos, mas que não o foram porque ninguém olhou.

APRENDENDO A OLHAR CRITICAMENTE

E o que fica para o futuro? Primeiro, a noção de que a predisposição de analisar tem de estar contida em cada olhar. Se não se estiver procurando, não se encontra. A primeira coisa que fiz foi olhar criticamente. E comprovou-se que havia programas que podiam ter sido contestados cinco anos antes. Então, a primeira coisa é saber olhar, o que exige conhecimento. Isto não estava sendo feito, porque ninguém mandava fazer. Lembro-me de que, no dia em que o Pratini de Mora-

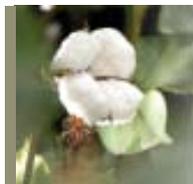
es autorizou a montar o processo da soja, reuni-me com o Lino Colsera e o Renato Henz, gerente de Projetos do Depac, e eu lhes disse: “Nós vamos procurar um caso, a estratégia é ter casos.” E eles começaram a procurar. Espero que agora os próprios setores, por sua iniciativa, comecem a buscar casos para questionar.

ATITUDE E BONS ARGUMENTOS

A posição do Brasil mudou, e isso se deve muito à postura pessoal do Pratini de Moraes, que tem um discurso firme. Ele conferiu seu prestígio ao Ministério da Agricultura, além de lhe dar um caráter mais internacional. Isso é do Pratini. O que eu fiz foi dar consistência técnica ao discurso dele. Sempre que ele falava, havia uma nota técnica, um compromisso, que fornecia uma base sólida, não eram palavras vãs. Isso foi uma mudança que ocorreu na gestão dele, uma mudança de posicionamento. Nas negociações agrícolas, o Brasil andava na garupa da Austrália, no Grupo de Cairns, do qual a Austrália virou líder. A mudança começou a ocorrer na gestão do Pratini de Moraes. Por exemplo: no caso do algodão, a Austrália não quis entrar, mas entrou no do açúcar, apesar de ser produtora de algodão e ter sido prejudicada.

NOVO GOVERNO MANTEVE POSTURA

Este governo, seguindo a mesma postura de liderança, criou o G20. Em uma entrevista minha, anterior à reunião da OMC em Cancun, em dezembro de 2003, eu já vislumbrava a necessidade de criação de um grupo de países em desenvolvimento que defendessem seus interesses comuns. Porém, o G20 não foi importante para o caso do algodão e sim, o inverso. O caso



“ESPERO QUE SE TORNE UMA PRAXE A PROCURA DOS CASOS QUE NOS INTERESSAM. É IMPORTANTE TAMBÉM TER EM VISTA OS REFLEXOS DA RODADA DE NEGOCIAÇÕES. O BRASIL PRECISA TRABALHAR MAIS E SABER COMO USAR SEUS RECURSOS”

do algodão foi fundamental para criar o G20. O fato de o Brasil ter dado entrada no processo do algodão deu-lhe credibilidade perante a Índia e outros países. Mostrou que o Brasil tinha adotado uma atitude diferente daquela da Austrália, que o Brasil não aceitava mais se subordinar e tinha uma posição contrária à dos Estados Unidos. Em 2002/03, veio o caso do algodão, e depois o G20, apesar de o resultado do processo do algodão só vir agora em 2004, depois da criação do grupo.

EMBAIXADORES PUXAM O CORDÃO

Na primeira reunião da Camex na nova gestão, deu-se muita atenção ao assunto. O Celso Amorim havia dado sua aprovação antes, quando era embaixador. Na verdade, dois embaixadores tiveram atuação relevante: o Celso Amorim, hoje ministro das Relações Exteriores, que foi representante do Brasil em Genebra, e o Rubens Barbosa, ex-embaixador do Brasil nos Estados Unidos. O Rubens Barbosa foi fundamental para a Abrapa acreditar no que devia ser feito, pois, quando eu dizia que o caminho era a OMC, não me davam crédito. Eu fiquei quatro ou cinco meses dizendo “vamos para a OMC”, e nada. Daí, fomos a Washington, para um seminário do ICAC, o International Cotton Advisory Committee, ou, em português, Comitê Consultivo Internacional do Algodão. O seminário foi em

julho de 2002, e o Pratini de Moraes iria fazer a abertura, mas eu acabei indo em seu lugar. Levei uma palestra que o Lino Colsera havia preparado para mim. Naquele evento, o Rubens Barbosa convenceu o João Luiz Ribas Pessa, conselheiro-executivo da Abrapa, de que o caminho para a questão era a OMC. O próprio Rubens Barbosa achava fundamental recorrer à OMC, assim como o Celso Amorim. Lembro-me de que, sempre que ia a Londres para as reuniões sobre café, passava na embaixada e falava com o Celso Amorim. Ele me perguntava sobre os processos e eu lhe contava da dificuldade que estava tendo para aprová-los. Ele respondia que já tinha de ter começado. Quando houve a contratação do advogado, lembro-me de ele dizer que precisávamos ter um profissional bom de contencioso, porque não bastava ter razão. Era preciso ter um advogado *litigador* bom. Não é suficiente ter a nota técnica do Lino Colsera.

BRASIL PRECISA DE CORAGEM, SEMPRE

Espero que se torne uma praxe a procura dos casos que nos interessam. É importante também ter em vista os reflexos da rodada de negociações. O Brasil precisa trabalhar mais e saber como usar seus recursos. Precisa ter coragem para enfrentar o Robert Zoellick, representante de Comércio dos Estados Unidos, e mostrar claramente a ele que o Brasil defenderá os interesses

nacionais. O futuro acordo da Rodada de Doha dirá como será a produção de algodão nos Estados Unidos, como será permitido produzir algodão naquele país. E, se o futuro acordo autorizar algum subsídio que o painel da OMC condenou, eles poderão concedê-lo. Então, é possível perder, no futuro acordo, a vitória do painel. E há um grande risco de que isso aconteça, porque, se o Brasil assinar o acordo com essa condição, está sacramentado. Faz-se uma reclamação, mas depois vai-se lá e assina-se um acordo permitindo aquilo de que se reclamou? Então, você perdeu. Se você concordar, no acordo, que determinadas coisas que o painel condenou passem a ser legais, então elas de fato se tornam legais. O painel é muito útil para isso. Em junho de 2004, fui a um seminário do Banco Mundial na 11ª Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento, a Unctad, em São Paulo, e apresentei justamente esse ponto, dizendo que o painel serve para analisar o futuro acordo. Eu não acredito em milagre. Acho que no painel a vitória é enorme, é muito forte. Mas, se houver um vacilo, perde-se tudo.

RECLAMAR, SÓ DEPOIS DE ORGANIZAR-SE

Este é o momento de buscar novos casos, mas não de entrar agora. Só se consegue entrar com um caso se houver um setor privado sendo prejudicado, e se este setor estiver organizado e reclamando. Se não há ninguém reclamando, ou se quem está sendo prejudicado não está disposto a reclamar, não se vai ganhar a causa. Não é burocrata que faz painel. Não adianta ficar produzindo notas técnicas de casos. Não é fácil juntar as peças do poder público e da iniciativa privada. No caso do algodão, por exemplo, eu estava trabalhando no assunto há um ano, sem conseguir nada, até que entrei para o governo, e o Pratini de Moraes me autorizou a agir. Eu falava da Cláusula da Paz para a CNA e para o Itamaraty, e ninguém acreditava que aquilo existia. Aconteceu uma certa coincidência de se ter um ministro disposto e um secretário competente – eu acompanhava o assunto há 15 anos. Acompanhei a Rodada Uruguai inteira, fui a Cingapura, fui a Seattle, fui a Doha e fui a Cancun, cidades nas quais, de 1996 a 2003, se realizaram as reuniões ministeriais de rodadas de negociação da OMC. ■

Roberto Azevêdo

COORDENADOR-GERAL DE CONTENCIOSOS DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



A GÊNESE DO CONTENCIOSO

O contencioso do algodão nasce de análises e conversações relativas aos subsídios norte-americanos à soja. Não deixa de ser curioso que seja assim. É curioso porque se trata, na verdade, de mais um exemplo da trajetória que algodão e soja compartilham no Brasil, uma trajetória – bem-sucedida – de modernização e incentivo à inovação, de exploração de novas áreas produtoras (Centro-Oeste, Oeste baiano), de ganhos de escala produtiva e aumento da produtividade, e de profissionalização da defesa dos interesses legítimos dos produtores. Mas, se é curioso, fortuito não é. Os programas norte-americanos de apoio à produção

e à exportação de algodão são substancialmente idênticos àqueles que se aplicam em proveito dos sojicultores dos EUA.

Com relação à soja, o Ministério da Agricultura, baseando-se em análises de consultores externos, verificou que os EUA estavam concedendo subsídios em níveis superiores aos do ano-safra de 1992, com isso perdendo a proteção conferida pela chamada Cláusula da Paz (artigo 13 do Acordo sobre Agricultura). Sem o abrigo desse dispositivo, os subsídios à soja estavam vulneráveis a questionamentos sob as regras do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, e não apenas sob as normas menos estritas do Acordo

sobre Agricultura. Não muito tempo depois, constatou-se que, também para o algodão, os subsídios norte-americanos excediam o nível de apoio dado em 1992.

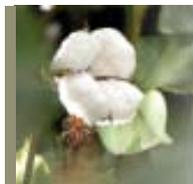
A pergunta que surge quase automaticamente é: se os EUA não faziam jus à proteção da Cláusula da Paz tanto para soja quanto para algodão, por que apenas o contencioso do algodão prosseguiu? É preciso lembrar que, à época da tomada de decisão sobre os passos futuros em relação a esses dois assuntos, os preços internacionais da soja entraram em trajetória de forte alta e os números relativos ao volume de produção e de exportação da *commodity* pelo Brasil eram muito bons. Nessas circunstâncias, houve consenso no âmbito do governo brasileiro, com o respaldo do setor produtivo, de que o ônus de provar o prejuízo do Brasil seria significativo, acrescentando um elemento complicador importante às por si inéditas e complexas questões de interpretação jurídica de um sem-número de aspectos dos acordos sobre Agricultura e sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. À diferença da soja, no caso do algodão, os prejuízos aos produtores brasileiros e ao Brasil eram muito mais palpáveis: apesar de estarmos entre os produtores mais competitivos do mundo, estávamos vendo área e volume de produção de algodão no Brasil serem drasticamente reduzidos, em função da depressão dos preços internacionais, causada pelos subsídios norte-americanos. As chances de comprovarmos os danos ao Brasil perante o painel da OMC eram, portanto, mais promissoras no caso do algodão.

TRILHANDO NOVOS CAMINHOS

A identificação do problema – da soja e do algodão – foi inicialmente obra do Ministério da

Agricultura, órgão que detém a competência primária, dentro da administração pública, para tratar de assuntos agrícolas e que, portanto, é a porta de entrada para propostas, anseios e reclamações do setor produtivo agrícola. É de justiça dizer que o ministério soube dar o devido encaminhamento a esses temas, para o que certamente concorreu o alto grau de profissionalismo das associações representativas dos produtores de soja e de algodão. No entanto, não demorou muito para que o conjunto do governo brasileiro percebesse a relevância dos pleitos dos sojicultores e cotonicultores brasileiros, que iam muito além do interesse setorial, constituindo, na verdade, interesse nacional da mais alta importância, cuja defesa no plano externo o Itamaraty, desde a primeira hora, tratou como tema prioritário.

Concluído, no âmbito do Ministério da Agricultura, o exame preliminar do problema dos subsídios norte-americanos ao algodão, teve início a contribuição da Coordenação Geral de Contenciosos (CGC). Dentro de nossa competência de operacionalizar, no plano externo, a defesa dos interesses do Brasil, fizemos uma análise muito criteriosa sobre os aspectos substantivos, processuais e estratégicos do contencioso do algodão. O ineditismo das questões a serem levadas ao mecanismo de solução de controvérsias (MSC) da OMC impunha um alto nível de rigor – que para alguns talvez tenha significado excesso de cautela. O caso do algodão seria o primeiro questionamento de subsídios domésticos à agricultura; a primeira controvérsia a levantar os temas da Cláusula da Paz e da Caixa Verde; a primeira disputa na OMC sobre créditos à exportação de produtos agrícolas. Se, para a soja, havia uma relativa tranquilidade de que os EUA não contavam com a proteção da



“O CONTENCIOSO NÃO ERA APENAS INÉDITO, ERA TAMBÉM COMPLEXO. DO PONTO DE VISTA POLÍTICO, O BRASIL ESTARIA QUESTIONANDO NADA MAIS, NADA MENOS DO QUE O CERNE DA ESTRUTURA DE APOIO À AGRICULTURA NORTE-AMERICANA”

Cláusula da Paz, no caso do algodão não era possível ser categórico quanto a essa questão – e, se não a superássemos, o contencioso já nasceria fadado a ser um estrondoso fracasso.

O contencioso não era apenas inédito, era também complexo. Do ponto de vista político, o Brasil estaria questionando nada mais, nada menos do que o cerne da estrutura de apoio à agricultura norte-americana, enraizada, desde pelo menos a década de 30 do século 20, no cenário político e no imaginário do povo norte-americano; programas que se aplicam não só ao algodão, mas também a várias outras *commodities*, de grande relevo na pauta das exportações agrícolas norte-americanas. Talvez mais importante ainda: o Brasil estaria questionando privilégios de um dos *lobbies* mais bem estruturados e mais poderosos dos EUA – os chamados “barões do algodão”. Tudo isso em meio a uma rodada de negociações comerciais multilaterais, na qual muitas das questões controversas estariam, em tese, sobre a mesa.

Do ponto de vista técnico-jurídico, preocupava-nos especialmente a complexidade de provar o “prejuízo grave”, nos termos dos artigos 5º e 6º do Acordo sobre Subsídios. Não bastaria provar a existência do apoio doméstico e dos subsídios à exportação nos EUA; era preciso demonstrar também que havia dano para o Brasil. Para tanto, necessitávamos demonstrar os efeitos de-

pressivos dos subsídios norte-americanos sobre o preço internacional do algodão; mas não se tratava de demonstrar qualquer efeito depressivo; pela letra do acordo, haveria de ser efeito “significativo”. O meio de prova ao qual se recorreu foi um modelo econométrico (outra contribuição original do painel do algodão para o MSC da OMC). Elaborar um estudo desse tipo é tarefa sempre altamente complexa. Por mais ilibada que seja a reputação do econometrista que elabore o modelo, há sempre uma maneira de questioná-lo. Ora são as premissas, ora são as equações, ora é a base de dados. Um modelo econométrico é uma simulação – mais ou menos fiel – da realidade, mas sempre poderá ser criticado por não ser a própria realidade.

Do ponto de vista estratégico, havia a clara percepção de que o pior cenário possível – pior ainda do que a inação – seria levar o caso à OMC e perder. Se perdéssemos, estaríamos legitimando a política agrícola norte-americana, porque, independentemente dos motivos de nossa eventual derrota, o discurso norte-americano seria: “Vocês estão reclamando dos nossos subsídios, mas foi constatado na OMC que nossa lei agrícola não tem nenhum problema, não temos de mudar nada.” Nós tínhamos, portanto, a devida preocupação com a possibilidade de perder um caso que achávamos bom, mas que apresentava várias incertezas.

Cercado por todas essas complexidades, não havia como o contencioso do algodão não ser objeto de minucioso e detido escrutínio interno e de intenso debate no âmbito das mais altas instâncias decisórias.

A inédita duração dos procedimentos do painel (foi o mais longo procedimento já verificado na OMC: quase 18 meses entre seu estabelecimento – 18 de março de 2003 – e a circulação do relatório final para os membros da OMC – 8 de setembro de 2004) é um forte indício de que o rigor analítico aplicado pelo Itamaraty – diga-se de passagem, corroborado pelos demais órgãos governamentais envolvidos e pelo setor produtivo – foi mais do que justificado. Olhando em retrospectiva, faríamos tudo exatamente como fizemos no processo preparatório. O êxito até o momento obtido no contencioso reforça, sem dúvida, essa avaliação.

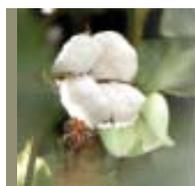
A OPÇÃO PELA OMC

O primeiro painel estabelecido na OMC foi do Brasil contra os EUA sobre barreira à gasolina (1995). Depois, abrimos vários contenciosos contra os EUA e outros parceiros comerciais de peso, como a UE e o Canadá. Nunca houve, da parte do governo brasileiro e, particularmente, do Itamaraty, nenhum tabu ou temor de ingressar com ações no MSC da OMC contra os EUA ou outros parceiros, quando há séria lesão a relevantes in-

teresses nacionais. Os números da nossa participação naquele mecanismo provam isso: somos o quarto entre os maiores demandantes (atrás apenas de EUA, UE e Canadá), com 22 casos (oito deles contra os EUA e seis contra a UE).

Com esse pano de fundo, na última reunião da Camex no governo FHC, decidiu-se que o Brasil solicitaria consultas no âmbito do MSC da OMC. A decisão foi, porém, precedida de estudo aprofundado dos vários aspectos envolvidos na matéria e de debates, na própria Camex, sobre a conveniência e a oportunidade de formalizarmos a queixa contra os subsídios norte-americanos ao algodão. A essa altura, já se havia identificado quem poderia ser o economista responsável pelo modelo econométrico, quais os principais parâmetros desse estudo; já se havia identificado também os principais argumentos de que nos valeríamos. A conclusão técnica que precedeu a decisão política, colegiada, foi de que se estava diante de um caso juridicamente sólido, que apresentava boas perspectivas de vitória para o Brasil na OMC. Com base nesse insumo técnico, os ministros decidiram, na Camex, levar adiante o contencioso, com o pedido de consultas, formalizado em setembro de 2002.

Uma vez que as consultas, realizadas entre outubro de 2002 e janeiro de 2003 – não surpreendentemente –, não proporcionaram a resolução do problema e que, politicamente, não havia es-



“OS EUA OPUSERAM, NATURALMENTE, TODO TIPO DE OBSTÁCULOS PROCEDIMENTAIS E INTERPUSERAM TODO TIPO DE AÇÃO PARA PROLONGAR AO MÁXIMO A DURAÇÃO DO PAINEL E DIFICULTAR, NA MESMA MEDIDA, A ATUAÇÃO DA EQUIPE BRASILEIRA”

paço para insistir na via das conversações bilaterais, decidiu-se, por unanimidade, já na primeira reunião da Camex no governo Lula, solicitar o estabelecimento de um painel, o que o Brasil efetivamente fez em fevereiro de 2003.

OS EUA JOGAM DURO

Uma vez instaurado o painel, teve início o processo propriamente litigioso, que se revelou ainda mais complexo e moroso do que esperávamos. Os EUA opuseram, naturalmente, todo tipo de obstáculos procedimentais e interpuseram todo tipo de ação para prolongar ao máximo a duração do painel e dificultar, na mesma medida, a atuação da equipe brasileira. Sugeriram que o painel dividisse os procedimentos em duas etapas: a primeira dedicada apenas à questão da Cláusula da Paz, e a segunda (sujeita à conclusão da primeira), aos demais temas. Apesar da consistente argumentação brasileira de que não seria possível chegar a uma conclusão a respeito da Cláusula da Paz sem o exame do mérito (classificação de programas sob a Caixa Verde; existência de subsídios; etc.), o painel acolheu a sugestão norte-americana. Mais tarde, perceberam a impossibilidade de emitir decisão preliminar apenas sobre a Cláusula da Paz, postergando o pronunciamento para quando da emissão do relatório sobre a íntegra das questões discutidas.

Os EUA, em atitude até então não presenciada nos quase dez anos de funcionamento do MSC da OMC, entregaram documentos fora dos prazos estipulados – e reiterados – pelo painel.

Do ponto de vista substantivo, os norte-americanos sonegaram informações da mais alta importância para que o painel pudesse julgar o caso da forma mais objetiva possível. No entanto, o

Brasil conseguiu demonstrar, contra as insistentes negativas dos EUA, que tais informações existiam em poder do governo norte-americano e poderiam ser levadas ao conhecimento do painel. É importante frisar que não estamos aqui rompendo compromissos de confidencialidade, pois todas essas questões estão minuciosamente registradas no relatório do painel.

Foi, de fato, um procedimento extenuante. Pela primeira vez, um painel da OMC realizou três reuniões com as partes da controvérsia. Normalmente, são duas as audiências com as partes. O relatório final do painel tem mais de 350 páginas. Somem-se a esse documento outras mais de 1.500 páginas de anexos (resumos das petições e pronunciamentos orais de Brasil, EUA e terceiras partes).

Completar a etapa de painel, neste contencioso, provou-se uma tarefa extremamente longa e custosa. Nós sabemos que a Abrapa fez um esforço heróico para angariar recursos, esforço esse que está sendo recompensado pelo resultado amplamente favorável a nossos pleitos. Quem contribuiu para a consecução do objetivo de colaborar com o governo brasileiro, oferecendo-lhe assessoria jurídica e econômica do mais alto gabarito, pode estar certo de que prestou um serviço inestimável não só à cotonicultura brasileira, mas sobretudo ao Brasil e a todos os países que defendem o fim das distorções do comércio agrícola. O resultado do painel do algodão já vem tendo impactos nas negociações da Rodada de Doha, impactos de monta, que legitimam as reclamações dos países em desenvolvimento, em especial os do G20. O resultado do painel deu também impulso para que os EUA e a UE adotassem postura mais construtiva nessas negociações.

A EQUIPE BRASILEIRA

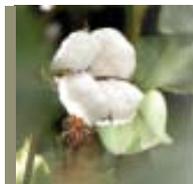
Por justas que fossem nossas reclamações e por consistentes que fossem nossos argumentos, não poderíamos ter obtido a vitória em um contencioso com as dimensões do caso do algodão sem que houvesse um comprometimento genuíno e incansável de um time qualificado. A vitória do Brasil neste caso é uma obra coletiva, para cuja consecução concorreram várias forças, desde as mais altas instâncias políticas até o produtor de algodão de remotas regiões do cerrado brasileiro, passando pela equipe que tive a honra de coordenar mais diretamente. Sem diminuir o mérito dos demais “contribuintes”, permito-me citar nominalmente cada um dos integrantes daquela “tropa de choque”.

Começo pelos colegas e colaboradores diretos Haroldo Macedo Ribeiro e Nilo Dytz Filho. Ainda no Brasil, não se pode deixar de mencionar Lino Colsera, que, no Ministério da Agricultura, proporcionou – com o apoio de seus superiores hierárquicos – informações e comentários valiosos. Em Genebra, a equipe se completava com Celso Tarso Pereira, da nossa missão, chefiada com brilho pelo embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, e os advogados contratados pela Abrapa (Scott Andersen, Christian Lau, Todd Friedbacher e Luz Sosa). Já conhecia alguns dos advogados que ajudaram a defender o Brasil. Scott Andersen, por exemplo, foi delegado americano na mesma época em que eu era delegado brasileiro na OMC. Nós nos conhecemos em reuniões e negociações, às vezes defendendo a mesma causa, às vezes em posições opostas, mas sempre com muito respeito. Durante o contencioso, desenvolvemos uma parceria excelente, que se estendeu aos demais advogados de sua banca. Em relação a eles, nada tenho a dizer, senão elogios.

A equipe brasileira mostrou uma dedicação extraordinária. Muitos ainda podem nutrir a folclórica visão da vida diplomática como uma sucessão de viagens por lugares glamourosos e de recepções em salões requintados. A verdade é que cada ida a Genebra é antecedida por um intenso trabalho de leitura e redação de peças processuais que, no mais das vezes, se valem de linguagem eminentemente técnica sobre temas altamente complexos. Cada ida a Genebra é também o prenúncio de noites maldormidas e alimentação incerta, em razão de discussões internas densas e intermináveis, que entram pela madrugada, às quais se seguirão longas horas de verdadeira sabatina diante de juízes nem sempre amistosos ou compreensivos.

BÚSSOLA PARA O AGRONEGÓCIO

Com o setor produtivo do algodão – muito especialmente nas pessoas de Jorge Maeda, João Luiz Pessa e Hélio Tollini –, o relacionamento foi o melhor possível, porque todos estavam cientes das dificuldades a serem enfrentadas. Desde o primeiro minuto, todos sabiam dos riscos que o contencioso envolvia, sabiam que todo o esforço que estávamos fazendo podia resultar numa vitória muito grande, mas também poderia ter um desfecho desfavorável. Nem por isso desistiram. Reinou sempre um clima de parceria, mesmo nos momentos de maior incerteza quanto aos rumos do caso. A parceria resultou da plena consciência de que todos tínhamos um objetivo comum, pelo qual valia a pena despendar todos os esforços possíveis e necessários. Não foram muitos os contatos que tive com os associados da Abrapa. No entanto, ficou-me sempre a viva impressão de que havia um grande interesse dos associados, que faziam muitas perguntas, se interessavam pelos des-



“A MINHA EXPERIÊNCIA NA OMC É DE QUE NÃO EXISTEM DOIS
CONTENCIOSOS IGUAIS. POR MAIS PARECIDOS QUE SEJAM, SEMPRE
TÊM ESPECIFICIDADES QUE PODEM LEVAR A DECISÃO PARA UM LADO
OU PARA OUTRO”

dobramentos e perspectivas do contencioso, apesar da grande distância que separa o mundo da solução de controvérsias na OMC da realidade do produtor de algodão. Sempre transmiti-lhes a mensagem de que se estava fazendo tudo para garantir que o esforço e o dinheiro deles estivessem bem empregados e trouxessem bons resultados. O pessoal da Abrapa trabalhou muito bem. A título de ilustração, recordo que, em certo momento, precisamos de cartas de produtores brasileiros sobre os prejuízos que eles sofriam; em pouco tempo, a Abrapa providenciou a documentação. A Abrapa também não mediu esforços para que pudéssemos levar um produtor brasileiro (Christopher Ward) para Genebra, a fim de que ele fizesse um depoimento importante para os procedimentos do painel.

Não conheço a fundo os outros setores da agricultura brasileira nem como se organizam, mas, se tiverem a articulação e a determinação do setor do algodão, nosso agronegócio está no caminho certo.

MAPA DA MINA ESTÁ DELINEADO

A minha experiência na OMC é de que não existem dois contenciosos iguais. Por mais parecidos que sejam, sempre há especificidades que podem levar a decisão para um lado ou para outro. No entanto, as decisões que o painel do algodão tomou mapeiam o caminho para um eventual outro contencioso. Se outro país quiser le-

var adiante um contencioso, contra os EUA, contra a UE, contra o Brasil ou contra quem quer que seja, que tenha alguma relação com o tipo de subsídio dado pelo governo norte-americano, terá a vantagem – que nós não tínhamos – de dispor de um precedente e, com ele, de maior grau de clareza sobre se determinados pleitos serão bem-sucedidos ou não. Embora seja arriscado generalizar, pois, naturalmente, o resultado de novos contenciosos dependerá dos contornos específicos de cada caso, da *commodity* e dos programas em questão, o “mapa da mina” vai estar mais ou menos desenhado.

É bem verdade que o caso ainda não está “encerrado”. No processo de apelação serão debatidas, se não todas, muitas das questões decididas pelo painel. Nossa expectativa e nossa esperança são que o Órgão de Apelação da OMC confirme as conclusões emitidas pelo painel, e para isso já estamos em plena preparação.

FALANDO DE IGUAL PARA IGUAL

Apesar das assimetrias econômicas e sociais que existem no país, que são muito sérias, e de nossa relativamente modesta participação no comércio mundial, o Brasil é visto na OMC como um parceiro e um interlocutor central nas negociações multilaterais. Isso é fruto da tradição de uma diplomacia qualificada e também, em parte, de nosso perfil no âmbito do MSC da organização.

Sem nenhum exagero, o Brasil está entre os membros mais influentes da OMC. O Brasil não é um país que fica calado numa negociação. Tampouco se senta à mesa de negociação e apresenta argumentos infundados ou irrelevantes. A participação do Brasil é sempre conseqüente; sempre atuamos de maneira que a nossa contribuição tenha peso e impacto no rumo das conversas, de forma construtiva e responsável.

NEGÓCIOS À PARTE

O relacionamento Brasil-EUA, do ponto de vista político, não pode ser influenciado por uma questão jurídica. Não se pode ficar aborrecido porque um país fez uma defesa de seus interesses diante de árbitros neutros e imparciais. E esses árbitros neutros e imparciais julgaram objetivamente que o Brasil tinha razão. Como é que se vai reclamar do país que tinha razão? E não se pode deixar que as relações com esse país se deteriorem por causa disso.

De fato, não há qualquer indício de que as relações entre os dois países tenham sido afetadas pelo contencioso. Na verdade, Brasil e EUA têm de encontrar parcerias e maneiras de reduzir os subsídios, que são generalizados. Em alguns setores, os próprios EUA são prejudicados por subsídios dados por outros países. A redução ou, mesmo, a eliminação das distorções comerciais na área agrícola, a longo prazo, será benéfica tanto para o Brasil como para os EUA. Se encontrarmos o espaço para as parcerias nessa direção, tanto melhor.

EXEMPLO PARA OS RICOS

Um dos grandes méritos do contencioso foi mostrar, não só para os países em desenvolvimento, para os nossos agricultores, para o nosso go-

verno, para o nosso meio acadêmico e intelectual, mas sobretudo mostrar para a sociedade e o governo norte-americanos e dos países desenvolvidos em geral, o impacto das suas ações na área agrícola sobre os países mais pobres, que não têm recursos para competir com eles da mesma forma, na mesma magnitude de gastos. Eu seguramente não esperava a repercussão que o assunto teve na imprensa norte-americana e internacional, logo depois do resultado, quando se soube que os subsídios norte-americanos haviam sido considerados ilegais. A opinião da imprensa norte-americana foi virtualmente unânime no sentido de que os EUA devem rever suas práticas em matéria de política de apoio à agricultura. Os EUA gastaram em subsídios ao algodão, de agosto de 1999 a julho de 2003, praticamente o mesmo valor auferido nas vendas no mercado. A US\$ 13,9 bilhões em vendas corresponderam US\$ 12,5 bilhões em subsídios. Em 2001, o volume de subsídios (US\$ 4 bilhões) chegou a ultrapassar os montantes obtidos com a comercialização de algodão (US\$ 3 bilhões). Isto é um absurdo! Esta situação foi exposta, desnudada, e hoje existe no mundo a percepção de que algo concreto tem de ser feito com urgência. Não se pode legitimar uma situação dessas, é insustentável. Não se pode pedir a um país, como o Brasil, que cumpra todos os seus compromissos internacionais na área de propriedade intelectual, que abra o seu mercado de serviços, que abra o seu mercado de bens, que abra o seu mercado de compras governamentais, ao mesmo tempo em que existem, na área agrícola, distorções dessa dimensão. O contencioso teve, no mínimo, o mérito de demonstrar que esse tipo de assimetria e de desigualdade é injustificável e insustentável. Estou convicto de que o resultado

desse contencioso modificará a posição dos países nas negociações internacionais. Os indícios levam a crer que algum impacto já houve e que seus reflexos não se esgotarão por aqui. Nossa expectativa é que os resultados da apelação não alterarão esse quadro.

PARA O QUE DER E VIER

A criação da CGC data de outubro de 2001, sob a gestão do ministro Celso Lafer. A área esteve, desde o início, subordinada à Subsecretaria Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos, chefiada pelo embaixador Clodoaldo Hugueneu Filho, que vem acompanhando de perto, com empenho e conhecimento de causa, os trabalhos da CGC. Trata-se de uma importantíssima e oportuna contribuição para otimizar e racionalizar os ainda poucos recursos humanos e financeiros de que dispõe o Brasil para a defesa de seus interesses no plano do MSC da OMC. A criação da área de contenciosos no Itamaraty e o apoio ininterrupto que tenho recebido de minhas chefias para realizar as funções que me foram atribuídas demonstram o claro compromisso com o reforço da capacidade brasileira de promover com eficácia seus interesses no cenário internacional. Há, porém, espaço para aprimorar a atuação do Brasil nesta área, no que tange, em particular, à prospecção de casos e à defesa de setores que não possam arcar com os elevados custos de procedimentos de solução de controvérsias na OMC.

Tendo em vista que os recursos humanos e financeiros na quantidade adequada deverão ser viabilizados apenas de forma gradual, estamos to-

mando medidas típicas, também importantes, para o aumento da “massa crítica” de pessoas capacitadas a atuar na área de contenciosos. Exemplo disso é o desenvolvimento de parcerias com escritórios de advocacia brasileiros; no contexto dessa cooperação, jovens advogados que estão criando a área internacional em suas bancas estão indo para Genebra a fim de cumprir estágio de quatro meses em nossa missão. Estamos começando a fazer isso aqui em Brasília também. No fundo, é uma parceria governo-setor privado, que se tem tornado possível graças ao decidido apoio que temos recebido de todas as chefias.

Não poderia encerrar este depoimento sem fazer menção específica e agradecida aos embaixadores Samuel Pinheiro Guimarães, secretário-geral das Relações Exteriores, e Celso Amorim, nosso atual chanceler. Faço menção ao embaixador Samuel pelo interesse e envolvimento com os assuntos da área de contenciosos, bem como pelo sempre pronto atendimento, dentro das consabidas restrições orçamentárias do setor público, de nossas demandas em termos de pessoal e recursos financeiros e pelo esforço infatigável na busca de mais e melhores meios e recursos para a atuação do Itamaraty, como um todo, e da CGC, em particular. Por fim, faço menção ao chanceler Amorim pelo sempre resoluto apoio nos planos administrativo e político, assentado em seu excepcional domínio dos aspectos substantivos das controvérsias em que o Brasil atua. O mesmo ocorre no caso específico do algodão, que vem acompanhando de perto, desde 2003, como Ministro de Estado das Relações Exteriores. ■

Lino Colsera

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS E ACORDOS COMERCIAIS AGRÍCOLAS DA SECRETARIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO



FOGO SOBRE A CLÁUSULA DA PAZ

O Brasil tinha a experiência da soja: tentou-se abrir um processo na OMC para questionar a política agrícola americana para a soja. Não houve progresso e surgiu a percepção de que, no caso do algodão, a situação era muito mais grave. No caso da soja, Brasil e Estados Unidos são competidores no mercado internacional, enquanto que, no que diz respeito ao algodão, o Brasil estava passando por um processo de recuperação de sua lavoura. E a consolidação desse processo poderia estar ameaçada pela política norte-americana de subsídios. A idéia era aproveitar a experiência com a soja e tentar fazer alguma coisa com o

algodão, uma vez que os instrumentos de política eram praticamente os mesmos, com algumas adaptações. A essência era a mesma. Fizemos, então uma nota técnica, um inventário das políticas americanas, com uma breve descrição do funcionamento de cada uma. Tratamos também dos valores envolvidos em cada uma, da compatibilidade dessas políticas com as regras da OMC e de onde entendíamos que havia desacordos e, portanto, onde poderíamos fazer pressão sobre a questão da Cláusula da Paz. Na montagem desta nota técnica com o inventário das políticas, sua descrição e seus valores, nós conseguimos informações que mostravam que a Cláusula da Paz

havia sido descumprida pelos Estados Unidos. A cláusula determina que o montante do subsídio dado nos anos atuais não pode ser superior ao que foi concedido em 1992. Há toda uma discussão sobre isso: se 1992 é o ano de concessão do subsídio, ou se a cláusula se refere ao que foi decidido em 1992 e aplicado em 1993. Porém, isto não tem relevância. Não importa qual seja a interpretação que se dê, nós tínhamos números mostrando que, de 1998 em diante, o volume de subsídios dado pelo governo americano aos produtores de algodão era muito superior ao de 1992. Então, a Cláusula da Paz fora desrespeitada. Isso, no que diz respeito às medidas de apoio interno, porque, no que se refere a subsídios à exportação, o argumento que usávamos é que os americanos não podiam lançar mão deles, porque, nos compromissos assumidos na Rodada Uruguai, não havia referência alguma ao algodão, e a regra é esta: você só pode dar subsídio à exportação se você tiver feito menção durante a negociação. Como não constava nada sobre algodão, por definição, eles não poderiam conceder subsídio algum à exportação do produto. Nós montamos essa nota técnica em conjunto com o setor privado – o pessoal da Abrapa esteve aqui, assim como gente do Ministério das Relações Exteriores e da Associação Nacional dos Exportadores de Algodão, a Anea. Isto foi discutido e feito em conjunto. A maior parte das informações que usamos foi fornecida por eles. Além de lançar foco nessa questão da política americana, fizemos também uma caracterização do mercado brasileiro e do mercado internacional do algodão, para mostrar que a participação americana havia crescido demais e que qualquer coisa que acontecesse nos Estados Unidos teria um impacto muito

grande, por causa do tamanho da fatia deles, de 40%. Isto tudo foi posto na nota técnica, para levantar o problema e deixar claro que aquilo era um problema, que havia fundamento suficiente para levar o processo adiante e que caberia abrir um caso na OMC, questionando a política americana. E aí começou o processo externo, com o então ministro Pratini de Moraes levando a nota técnica à Camex, a Câmara de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior.

BRIGAR OU NÃO BRIGAR, EIS A QUESTÃO...

Na mesma época, começou o caso do açúcar contra a União Européia, e havia uma grande resistência a se levar adiante o caso do algodão, por causa de um certo temor de brigar com os Estados Unidos. Perguntava-se: “Temos, efetivamente, certeza do que estamos falando? Vamos ter condições, dados e informações suficientes para provar o que estamos falando?” Até então, a nota técnica era sucinta, tinha umas 30 páginas. A partir daí, seria preciso fazer alguma coisa tremendamente minuciosa. Para se ter uma idéia, cada documento que os advogados prepararam para o caso tinha de 350 a 400 páginas, era extremamente detalhado. Havia três pontos básicos: primeiro, mostrar que a política agrícola americana estava em desacordo com as regras e com os compromissos da OMC; segundo, que ocorriam prejuízos no mercado; e, terceiro, e talvez mais difícil, precisava-se demonstrar que uma coisa era decorrência da outra. Então, tinha-se de mostrar que o Brasil estava tendo prejuízo, ou que existia ameaça de que isto viesse a acontecer, e que esses fatos eram decorrência das políticas que os americanos estavam adotando. As

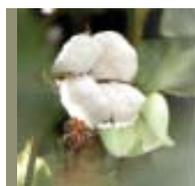
duas primeiras partes podem até ser relativamente fáceis de comprovar, mas, na hora de mostrar a vinculação, fica difícil. Aí, teve-se de fazer estudo econométrico, argumentar com os americanos: “Vocês aumentaram a sua participação no mercado internacional por causa dos subsídios que vocês dão.” E eles respondiam que não tinha nada a ver. E começava uma discussão sobre o que causou o quê, o que veio primeiro. Era grande a dúvida até de se tomar a decisão de abrir o processo na OMC. Perguntava-se se teríamos condições de ter todas as informações necessárias e de montar o processo, propriamente. A abertura do processo foi sendo retardada porque, depois que se abre um processo, os prazos são rígidos. A idéia era só tomar a decisão de abrir um processo quando já se estivesse com a maior parte das coisas prontas. Era uma preocupação para que, quando se entrasse na briga, não se fosse surpreendido por problemas de calendário e não se corresse o risco de perder a questão por causa do prazo. Os americanos perderam alguns prazos, mas, como eles não tinham razão, isso foi estratégia. Como não tinham muito como argumentar tecnicamente, tentavam usar recursos de procedimento, de regimento e coisas assim. De certa forma, pesou contra eles o fato de não respeitarem datas. Mas, se fosse o contrário, nós correríamos o risco de perder o processo. Esta foi uma de nossas grandes preocupações.

A BUSCA DO BOM MODELO

Outro fato que define bem a complexidade que enfrentamos é que são raros os casos na OMC que envolvem modelos econométricos. Este deve ter sido o segundo ou o terceiro. Quando se envolve um modelo econométrico, podem-se ter discussões eternas sobre ele, e, às vezes, não chegar a conclusão nenhuma. Esta era outra de nossas preocupações: ter um bom econometrista para cuidar do assunto e ter um modelo que já tivesse sido devidamente testado e fosse devidamente conhecido. Se se for desenvolver um modelo novo, corre-se o risco de ele ser contestado no primeiro momento. Isto tudo dificultou um pouco o início do processo, até termos um relativo domínio de todas as informações disponíveis, do que seria utilizado, da montagem do modelo. E, depois de ter contratado um especialista para fazer o modelo, queríamos ter os primeiros resultados, que comprovassem consistência suficiente para serem usados como argumento.

SAI A SOJA, FICAM O AÇÚCAR E O ALGODÃO

Quando já estávamos com isso mais ou menos garantido, lá para setembro de 2002, houve a reunião da Camex em que se decidiu que o Brasil formalizaria o pedido de consultas. Naquela época, foram aprovados os dois casos, tanto o do algodão quanto o do açúcar. O caso da soja morreu



“PRECISÁVAMOS DE UM PRODUTOR QUE PRESTASSE DEPOIMENTO E O ESCOLHIDO ACABOU SENDO UM NEOZELANDÊS, QUE FALA UM INGLÊS SHAKESPEARIANO. E OUTRO QUE DEFENDEU O BRASIL FOI UM IRLANDÊS”

no nascedouro, porque, quando houve a reversão de preços no mercado, desapareceram os argumentos que seriam apresentados. O preço da soja subiu tanto que o subsídio americano praticamente sumiu. No caso do algodão, isso não aconteceu. O subsídio era tão grande que, por mais que o preço do mercado do algodão subisse, ainda sobrava muita coisa para subsidiar. Dada a aprovação na Camex, em setembro de 2002, fez-se, no fim de novembro, a consulta do açúcar e, no início de dezembro, a do algodão. Os americanos procuraram ganhar tempo, pedindo uma outra reunião, que acabou tendo lugar no fim de dezembro de 2002 e início de janeiro de 2003. Tinha-se de dar o direito de defesa aos americanos, não se podia simplesmente dizer “não” ao pedido de reunião. Até que ficou claro que eles não iriam responder ou que eles não poderiam firmar um acordo. Isso foi em março de 2003. Pedimos, e o órgão de solução de controvérsias da OMC abriu o processo.

EUA GANHAM TEMPO

Houve outra briga para escolher os painelistas, que são três peritos. Quem o Brasil queria os Estados Unidos não queriam, e vice-versa. Até que a indicação foi arbitrada pelo diretor-geral da OMC, Supachai Panitchpakdi. No caso do açúcar, aconteceu a mesma coisa. Normalmente, são feitas duas reuniões entre as partes e os painelistas, mas a primeira acabou se dividindo em duas e, no total, houve três. A primeira se dividiu em duas porque os americanos insistiram que não haviam descumprido a Cláusula da Paz e que a primeira coisa que precisava ser feita era verificar se isso tinha ou não ocorrido. Então, a primeira reunião, em junho ou julho, foi feita para avaliar

esse ponto. A discussão substantiva do caso ficou adiada para o início de outubro. O secretariado decidiu que só ao longo do processo seria possível avaliar essa questão sobre o descumprimento ou não da Cláusula da Paz... Resolveu-se que não poderia haver resposta naquele momento e o que aconteceu é que se perderam tempo e dinheiro. Foram-se dois ou três meses nessa história. A questão substantiva só foi discutida mesmo na reunião de outubro e depois em dezembro. Se não fosse isso, o processo não teria se prolongado até abril. Poderia ter terminado em janeiro.

TESTEMUNHOS INSUSPEITOS

Precisávamos de um produtor que prestasse depoimento e o escolhido acabou sendo um neozelandês, que fala um inglês shakespeariano. E outro que defendeu o Brasil foi um irlandês. São estrangeiros, mas defenderam o Brasil porque produzem aqui. Foi engraçado. Anunciou-se: “Vamos ouvir agora o testemunho de produtores brasileiros.” Seguiram-se dois nomes estrangeiros e apresentaram-se dois sujeitos falando um inglês perfeito.

APENAS UMA QUESTÃO DE NEGÓCIOS

Foi uma experiência muito interessante, que demonstrou como se pode questionar a política de um país desenvolvido e rico sem que haja uma briga. O presidente Lula, em seu discurso de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário 2004/2005, disse exatamente isso, que o Brasil está ocupando o espaço que é seu por causa do tamanho do país, da sua competitividade. O país tem de ocupar esse espaço e tem de se fazer respeitar no comércio internacional. Se não se impuser, os outros não o respeitarão. Outra coisa muito importante

é que, no fim das contas, este não é um problema apenas entre Brasil e Estados Unidos. Graças à nossa iniciativa, vários países, especialmente africanos, vão se beneficiar tremendamente, pois são os mais prejudicados pela política agrícola americana. São países como Benin, Chade e Burkina Faso, que entraram como terceiras partes no processo e fizeram relatos dramáticos dos danos causados pelos subsídios americanos. Os fatos que eles relataram sobre a situação dos produtores deles, nem no lugar mais pobre do interior do Nordeste brasileiro há algo parecido. Oitenta por cento da receita desses países, de sua economia, dependem do algodão. Se houver uma queda no preço internacional, ou os americanos arrasarem o mercado, estarão destruindo esses povos também. Este aspecto precisa ser enfatizado.

REPRESENTANTE COMERCIAL AMEAÇA

Temos um jogo de palavras, um jogo de cena. Os americanos não querem admitir a derrota. Já anunciaram que vão recorrer. Isso só deve ocorrer lá para janeiro de 2005. De maneira geral, acho que há duas coisas que podem acontecer com esse resultado: a OMC condena a política dos Estados Unidos, e os americanos serão obrigados a retirar os subsídios, ou os americanos serão obrigados a ajustar a sua política aos acordos da OMC. Isto não significa que tenham de acabar com a política que adotam, apenas eliminar suas distorções e adequá-la às regras. Para isso, é dado um prazo. Nós fizemos uma conta por alto e calculamos que esse prazo coincidiria com a revisão da Farm Bill¹, que entrou em vigor em 2002 e deve ser reexaminada em 2006. Então, os Estados Unidos fariam uma mudança menos traumática, seguindo o curso natural de discussão da lei, em vez de fazê-lo

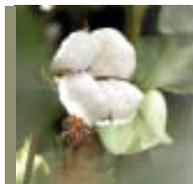
agora, quando está em plena vigência. Quanto ao fato de os americanos simplesmente desobedecerem à decisão da OMC, é algo que realmente pode acontecer, porque, afinal, eles têm poder suficiente para fazer isso. Mas, ao mesmo tempo, os americanos são os maiores interessados em preservar a integridade da OMC. Eles estão entre os criadores da organização e entre os que mais fizeram força para a OMC ser o que é. Todo o mundo reconhece que, por maiores que sejam os problemas da OMC, sem ela o comércio mundial seria um caos, estaríamos na barbárie. E, no resultado deste caso, a integridade da OMC está em jogo.

APOIO VEIO ATÉ DO LADO DE LÁ

A reação da imprensa, quando saiu o relatório preliminar, mesmo da imprensa americana, ou principalmente dela, foi favorável ao Brasil. Dentro da sociedade americana, há uma discussão sobre o tipo de política agrícola que o país adota. Acontece que os beneficiários dessa política têm um poder muito grande e não vão se entregar facilmente. Na discussão da Farm Bill, em 2002, o poder desses grupos ficou bem claro. Existem sites americanos na Internet em que podemos ver que os benefícios da política agrícola americana estão concentrados em um número muito pequeno de grandes produtores. Há discrepâncias também entre os estados americanos. Alguns deles não se beneficiam do crédito subsidiado, então não apóiam a política agrícola de Washington. Acho que será interessante ver o que vai acontecer.

PRECEDENTES ESTÃO ABERTOS

O futuro, aqui no Brasil, já vai de vento em popa. A safra de algodão 2003/04 vai ser algo em torno de 1,2 milhão de toneladas de algodão em



“TEMOS APENAS UM PROBLEMA COMERCIAL E FIZEMOS O QUE FAZEM DEZENAS DE PAÍSES QUE BATEM À PORTA DA OMC PARA RECLAMAR SEUS DIREITOS. UMA QUESTÃO COMERCIAL NÃO VAI AFETAR AS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS”

pluma². Praticamente já se recuperou o nível de 15 anos atrás. Agora, é preciso consolidar o processo. Na relação com os Estados Unidos, acho que é muito importante termos sempre em vista a linha de discurso do presidente Lula. Não estamos envolvidos em uma briga antiimperialista, ou contra o capitalismo selvagem, nem o questionamento é uma atitude antiamericana. Temos apenas um problema comercial e fizemos o que fazem dezenas de países que batem à porta da OMC para reclamar seus direitos. Uma questão comercial não vai afetar as relações entre os dois países. Mas, com certeza, a negociação da OMC vai ser afetada. E aqui se tem uma coincidência interessante, porque se montou um *framework* que foi fechado em 31 de julho, no qual a maior vitória foi ter sido reiterada a necessidade de acabar com os subsídios à exportação. No segundo semestre de 2004, o processo negociador esteve em estado de letargia, por causa das eleições nos Estados Unidos e da substituição dos negociadores, ou seja, comissários, da União Européia. Só vai ser retomado em janeiro de 2005, quando se terá o parecer do órgão de apelação, no caso do algodão. A expectativa geral é de que isso tenha impacto na negociação, pois a decisão final, condenatória ou não, inevitavelmente vai ser tomada como referência. Se se diz que alguma coisa é proibida, quem foi condenado está liquidado, pois entra enfraquecido em qualquer processo de ne-

gociação. Este caso abre precedentes para questionar a política americana para outros produtos, como arroz, soja, milho etc. Todos esses produtos se beneficiam da mesma política, então, o que se decidiu para o algodão pode ser tomado como precedente para os outros. Se forem mexer na política para um produto, vão ter de mexer em todos. A política é indistinta.

OMC FEZ HISTÓRIA

O impacto nas negociações da OMC vai se dar em dois sentidos. Primeiro, os Estados Unidos vão estar enfraquecidos, pois será difícil sustentar algo que já foi condenado no painel. Segundo, o Brasil e os outros países que brigam pelo fim dos subsídios vão ter queimado algumas etapas no painel, naquilo que já foi condenado, embora não se possa tomar uma decisão como essa de painel como parte do processo negociador. Mas, inevitavelmente, uma coisa contamina a outra. Isso vai ser um marco na história da OMC.

AFINANDO OS INSTRUMENTOS

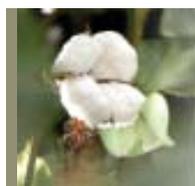
Nós, do Ministério da Agricultura, participamos muito do processo, trabalhamos em todas as petições elaboradas pelos advogados. Fizemos um documento extremamente difícil, de 350 a 400 páginas, muito grande e minucioso, de leitura cansativa. Foi um processo bem interativo e um

bom exemplo de colaboração não só do Ministério da Agricultura com o Itamaraty, mas também do governo com o setor privado. Estive em constante contato com a Abrapa, preparando os dados de que os advogados precisavam lá em Genebra. Os advogados tinham que conhecer a política americana e referir-se a ela na argumentação, mas também precisavam saber qual era a política brasileira, para se resguardar de eventuais questionamentos americanos. Nós preparamos uma série de documentos e os encaminhamos para os advogados em Genebra, não só para eles conhecerem o que nós fazemos, mas também dando informações sobre os efeitos da política americana sobre o desempenho da produção brasileira de algodão.

RECONHECENDO A PRÓPRIA GRANDEZA

Desde que começamos a participar da OMC, em 1996, ainda no início da entidade, o Brasil sempre foi visto como um país que precisava ocupar o espaço que era seu, pelo tamanho da sua agricultura, pela sua potencialidade, pela competitividade... Eu diria que os outros nos viam assim, e nós mesmos não tínhamos tanta consciência disso. E mais: nós não tirávamos proveito do fato de o Brasil ser um dos poucos países, se não for o único, que têm uma enorme produção agrícola e um imenso potencial com o mínimo de intervenção do governo. Todos os outros grandes produtores e exportadores agrícolas – Estados Uni-

dos, países da União Européia – contam com uma grande intervenção do Estado, seja por meio de subsídios, seja por meio de preços, o que for. No caso brasileiro, a participação do governo é mínima, e precisamos começar a tirar partido desta situação. Temos uma agricultura minimamente subsidiada por intervenção do governo, e é uma grande agricultura, conhecida em todo o mundo, respeitada por uns e temida por outros. Há dois fatos que marcaram profundamente uma mudança de comportamento: primeiro, a questão do painel do algodão e do açúcar; e, segundo, em 2003, na conferência de Cancun, a criação do G20, em que o Brasil tomou a liderança dos países em desenvolvimento. Houve uma mudança radical no processo negociador. Até Cancun, os Estados Unidos e a União Européia estavam na liderança do processo, apesar do Grupo de Cairns, mas este não reúne países em desenvolvimento, e sim a Austrália, a Nova Zelândia e o Canadá, que são desenvolvidos. Além disso, no Grupo de Cairns, o Brasil não tinha uma liderança, uma preponderância. Com o G20, o Brasil assumiu a frente. E, até Cancun, de uma certa forma, o Grupo de Cairns estava meio inativo, meio conformado com uma posição de jogado para escanteio, mais por divergências internas do que por qualquer outra coisa. Quando terminou Cancun, o Brasil e o G20 saíram praticamente considerados os *demônios* da história, pois Estados Unidos e União Européia



“TEMOS UMA AGRICULTURA MINIMAMENTE SUBSIDIADA POR INTERVENÇÃO DO GOVERNO, E É UMA GRANDE AGRICULTURA, CONHECIDA EM TODO O MUNDO, RESPEITADA POR UNS E TEMIDA POR OUTROS”

não se conformavam com o que havia acontecido. Mas tivemos uma mudança radical, a ponto de hoje haver reuniões permanentes com o G20, tanto dos americanos como dos europeus. E as propostas do G20 estão sendo consideradas básicas nas negociações. O próprio Grupo de Cairns ganhou um *empurrão* do G20, tipo “se você quer continuar existindo, acorde e faça alguma coisa”. E o Grupo de Cairns ganhou uma nova dinâmica nesse novo processo interativo Cairns-G20. Levou um tranco e voltou à ativa. Estas são duas coisas que marcam uma mudança de postura na OMC – os dois painéis e o G20.

NA MIRA DO MUNDO

Eu diria que hoje o Brasil está ocupando o espaço que é dele. Um espaço condizente com o que a agricultura representa neste país, não só em tamanho, mas também em competitividade. O Brasil é grande e está começando a se dar conta disso. O crescimento de nossa produção agrícola é tal que já estamos começando a incomodar os outros. Isto quer dizer que o mundo inteiro vai estar olhando para nós e procurando nossas vulnerabilidades, como ocorreu no recente foco de aftosa no Pará³, que tomou proporções exageradas quando a Rússia e a Argentina suspenderam suas importações de carne brasileira. São coisas com as quais precisaremos ter extremo cuidado, e teremos de nos organizar muito bem, porque, cada vez mais, seremos um alvo. O caso da soja com a China também é representativo.⁴ O que antes passaria totalmente despercebido, e realmente passava, agora é um problema. Qualquer coisa que se fizer aqui dentro vai ter repercussão no mundo e, guardadas as devidas proporções, é porque nós estamos brigando com os americanos por causa

do algodão. O que eles fazem com a política deles repercute por outras vias, às vezes desleais. Mas, o que quero dizer é que a participação dos Estados Unidos no mercado é tão grande que qualquer coisa feita pelos americanos tem repercussão. A participação brasileira no mercado agrícola internacional vai se tornar tão grande que o que fizermos também vai repercutir. Então, temos de estar muito atentos ao que fazemos aqui dentro, para não ficarmos vulneráveis. É reconfortante ver que o país está, pelo menos na área de agricultura, assumindo a sua maioria, virou gente grande. E isso não é sentido apenas no governo, mas em outros setores também. Eu acho que o painel do algodão foi exemplar quanto à conscientização e à mobilização dos produtores.

NA ARENA INTERNACIONAL

É preciso que cresça cada vez mais a conscientização em relação ao mercado internacional. Eu mesmo estive no Paraná, em vários seminários, tanto na capital como no interior, dizendo essas coisas aos produtores. Estive em São Paulo também. Tenho visto que há movimentos de disseminação da informação, de conscientização, e isso é importante, porque se precisa criar essa massa crítica no produtor brasileiro, ele tem de ter consciência do mercado internacional. É necessário que o produtor saiba que entrar no mercado internacional acarreta uma série de exigências. Exige-se muita atenção, não só para aproveitar oportunidades que podem estar à espera, mas também para brigar por direitos, como o pessoal do algodão fez. Existem outros casos por aí em que devemos estar perdendo oportunidades de comércio, por falta de conhecimento. O açúcar é outro exemplo de setor organizado. O produtor brasileiro está

começando a criar a percepção de que existe uma esfera nova, que é o comércio internacional. No Brasil, temos uma coisa que é positiva, mas ao mesmo tempo nos atrapalha, que é o tamanho do mercado doméstico. Este país é gigantesco, e quem está produzindo aqui, se consegue vender tudo aqui mesmo, não se preocupa mais. E é muito mais fácil vender no mercado doméstico do que no mercado internacional, no qual se tem uma remuneração mais alta, mas também uma série de exigências muito maior. Tem-se de quebrar a inércia, o comodismo. O produtor daqui só exporta o que sobra. Se, em um ano, ele produziu demais, não conseguiu vender aqui, então manda para fora. E, normalmente, o produtor só se preocupa com a mercadoria até o costado do navio. Dali por diante, esquece. Um exemplo é a banana. O Brasil é o maior plantador mundial de banana, acho que produzimos algo em torno de seis milhões de toneladas por ano. E o Equador, que é o maior exportador, produz algo em torno de dois milhões de toneladas. Nós comemos tudo! Estamos exportando algo insignificante em relação ao que produzimos. Mas o que esperar que vá fazer o

plantador que dispõe de um mercado colossal como este, em que ele vende a banana como ele quiser: com pintinha, sem pintinha, preta, marrom, do jeito que for... Lá fora, a banana tem que estar toda amarelinha, sem pintinha. Uma vez, eu estava em Nova York com o ministro Roberto Rodrigues, caminhando pela rua, e vi um sujeito de terno e gravata, provavelmente um executivo, em uma tendinha de rua, comprando duas bananas. As pessoas dos países desenvolvidos gostam de nossas frutas. A consciência exportadora está começando a se enraizar na cabeça do produtor. Lembro-me da história de um plantador de melão do Rio Grande do Norte que resolveu atuar na exportação. Mesmo em anos em que tinha prejuízos com a exportação, ele continuava, porque precisava manter o mercado que já tinha conquistado lá fora. São coisas que o produtor daqui tem de aprender. Ele tem de conquistar o mercado e garantir o fornecimento todos os anos. Aí, o comprador terá certeza de que receberá o produto na quantidade suficiente, com uma determinada qualidade e um determinado padrão, e que não vai haver interrupção do processo. ■

1. Lei agrícola dos Estados Unidos, de 2002, que, num prazo de dez anos, concede aos produtores americanos subsídios que totalizam US\$ 190 bilhões.

2. Segundo o quinto levantamento de safra feito pela Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), em junho de 2004, os números de produção de algodão em pluma indicam um crescimento de 48,1% em relação ao montante colhido na safra passada, devendo passar de 847,5 mil toneladas produzidas em 2003 para 1.255,1 mil toneladas na safra 2003/2004. Em valores absolutos, significa que serão produzidas mais 407,6 mil toneladas.

3. O foco de febre aftosa foi isolado, localizado em Monte Alegre, Pará, região não considerada como livre da doença e não exportadora de carne. Em setembro, localizou-se outro foco no Amazonas e a Rússia voltou a suspender as importações, que tinham sido retomadas.

4. A China suspendeu as importações de soja brasileira alegando contaminação por sementes com fungicida.

Djalma de Aquino

ANALISTA DE MERCADO DA SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO DA OFERTA
DA CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO / MAPA



A CONAB DÁ AS CARTAS

O envolvimento da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) no caso do algodão se deu na fase inicial de preparação de documentos e coleta de dados. Grande parte da base que formou o processo saiu da companhia, como os dados de produção e produtividade, de custo de produção, de empregos na lavoura de algodão, de desenvolvimento do mercado externo, de preços e outros. A Abrapa e a Conab trabalharam em conjunto com o ministério, o qual enviou uma solicitação pedindo que a companhia apoiasse a associação, pois estava em jogo uma causa do Brasil. Então, a Co-

nab tornou disponível uma série histórica de dados desde 1977, mas não sabemos que parte deste material foi efetivamente utilizada no processo. Houve sempre excelente relacionamento. Foi uma espécie de continuação da colaboração mútua. A Abrapa se apoiava muito em nosso trabalho, não só quanto a este assunto, mas também no que diz respeito à questão interna da produção de algodão na época de comercialização. É difícil dizer exatamente quando começou a colaboração. Eu exercia as minhas atividades normalmente e parava para fazer a busca de dados eventualmente solicitados pela Abrapa.

ORGANIZAÇÃO MAIS UNIÃO IGUAL A VITÓRIA

O sentimento com relação à causa era de bastante dificuldade, mas eu não julgava impossível uma vitória, porque os dados que estavam sendo levantados eram muito consistentes. Além disso, o mundo inteiro conhece o volume de subsídios que os Estados Unidos concedem e que viola as regras da OMC. Sabíamos que seria uma luta difícil, mas a resposta foi gratificante. É importante ressaltar que o processo só foi possível devido ao trabalho da Abrapa. O setor de algodão é o mais organizado da agricultura brasileira. Os produtores são unidos e, assim, fizeram um excelente trabalho. A Abrapa tem apenas cinco anos de criação, mas sua liderança é muito forte. A maioria dos produtores de algodão é de pessoas abertas à discussão, à adaptação a novas tecnologias... É um pessoal que se empenha na busca do que deseja, não é do tipo de produtor que resiste às novidades. O nível de tecnologia que eles empregam é excepcional. Em termos de produtividade de lavoura de sequeiro, o Brasil apresenta os maiores níveis possíveis. Isto porque o pessoal se mostrou aberto a novas tecnologias. E, por causa da união, os produtores puderam levar essa causa à frente. Não foi um processo fácil. O custo estava inicialmente calculado em US\$ 1 milhão e chegou a US\$ 2 milhões. Os produtores aceitaram financiar a luta, ficaram firmes... Eles sabem o que querem.

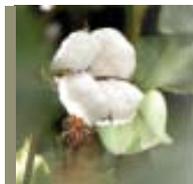
CENTRO-OESTE DEU NOVA VIDA AO ALGODÃO

O eixo do algodão mudou do Nordeste para São Paulo, depois de São Paulo para o Paraná e do Paraná para o Centro-Oeste. Foi então, a par-

tir da safra 1997/98, como resultado dos investimentos, que começou o renascimento do algodão para exportação no Brasil. Antes, a produção era voltada apenas para o mercado interno. Ao mesmo tempo, a organização melhorou o processo produtivo. Como exemplo, há o processo de classificação do algodão. A Abrapa buscou no exterior a tecnologia e a implantou. Foi às associações estaduais e estas repassaram as informações aos produtores, falando da importância do código de barras e dos benefícios da adoção do sistema.

CHEGOU A HORA DE MOSTRAR NOSSO VALOR

A soja já tem um mercado externo assegurado e o algodão é de comercialização mais difícil – ele é colhido e depois vendido ao longo do ano. A venda da soja é feita de uma só vez. Os produtores de soja nunca se interessaram em tomar alguma atitude, talvez porque a venda do produto seja fácil. Mas, no caso do algodão, como havia dificuldade de venda e pressão interna da indústria, o produtor sentiu necessidade de se organizar. A indústria brasileira consome apenas 800 mil toneladas de algodão, mas havia tecnologia para produzir muito mais. Em termos de custo, também temos condições de disputar o mercado externo. Os produtores, então, financiaram a ida ao exterior de líderes do setor. Eles levaram amostras de algodão para as indústrias da Europa e da Ásia e mostraram o produto brasileiro, demonstraram sua boa qualidade. Anteriormente, o bom algodão brasileiro ficava no mercado interno, e o ruim era exportado. Em consequência, a imagem do algodão brasileiro no mercado internacional era a de um produto



“ESTÁ SENDO POSSÍVEL AO BRASIL SE FIRMAR NO MERCADO EXTERNO. TEMOS, CLARAMENTE, CONDIÇÕES DE PRODUZIR ALÉM DAS 800 MIL TONELADAS CONSUMIDAS PELAS INDÚSTRIAS NACIONAIS. ENTÃO, PRECISAMOS ABRIR MERCADO NO EXTERIOR”

de baixa qualidade. Convidaram-se os compradores internacionais a visitar as unidades produtoras brasileiras. Este intercâmbio é feito até hoje: os produtores vão visitar os países compradores e produtores e as instituições internacionais que trabalham com algodão, como o ICAC, o International Cotton Advisory Committee, ou, em português, Comitê Consultivo Internacional do Algodão, mandam representantes para cá. Só assim está sendo possível ao Brasil se firmar no mercado externo. Temos, claramente, condições de produzir além das 800 mil toneladas consumidas pelas indústrias nacionais. Então, temos de abrir mercado no exterior.

CONQUISTA DO MUNDO COMEÇOU EM PRIMAVERA DO LESTE

A liderança dos cotonicultores é muito forte. Há várias pessoas na equipe, mas foi o João Luiz Ribas Pessa quem encabeçou tudo que existe. Ele criou a Abrapa em apenas uma sala, com uma secretária, em Primavera do Leste, Mato Grosso. É uma figura relevante nessa história. A cotonicultura brasileira deve muito a ele. Porém, é bom que se diga que, se ele foi o primeiro presidente da Abrapa, há por aí muita gente dedicada como ele. Não há uma movimentação de outros setores no sentido de mover ação semelhante à dos cotonicultores. Mas o resultado dessa luta vai beneficiar outros produtores e a agricultura bra-

sileira como um todo, pois representa a condenação de todo o sistema de subsídios dos países ricos. O efeito não será imediato, e não esperamos isso, até porque os Estados Unidos têm outras formas de compensação interna. São outros apoios internos que não foram questionados ou que estão de acordo com as normas da OMC, mas que não deixam de ser formas de subsidiar a produção.

ÁREA PLANTADA E PREÇO PODEM AUMENTAR

Hoje, plantamos algo em torno de 1 milhão de hectares, mas já chegamos a mais de 3 milhões de hectares na Região Nordeste. Porém, devido ao clima, a região ideal é a Centro-Oeste. Os produtores do Paraná migraram para lá. A maior parte dos produtores do Mato Grosso é de paranaenses. Não mudaram apenas por causa da questão de preço de terras, por exemplo, mas principalmente por causa do clima. Há espaço para aumentar muito a área plantada. Por exemplo, a Bahia tem um potencial de 5 a 6 milhões de hectares e estão sendo ocupados somente um milhão de hectares. Mato Grosso e o oeste da Bahia têm grande potencial. O preço, atualmente, está um pouco retraído, mas mesmo assim é remunerador. Grande parte da safra 2003/04 já foi comercializada. O Brasil exporta para 45 países, ou seja, não há concentração de comprado-

res, e isto é reflexo do trabalho de abertura de mercado da Abrapa. Assim, diminui-se o risco. Se um país deixar de comprar, têm-se outros quarenta e poucos compradores. Então, por que, por exemplo, concentrar agora as vendas à China? Seria arriscado. A armazenagem do algodão, hoje, é feita a céu aberto pelos produtores. A Conab não entra nessa área. Entrou em 1998, quando o governo interveio fortemente no mercado, já que nós praticamente não exportávamos. Então, o governo teve de fazer aquisição e armazenagem do produto. Agora, o mercado está tranqüilo. Tanto o mercado interno quanto o externo estão com preços remuneradores, acima do mínimo. O governo estabelece um preço mínimo e só intervém quando o produto está pelo preço mínimo ou abaixo dele. A última vez que o governo interveio foi em 2002.

O DEDO DO PODER PÚBLICO

O algodão já deu muito trabalho. Quando a cultura ainda estava se desenvolvendo e se firmando, o governo deu muito apoio. Até 1997/98, quando a produção era voltada para o mercado interno, o apoio do governo foi decisivo. Cito um caso: na safra 2000/01, tivemos uma produção recorde, de 935 mil toneladas, e exportávamos muito pouco. Havia uma oferta muito grande no mercado interno e a indústria comprou o algodão ao preço que ela queria, abaixo do mínimo. Quando o preço baixou demais, o governo teve de intervir. O trabalho do Ministério da Agricultura no governo Fernando Henrique Cardoso, com Pratini de Moraes, foi decisivo para a cotonicultura brasileira. A fixação e o reajuste do preço mínimo durante o Plano Real foram fundamentais para a intervenção feita posterior-

mente pelo governo e para o crescimento do setor. Essa melhoria de preços foi um trabalho do governo. Além disso, os outros instrumentos de comercialização do governo, como AGF, PEP e Contrato de Opção¹, também foram muito importantes. Em 2001, não fosse a intervenção do governo, a indústria teria comprado abaixo do preço mínimo e o desastre para o setor teria sido maior. A intervenção do governo, por meio dos leilões de PEP, ajudou os produtores a exportarem, à medida que impediu que a indústria nacional fosse buscar produto no mercado externo, ou seja, deixamos de importar algodão. Os leilões eram livres, então também houve compra por *traders* que poderiam exportar, se quisessem. Não houve um programa específico para exportação, mas quem quisesse poderia exportar o algodão comprado no leilão do PEP. O PEP foi criado para o mercado interno, mas permitiu que se pudesse exportar. O governo dava compensação de frete para a indústria. Isso foi um atrativo que ajudou a indústria a deixar de importar. A exportação foi praticamente aberta pelos próprios produtores. O governo deu uma ajuda implícita, não direta. Garantiu o preço mínimo no mercado interno para o produtor, permitindo produzir mais e buscar mercados externos.

VISLUMBRANDO NOVOS HORIZONTES

Hoje, o produtor de algodão tem a visão voltada para o mercado externo, tem cultura exportadora, e está ficando familiarizado com esse mercado. Basicamente, os grandes produtores trabalham para o mercado externo. Os pequenos trabalham mais para o mercado interno. No Paraná, há principalmente pequenos produtores, que

trabalham com algodão em caroço para as cooperativas. No Centro-Oeste, o produtor trabalha com algodão em pluma. A exportação é feita basicamente via *trading*. Aliás, os produtores estão

bastante otimistas e já falam em aumento de exportação para 2005. O Brasil exporta algodão em pluma. O caroço é utilizado, basicamente, para a extração de óleo. ■

1. **AGF – Aquisição do Governo Federal** - Instrumento de aquisição de produto pelo preço mínimo de garantia do governo federal.

PEP – Prêmio para Escoamento de Produto – Tem por objetivo garantir ao produtor o preço mínimo ou o preço do exercício da opção, sem que o governo tenha a necessidade de adquirir o produto por meio de AGF. Além disso, com este mecanismo, o governo pode conduzir uma política de complemento do abastecimento com regiões que sofram de déficit. Para efeito de operação, o governo oferece em leilões públicos, por intermédio da Conab, um prêmio correspondente à diferença entre o preço mínimo ou de exercício da opção e o preço de mercado.

Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas – Constitui um seguro contra a queda de preços. O produtor ou a cooperativa, ao comprar um Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas, por meio de leilão público, paga um preço (chamado prêmio) e passa a ter o direito de vender a sua produção a um valor preestabelecido (chamado preço de exercício), na data de vencimento do contrato. Cabe à Conab assumir as obrigações previstas no contrato (aquisição do produto, data de vencimento, local e preço estabelecidos). O lançamento do Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas ocorrerá sempre que se deseje promover a sustentação dos preços recebidos pelos produtores. A Conab vende esses contratos por meio das bolsas credenciadas. Trata-se de um instrumento de sinalização de preços, buscando orientar o produtor quanto ao comportamento futuro do mercado.

Fonte: Plano Agrícola e Pecuário 2003/2004 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Aluisio G. de Lima-Campos

ASSESSOR ECONÔMICO DA EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON



CALCULANDO AS PERDAS

Meu papel, de maneira geral e resumida, foi o de identificar o problema relativo aos subsídios americanos ao algodão em 2001, informar o governo e os produtores brasileiros sobre o que estava ocorrendo, coletar estudos econométricos do impacto nos preços internacionais e informações sobre os programas norte-americanos, preparar os primeiros trabalhos que estimaram o dano aos produtores brasileiros e contribuir para a divulgação dos efeitos perniciosos desses subsídios no Brasil e no exterior, através de palestras, artigos técnicos e entrevistas na imprensa falada, escrita e televisiva. O conjunto de estudos, informações

e documentos gerados e coletados nesse período formou a base inicial da preparação do pedido de consulta brasileiro aos EUA, primeira etapa do contencioso na OMC.

DESPERTANDO PARA O PROBLEMA

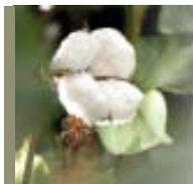
Minhas atividades na questão dos subsídios norte-americanos ao algodão começaram no ano de 1998, quando presidia o International Cotton Advisory Committee, o ICAC. Foi na 436ª reunião do Comitê Permanente do ICAC, em setembro daquele ano, que o problema dos subsídios ao algodão foi mencionado pela primeira vez. Naquela época, a maioria dos países em desen-

volvimento nem sequer comentava problemas relativos às subvenções do algodão. No Brasil, muito menos. Nossa produção encontrava-se em crescimento, mas a preocupação principal ainda era suprir o consumo interno. Faltavam organização e coordenação nacional do setor no Brasil, o que só começou a acontecer com a criação da Abrapa, no ano seguinte. Naquela reunião de 1998, debateu-se o possível impacto da suspensão do programa *Step 2* (subsídios à exportação) dos EUA, prevista para o início de 1999, quando se esgotaria o orçamento do programa. Chegou-se a aventar a possibilidade de os EUA serem forçados a flexibilizar suas barreiras com quotas especiais de importação (*Step 3*). Essas discussões, que se iniciaram sob liderança brasileira no ICAC, geraram discussões que ultimamente resultaram em instrução ao secretariado para começar a produzir relatórios anuais a respeito das medidas governamentais que afetavam a produção. Em virtude disso, o ICAC passou a estudar o assunto dos subsídios regularmente e em profundidade. Seguiram-se discussões cada vez mais freqüentes sobre o assunto, até que, em maio de 2001, na 453ª reunião do ICAC, expressei publicamente a preocupação brasileira com a informação, que acabara de ser divulgada, de que os subsídios do governo americano no ano fiscal de 2000 tinham atingido o nível recorde de US\$ 4,2 bilhões. Esta foi a primeira constatação e menção direta de que o governo dos EUA tinha ultrapassado os limites acordados na Cláusula da Paz. Tal informação foi transmitida ao governo brasileiro na ocasião e constituiu, na verdade, a semente do que seria o caso contra os EUA na OMC e um dos argumentos mais fortes utilizados pelo Brasil no processo. Desde então, e à medida que as informações sobre os programas norte-ame-

ricanos iam sendo examinadas, passei a argumentar junto às autoridades governamentais brasileiras e a especialistas na matéria que o caso do algodão era um exemplo claro de violação do Acordo Agrícola da OMC. Na época, no entanto, só se falava em soja, que tinha volumes de produção e de exportação mais expressivos. Recordo-me de discussões com colegas economistas e diplomatas, nas quais, sempre em minoria, e, na maioria das vezes sozinho, defendia a tese de que o caso do algodão era mais sólido que o da soja no contexto da OMC. Além da violação da Cláusula da Paz, de forma flagrante e excessiva, os modelos econométricos do ICAC já indicavam uma relação causal clara entre os subsídios norte-americanos e a queda dos preços internacionais.

DEFENDENDO PREÇOS

Conforme os debates sobre subsídios se intensificavam, o Comitê Permanente do ICAC estabeleceu, em fins de 2001, o Grupo de Trabalho sobre Medidas Governamentais, o GTMG, com o objetivo de identificar estratégias para reduzir e eliminar os efeitos negativos no comércio internacional causados por medidas governamentais diretas – como os subsídios – que interferem na produção mundial de algodão. A criação do GTMG consolidou no ICAC a necessidade de estudar não somente os níveis de subsídios no setor do algodão, mas também os impactos econômicos e sociais em outros países. Foi no contexto do GTMG que preparei, com a colaboração do Ministério da Agricultura e da Abrapa, o primeiro estudo publicado sobre o impacto dos preços baixos induzidos pelos subsídios norte-americanos no setor do algodão no Brasil.¹ Em julho de 2002, realizou-se a conferência World Bank Conference on Cotton



“OS DELEGADOS DOS PAÍSES PRODUTORES AFRICANOS ME PEDIRAM AJUDA, PORQUE ELES TAMBÉM ESTAVAM SENDO PREJUDICADOS PELOS SUBSÍDIOS AMERICANOS AO ALGODÃO, MAS NÃO SABIAM COMO AGIR PARA DEFENDER SEUS INTERESSES NA OMC”

and Global Trade Negotiations, na qual fui convidado a falar em nome do ICAC sobre o impacto dos subsídios nos preços internacionais e a apresentar o resultado dos relatórios de dano preparados no contexto do GTMG. Essa apresentação explicou a ligação entre os subsídios e a queda de preços do algodão e revelou os resultados do modelo econométrico do ICAC que acusava um impacto significativo dos subsídios norte-americanos nos preços internacionais. Esse trabalho foi posteriormente publicado e circulou em todos os países membros do ICAC.² O modelo do ICAC citado nessa palestra tornou-se a primeira evidência técnica de impacto dos subsídios nos preços na preparação do caso contra os EUA. Essa conferência pode ser considerada como o resultado de um movimento criado no seio do ICAC, sob a liderança brasileira, contra as práticas governamentais distorcidas no setor do algodão. A conferência teve papel fundamental para tornar públicos os efeitos econômicos e sociais danosos dos subsídios americanos aos países exportadores de algodão mais pobres, principalmente os africanos. Nessa ocasião, após recepção oferecida pelo embaixador do Brasil em Washington, Rubens Barbosa, às delegações presentes à conferência, ocorreu um momento que considero decisivo para a história do caso do algodão. Ao fim da recepção, em reunião à qual o embaixador e eu estávamos presentes, os representantes

da Abrapa mostraram-se tão convencidos do acerto de buscar o questionamento dos EUA na OMC que solicitaram a presença imediata do advogado com quem vinham tratando, com o objetivo de tomar uma decisão definitiva sobre o assunto. Horas depois, na mesma noite de 8 de julho de 2002, na presença do embaixador Rubens Barbosa, do advogado David Palmetter, cuja firma foi contratada para fazer a defesa, e da minha, os então presidente e vice-presidente da Abrapa, Jorge Maeda e João Luís Pessa, respectivamente, decidiram, em nome do setor produtivo brasileiro, dar o apoio financeiro integral do setor para viabilizar a intervenção brasileira na OMC. Essa decisão foi anunciada por Jorge Maeda no plenário da conferência do Banco Mundial, no dia seguinte, oportunidade em que convidou os demais países a se juntarem à eventual iniciativa brasileira na OMC. Sem dúvida, um evento histórico.

O COMEÇO DA LUTA

É importante frisar que o caso do algodão não se iniciou com essa decisão dos produtores de oferecer a assessoria legal necessária para levar o caso adiante na OMC. Era preciso uma decisão do governo brasileiro nesse sentido, o que se deu em 13 de agosto, por resolução da Camex. E, para isso, foi necessário um trabalho de convencimento, do qual o embaixador Rubens Barbosa e eu,

pela embaixada em Washington, participamos juntamente com outras pessoas. A decisão do governo brasileiro de abrir o contencioso na OMC, objetivo que a embaixada perseguiu desde a identificação da violação norte-americana de seus compromissos na OMC, em 2001, foi obviamente muito bem recebida. A reação do público em geral nos EUA foi surpreendentemente favorável. Isso muito em função de artigos e editoriais do *New York Times*, do *Washington Post* e do *Wall Street Journal*, além das entrevistas, palestras e programas de rádio e de TV de que participei, assim como outros especialistas. Muita informação foi divulgada. Contribuíram muito, nesse particular, os relatórios anuais do Banco Mundial e do FMI, que enfocaram o problema dos subsídios, e os trabalhos da Oxfam³ com respeito aos impactos negativos nos países produtores da África. No fim, tornou-se aparente para o público exposto a essas informações, o absurdo desses subsídios e seus efeitos perversos na economia dos países produtores não subsidiados. Foi nessa fase inicial de preparação do processo que tivemos muito trabalho, já que grande parte do material de fundamentação havia sido coletado ou preparado por mim aqui em Washington. Nesse período, mantive contato freqüente com a Abrapa, com o Ministério da Agricultura e com os advogados em Genebra. Recordo-me de ter recebido nessa época um longo questionário de perguntas do escritório de advocacia Sidley Austin Brown & Wood LLP, de Genebra, contratado pela Abrapa. Solicitava esclarecimentos sobre questões relativas a estudos que tinha feito e a impactos econômicos dos subsídios nos preços e na cotonicultura brasileira. Tal era a extensão do questionário, que foi necessária autorização do embaixador para que eu pu-

desse dedicar-me exclusivamente às respostas por alguns dias.

O EXEMPLO FRUTIFICA

Após a entrega do pedido de consultas na OMC, meu papel foi menor. Limitei-me a fornecer, ocasionalmente, informações que julgava importantes e a revisar, juntamente com outros colegas, os textos brasileiros preparados pelos advogados, fazendo, quando necessário, sugestões e comentários. Em fins de outubro de 2002, na 61ª Reunião Plenária do ICAC, no Cairo, os delegados dos países produtores africanos me pediram ajuda, porque eles também estavam sendo prejudicados pelos subsídios americanos ao algodão, mas não sabiam como agir para defender seus interesses na OMC. Outros delegados também me procuraram, desejosos de saber mais sobre a iniciativa brasileira. Frente a esse crescente interesse, organizou-se uma reunião, da qual participaram delegados de 17 países.⁴ Pelo Brasil participaram, além de mim, Jorge Maeda e João Luis Pessa, da Abrapa, e Sílvio Farnese, do Ministério da Agricultura. Farnese é coordenador-geral das Cadeias de Alimentos Básicos, a CGAB, do Departamento de Abastecimento Agropecuário, o Deagro, e da Secretaria de Política Agrícola, a SPA. Nesta reunião, na qual fiz breve exposição sobre a iniciativa brasileira na OMC e sobre o processo de solução de controvérsias, à qual se seguiram numerosas perguntas sobre o tema, ficou claro que o Brasil começava a ter papel de liderança, desde que começou a questionar os subsídios americanos na OMC. A partir daí, os países africanos passaram a organizar seus esforços, tornando-se mais ativos na questão dos subsídios.

LIÇÃO PARA O FUTURO

A decisão final da OMC foi, para mim, como creio que para todos os demais envolvidos na defesa brasileira, muito gratificante. O pessoal da embaixada em Washington, o embaixador e eu ficamos todos orgulhosos de ter contribuído para essa vitória histórica. Infelizmente, o caso não acaba aí, os EUA vão apelar e as pressões internas do *lobby* do algodão, agora reforçado pelo apoio dos produtores locais de soja, milho e arroz, que estão receosos de novos casos contra seus produtos, farão com que o governo norte-americano tente de tudo para desacreditar as evidências apresentadas pelo Brasil. Espera-se que eventuais manobras falhem, sob a vigilância e a resistência brasileiras, e que não afetem o resultado final. Nesse caso, olhando para o futuro, o contencioso do algodão terá certamente impacto duradouro. Primeiramente, estabeleceu precedentes que permitirão a outros países questionar na OMC os subsídios predatórios de países desen-

volvidos no setor agrícola. Mas, além disso, contribuiu para a iniciativa africana em Cancun, que provocou o impasse nas negociações, estabelecendo as condições necessárias à criação do G20 e à conseqüente elevação do Brasil a um papel de liderança nas negociações agrícolas e, posteriormente, em acesso a mercados. A partir de Cancun⁵, o algodão passou a ser o único produto a ser tratado separadamente na Rodada de Doha⁶, aumentando a visibilidade do problema dos subsídios. Isso, juntamente com a jurisprudência favorável do processo de solução de controvérsias, contribuiu decisivamente para a flexibilização das posições européia e norte-americana em relação a subsídios domésticos e à exportação. Foi essa flexibilidade que tornou possível o recente acordo-quadro dispendo sobre o fim de todas as formas de subsídios até uma data ainda a ser definida. Antecipo que, por tudo o que representa, o caso do algodão será objeto de estudo e de referência por muitos anos.

1. "Report from Brazil on Injury from Low Cotton Prices", ICAC, maio de 2002, que pode ser acessado eletronicamente: http://www.icac.org/icac/govt_measures/documents/injury/brazil.pdf

2. "Causes and Consequences of Low Prices in the Cotton Sector", ICAC, Cotton: Review of the World Situation, 2002.

Versões em português foram publicadas na Revista Brasileira de Comércio Exterior (FUNCEX, Ano XV, No. 73, 2002) e na Revista de Política Agrícola (MAPA/SPA, Ano XI, Nº 3, 2002 – acessível eletronicamente: http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/MENU_LATERAL/AGRICULTURA_PECUARIA/ESTUDOS_PUBLICACOES/POLITICA_AGRICOLA/REVISTA_3BIM_2002.PDF).

3. Oxfam - organização não-governamental que busca soluções para a pobreza, o sofrimento e a injustiça social

4. Angola, África do Sul, Argentina, Austrália, Burkina Faso, Chade, Colômbia, Costa do Marfim, Filipinas, Mali, Paraguai, Síria, Sudão, Tanzânia, Togo, Uganda e Zimbábue.

5. Reunião Ministerial da OMC em Cancun, México de 10 a 14 de setembro de 2003.

6. Rodada de Negociações em andamento, que começou na Reunião Ministerial da OMC realizada em Doha, capital do Catar, de 9 a 13 de novembro de 2001.

Scott Andersen

ADVOGADO DO ESCRITÓRIO SIDLEY AUSTIN BROWN & WOOD LLP, GENEBRA, SUÍÇA



JUNTANDO PROVAS, REUNINDO INFORMAÇÕES

Em março de 2002, reuni-me, em Brasília, com Hélio Tollini, diretor-executivo da Abrapa, e com alguns funcionários do governo brasileiro, liderados pelo conselheiro Roberto Azevêdo, coordenador-geral de Contenciosos do Ministério das Relações Exteriores. O objetivo era discutir o contencioso da soja contra os Estados Unidos. Mas, com os preços do grão aumentando rapidamente, o caso mais forte havia se tornado mesmo o do algodão. A natureza de ambos os casos, o da soja e o do algodão, era bastante similar: questionar o regime de crédito à exportação dos Estados Uni-

dos e as distorções que causava nos preços internacionais. Isto quer dizer que as conversas que tivemos com os representantes do governo brasileiro a respeito da soja foram, em todos os sentidos, relevantes e úteis para o caso do algodão. Depois de março de 2002, ainda tivemos várias reuniões com Roberto Azevêdo em Genebra, nas quais discutimos os procedimentos e o desenvolvimento do caso do algodão. Preparamos memorandos sobre os subsídios americanos e gastamos bastante tempo desenvolvendo provas de que a Cláusula da Paz fora descumprida e tratando de outros aspectos do caso. Roberto Azevêdo insistiu que precisávamos contornar as restrições ad-

vindas da Cláusula da Paz ou não conseguiríamos abrir o processo. Ele corretamente insistiu para que reuníssemos o máximo de informações e de fatos que demonstrassem, sem a menor sombra de dúvida, que os subsídios americanos de 1999 a 2002 haviam ultrapassado os níveis previstos para o algodão em 1992, o que era proibido pela Cláusula da Paz. Finalmente, em setembro de 2002, foi tomada a decisão de abrir consultas com os Estados Unidos. Portanto, de março a setembro de 2002, houve muitas reuniões e discussões com os representantes brasileiros, especialmente Roberto Azevêdo e Pedro de Camargo Neto, então secretário de Produção e Comercialização do Ministério da Agricultura, com relação aos aspectos factuais e legais da disputa.

UMA EQUIPE MULTINACIONAL

Tivemos ótimas relações, especialmente com Roberto Azevêdo e Pedro de Camargo Neto, assim como com outros representantes brasileiros em Genebra e Brasília. Havíamos feito, anteriormente, um trabalho para a Embraer, que foi o contencioso contra os subsídios canadenses na área de construção de aviões. Tínhamos, também, um contato pessoal em Genebra. Sempre tivemos, e continuamos tendo, ótimo relacionamento profissional com nossos colegas americanos em Genebra e em Washington. Muitos de nós, que trabalhamos no Sidley Austin Brown & Wood LLP nos assuntos relacionados à OMC, havíamos trabalhado antes no USTR, ou United States Trade Representative, o ministério do comércio americano. A nossa firma representa empresas americanas em disputas em que apoiamos os Estados Unidos. É o caso das indicações geográficas para produtos agropecuários e organismos geneticamen-

te modificados, contra a União Européia, e o caso de telecomunicações, contra o México. Os representantes do USTR não vêem os contenciosos na OMC como nada além do que realmente são, ou seja, um meio de resolver disputas comerciais entre interesses privados. Eles não tomam estas disputas como algo pessoal, nem acreditam que advogados e ex-funcionários do USTR, que é o que sou, são traidores, por trabalharem em casos contra os Estados Unidos. Esta é uma atitude bastante saudável e reflete a maturidade do sistema de solução de controvérsias da OMC e a tradição americana de resolver problemas pelos meios adequados. E também a opinião pública americana está mudando com relação aos subsídios, à medida que as pessoas aprendem como o dinheiro de seus impostos está sendo gasto: para dar apoio a grandes fazendas produtoras de algodão, que são empresas. Os muitos editoriais escritos nos grandes jornais americanos e estrangeiros têm um efeito poderoso sobre a opinião pública americana, ao informá-la dos problemas causados por uma agricultura altamente subsidiada.

DUAS MIL PÁGINAS DE ARGUMENTOS

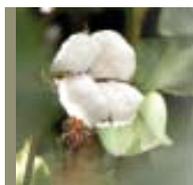
De março a setembro de 2002, desenvolvemos os pontos factuais do caso, mas isso continuou durante o curso do processo, até março de 2004. Formalmente, o caso começou em setembro de 2002, com o protocolo do pedido de abertura de consultas. Tivemos três reuniões com os representantes americanos em Genebra, em outubro e dezembro de 2002 e janeiro de 2003, para a troca de informações. Em março de 2003, o Brasil iniciou o processo de painel, ao protocolar o pedido para sua instalação. O painel foi indicado pelo diretor-geral da OMC e começou a trabalhar

em maio de 2003. Imediatamente, os Estados Unidos levantaram uma série de questões e obstruções de procedimento. Começou um processo litigioso e de argumentação perante o painel, que durou todo o ano. No processo, o Brasil protocolou cerca de duas mil páginas de argumentações para o painel e os Estados Unidos protocolaram aproximadamente 1.300 páginas. O Brasil protocolou em torno de 500 apresentações, enquanto os Estados Unidos apresentaram 200. Isto representa uma enorme quantidade de informação – muito maior do que a de qualquer processo anterior. O painel promoveu três reuniões – anteriormente a este caso, apenas duas reuniões eram feitas por qualquer painel da OMC, e a decisão final foi a mais extensa na história da OMC. As três reuniões em que Brasil e Estados Unidos se encontraram com os membros do painel ocorreram em 2003: de 22 a 24 de julho, de 7 a 9 de outubro e de 2 a 4 de dezembro. Nas três reuniões, Roberto Azevêdo foi o representante público e principal do Brasil, baseando suas declarações e respostas nas informações e nos argumentos escritos por nós. Dan Sumner, economista, também foi fundamental ao contra-argumentar nas questões levantadas pelos peritos econômicos e agrícolas dos Estados Unidos. O painel estava envolvido ativamente, perguntando bastante e deixando claro que estavam tratando o caso como algo de extrema importância. Estavam dispostos a gastar o

tempo que fosse necessário para resolver as numerosas questões levantadas.

CHOCOLATE COM PIZZA

Nosso time do algodão trabalhou longas horas. Não tínhamos muito tempo para estar com nossas famílias entre março de 2003 e março de 2004. Precisávamos manter o senso de humor durante aquele período duro. Eu comprava chocolate suíço para o time com bastante frequência e o deixava na cozinha. O chocolate suíço era nossa “droga”. Comemos mais pizzas tarde da noite do que poderíamos imaginar e a nossa favorita era chamada de T-Rex, como o tiranossauro. Tivemos vários momentos de euforia. Por exemplo, quando encontrávamos algum bom argumento ou alguma informação que contradizia os Estados Unidos. Era como se o nosso time tivesse feito um gol. E houve momentos de bastante desânimo, causado pelo cansaço. Logo no início do caso, Pedro de Camargo Neto nos mandou um curto e-mail, encorajando-nos a trabalhar duro no caso. Ele encerrava a mensagem com a frase “sejam ousados”. Nós adoramos aquilo, porque era exatamente disso que tratava esse caso: não ter medo de ser ousado e desafiar, pela primeira vez, subsídios que feriam não só os produtores brasileiros, mas também os africanos. Quando as coisas ficavam difíceis, sempre dizíamos uns aos outros: “Seja ousado.”



“A OPINIÃO PÚBLICA AMERICANA ESTÁ MUDANDO COM RELAÇÃO AOS SUBSÍDIOS, À MEDIDA QUE AS PESSOAS APRENDEM COMO O DINHEIRO DE SEUS IMPOSTOS ESTÁ SENDO GASTO: PARA DAR APOIO A GRANDES FAZENDAS PRODUTORAS DE ALGODÃO, QUE SÃO EMPRESAS”

UM 'BOBO' MUITO ÚTIL

Após seis meses de trabalho incessante, tivemos a entrada de um novo membro no time. Era Mark Somers, um estagiário da Stanford University, de 20 anos, que trabalharia sem pagamento. Foi-lhe dada a função de obter informações, dados e números dos Estados Unidos e dos subsídios pagos aos agricultores americanos. Ele fez diversos telefonemas para escritórios do USDA, o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, em todo o território americano, coletando informações. Ele tinha ótimas maneiras ao telefone e conseguiu obter muita informação fazendo-se passar por bobo. Nós o ouvíamos falar ao telefone e caíamos na gargalhada, pela sua habilidade de se fazer de bobo, sabendo que, com isso, estava obtendo preciosas informações. Uma das coisas mais engraçadas que aconteceram durante as reuniões do painel envolveu o chefe dos advogados americanos. Ele pediu ao economista do USDA que parasse de falar, porque estava sugerindo que o perito do Brasil, o Sumner, tinha razão. Lá pela terceira reunião, o economista do USDA tinha sido impedido pelos advogados americanos de fazer qualquer comentário ou declaração. E os advogados tentavam fazer o seu papel e responder às perguntas sobre econometria, mas sem sucesso. Nós gostamos do economista americano porque ele foi muito honesto. Chegamos a lhe enviar um cartão de Natal.

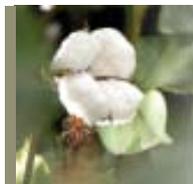
APANHADOS NA MENTIRA

A situação mais interessante, durante as reuniões do painel, ocorreu quando o Brasil usou o estagiário Mark Somers, de 20 anos, como eu disse, para dar um testemunho ao painel. Ele afirmou que os Estados Unidos haviam mentido, ao

negarem ter documentos e informações sobre subsídios pagos aos produtores americanos de algodão. Em fins de outubro de 2003, Mark havia protocolado um pedido sob o Freedom of Information Act, ou Lei de Liberdade de Informação. Assim, obtive uma informação sobre o arroz que era exatamente a mesma que, desde outubro de 2002, os Estados Unidos alegavam não existir para o algodão. A alegação, obviamente, era totalmente falsa, e Mark apresentou os fatos ao painel. Ele o fez em um tom de voz que parecia o de um jovem que descobrira que seus pais não eram perfeitos: “Os Estados Unidos disseram que não tinham esta informação, mas olhe, senhor presidente, nós pedimos exatamente esta informação para o arroz e eles nos deram.” Os americanos ficaram perplexos com este testemunho e nunca se recuperaram. O painel ordenou que os Estados Unidos apresentassem a informação pedida e, após se recusarem a fazê-lo por quatro vezes, finalmente a apresentaram, em março de 2004.

UM TESTEMUNHO COM SOTAQUE E ESPERTEZA

Além dos peritos que mencionei, também tivemos a sorte de contar com a participação de Christopher Ward, um grande produtor, que se apresentou perante o painel na segunda reunião. A Abrapa, representada por Hélio Tollini, foi muito eficiente ao cuidar dos trâmites para levar Ward a Genebra para a audiência. Junto com sua esperteza e seu surpreendente conhecimento do mercado de algodão, que nos impressionou a todos, e seu conhecimento de comércio internacional, Ward levou seu sotaque neozelandês ao painel, que tinha um australiano como membro. Quando Ward começou a falar, com seu sotaque,



“ESTE CASO TAMBÉM FOI DIFERENTE DE OUTROS PORQUE OS ESTADOS UNIDOS SE ENVOLVERAM EM UMA SÉRIE DE JOGUINHOS DE PROCEDIMENTO, COM O OBJETIVO DE TORNAR O CASO MAIS COMPLICADO DO QUE O NECESSÁRIO”

ele ressaltou ser brasileiro, casado com brasileira e ter três filhos brasileiros, mas disse que não conseguia se livrar do sotaque neozelandês de jeito nenhum. Isto fez com que todos rissem. Foi citado pelo painel, na sua decisão, o testemunho de Ward sobre a forma como ele havia sido prejudicado pela depressão de preços provocada pelos subsídios americanos. Esse testemunho “da vida real”, digamos assim, causou, do meu ponto de vista, um impacto importante no painel em favor do Brasil. Os três membros do painel prestaram muita atenção ao que ele tinha a dizer.

UM CASO COMO NENHUM OUTRO

Eu trabalhei em mais de 35 contenciosos na OMC, enquanto era advogado do governo americano no USTR, entre 1995 e 2000, e também enquanto trabalhava em firmas privadas, de 2000 a 2004. O contencioso do algodão foi, de longe, o maior, o mais complexo e o mais difícil caso em que trabalhei. Como diz David Palmeter, um outro advogado da firma, nunca houve um caso como este do algodão na OMC, especialmente em relação à complexidade das informações apresentadas ao painel. Além disso, houve um grande número de questões legais novas do Acordo da OMC, que nunca haviam sido interpretadas. Isto

tornou o caso muito complexo do ponto de vista legal. O que tornou este caso ótimo de se trabalhar foi o apoio incondicional recebido do Hélio Tollini e da equipe da Abrapa. Tudo o que pedíamos ou de que precisávamos, eles nos davam sem hesitação. Eles nos ofereceram os melhores peritos, como Dan Sumner, Bruce Babcock e Andrew MacDonald. Ajudaram-nos muito na obtenção de dados e informações junto ao governo brasileiro. Fizeram parte importante da equipe e nos encorajaram a continuar trabalhando duro, quando, tenho certeza, percebiam que estávamos ficando cansados. Este caso também foi diferente de outros porque os Estados Unidos se envolveram em uma série de joguinhos de procedimento, com o objetivo de tornar o caso mais complicado do que o necessário. Eles levantaram diversas objeções e questões preliminares que foram rejeitadas pelo painel, mas, antes que se tomasse uma decisão, cada uma tinha de ser analisada e resolvida. Ao tentar esconder as provas sobre o volume de subsídios, os Estados Unidos forçaram o Brasil a empreender esforços enormes para provar que eles estavam mentindo. Isto tornou o caso mais custoso para o Brasil e para a Abrapa, do que se os Estados Unidos tivessem, de maneira honesta, respondido às perguntas, em outubro de 2002. ■

David Palmeter

ADVOGADO DO ESCRITÓRIO SIDLEY AUSTIN BROWN & WOOD LLP, WASHINGTON, ESTADOS UNIDOS



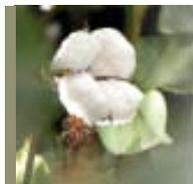
AÇÚCAR FOI O PONTO DE PARTIDA

Os meus primeiros contatos com a Abrapa foram feitos no fim de 2001, ou início de 2002, quando fui procurado pelo Pedro de Camargo Neto. Ele havia me colocado em contato com a Única, a União da Agroindústria Canavieira de São Paulo, devido ao possível caso na OMC contra a União Européia. Também mencionou um possível caso da soja contra os Estados Unidos. Começamos a investigar o caso do açúcar e, no início de 2002, Scott Andersen e eu fomos a Brasília para reuniões com o Pedro de Camargo e outros funcionários do Ministério da Agricultura, o Roberto Azevêdo e alguns colegas dele do Mi-

nistério das Relações Exteriores e, também, com produtores de soja, açúcar e algodão. A Única já havia decidido que queria ir adiante com o caso e nos foi solicitado que aprofundássemos as análises para o governo. Tanto os produtores de soja como os de algodão pediram análises para eles, para determinar se queriam ou não pedir ao governo que desse início aos procedimentos.

ALGODÃO GANHOU A PREFERÊNCIA

O Scott, que trabalha em nosso escritório em Genebra, entende o complexo sistema de subsídios americano melhor do que qualquer advogado que eu conheço. Por isso, ele liderou a análise



“NUNCA HOUE UM CASO COMO ESTE DO ALGODÃO NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. É, SEM SOMBRA DE DÚVIDA, O MAIS COMPLEXO, TANTO EM TERMOS LEGAIS COMO FACTUAIS, LEVADO PERANTE UM PAINEL”

das questões da soja e do algodão e concluiu que, naquele momento, no geral, havia um caso mais forte para o algodão do que para a soja. Isso, especialmente devido às condições do mercado, apesar de a questão da Cláusula da Paz ser mais forte no caso da soja do que naquele do algodão. No fim, com base na análise do Scott, foi tomada a decisão de ir adiante no caso do algodão e de postergar o caso da soja.

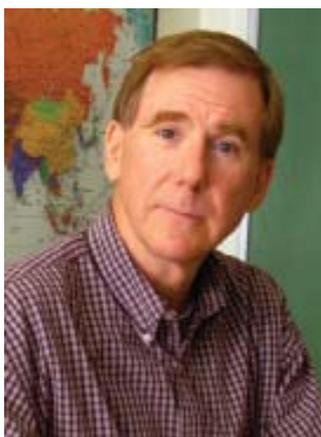
UM CASO ÚNICO NA OMC

Nunca houve um caso como este do algodão na OMC. É, sem sombra de dúvida, o mais complexo, tanto em termos legais como factuais, levado perante um painel. Eu tive pouco envolvimento no caso, a não ser como observador, pois foi Scott quem o liderou. Meu envolvimento com o Brasil, e que me trouxe, eventualmente, a este caso, começou em 1990, 91, com uma disputa aberta pelo Brasil no GATT, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, que deu origem à OMC. Foi um problema quanto às medidas compensatórias impostas pe-

los Estados Unidos aos calçados brasileiros. Os clientes de minha firma eram importadores americanos que pagavam a sobretaxa e acreditavam que a sua imposição desobedecia às regras do GATT. Os importadores solicitaram ao Brasil que questionasse os direitos compensatórios no GATT e o Brasil concordou. Com uma condição: de que os importadores fornecessem o apoio legal de alguém que estivesse familiarizado com a lei americana de medidas compensatórias. Nesse caso, trabalhei em Genebra com o então embaixador Celso Amorim, em sua primeira passagem por Genebra, com o ministro José Alfredo Graça Lima e o então secretário Alcides Prates. Nenhum de nós tinha profundo conhecimento ou experiência com o sistema de solução de controvérsias do GATT. Mas ninguém teria, uma vez que havia poucos casos no GATT. Felizmente, a solução de controvérsias no Acordo de Tarifas e Comércio não era tecnicamente tão complexa como é na OMC, e obtivemos sucesso. A partir dessa experiência, fui trabalhar com outros casos brasileiros. ■

Dan Sumner

ECONOMETRISTA E PROFESSOR DO DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA
E ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DA CALIFÓRNIA EM DAVIS, ESTADOS UNIDOS



UMA QUESTÃO DE MODELO

Em 2002, fui procurado por Scott Andersen para participar da análise dos impactos dos subsídios agrícolas americanos sobre o mercado mundial de *commodities* e sobre a competitividade dos exportadores. A minha área de trabalho é política agrícola americana e assuntos relacionados. Também já escrevi a respeito das políticas coreana e chinesa, entre outros. Nunca visitei o Brasil ou conduzi pesquisas sobre a agricultura brasileira. Antes deste caso, meus contatos no Brasil se limitavam a alguns colegas e ex-alunos. Falando assim, devo parecer um candidato bastante estranho para trabalhar com o Brasil em um processo

como este. Nas etapas iniciais do processo, sugeri três opções de modelo de simulação. Primeiro, poderíamos construir um novo e pequeno modelo sob medida para este caso, o que levaria tempo e ainda correria o risco de ser questionado por ser *ad hoc* e não totalmente inclusivo. Segundo, poderíamos trabalhar com uma grande empresa de consultoria, que construiria um modelo maior e mais abrangente do mercado mundial de algodão. Isto também levaria tempo e seria como inventar algo que já existe. Em terceiro lugar, poderíamos usar parte do modelo Fapre, que já está estabelecido e foi utilizado pelo Congresso americano para analisar a Lei Agrícola Americana, a Farm Bill.

Escolhemos a terceira opção, apesar de sabermos que não teríamos acesso aos detalhes específicos do modelo que são guardados no sistema Fapre e não são divulgados nem àqueles que solicitam análises. Ainda no início, quando fazíamos simulações de modelos, Hélio Tollini me mandou algumas séries históricas econométricas. Despertou-me a atenção que o econometrista se chamava Dr. G. Souza. Eu acredito que este seja um nome bastante comum no Brasil, mas anos atrás, quando eu estava na faculdade no estado da Carolina do Norte, ouvi falar de um Souza, que trabalhou com Ron Gallant e era conhecido por ser inteligente e criativo. Coincidentemente, era a mesma pessoa.

SURPRESA: A DESINFORMAÇÃO DOS AMERICANOS

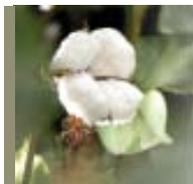
Algumas coisas me surpreenderam neste caso. Em primeiro lugar, o quanto eu me envolvi em questões relacionadas à Cláusula da Paz. Outro fato que me deixou perplexo foi quão pouca informação os Estados Unidos forneciam sobre as políticas americanas e a falta de conhecimento sobre os programas agrícolas dos EUA demonstrada pelos representantes americanos durante a reunião do painel em julho de 2003. Em dado momento, durante a reunião, não havia um membro da representação americana que pudesse dizer qual era o ano-safra ou o ano de marketing para o algodão. Na reunião de julho, ficou claro para mim que um advogado que representava o Brasil sabia mais sobre a política americana para o algodão do que todos os representantes dos EUA juntos. A representação americana estava formada por peritos internacionais e não por peritos em economia agrícola.

DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA MANDA REFORÇO

Lembro-me de ter comentado com o Scott que, se a parte americana fosse esperta, contrataria Joe Glauber imediatamente. Não deu outra. Em uma semana, mais ou menos, recebemos comentários contradizendo nossas apresentações, que eram assinados pelo economista subchefe do USDA, o Departamento de Agricultura americano, que era o Glauber. Ele participou ativamente das duas sessões seguintes do painel. Estas duas sessões e todos os documentos que tiveram de ser desenvolvidos passaram como um furacão durante o outono de 2003. O meu papel era desenvolver, apresentar e defender os nossos modelos de simulações. Mas também ajudei a explicar várias questões de economia ao painel, em geral respondendo a algum argumento apresentado pela parte americana. A impressão que eu tinha era de que os advogados do outro lado pegavam uma idéia econômica razoável e a esticavam e puxavam tanto que ela perdia a credibilidade. Outras vezes, eles não entendiam o funcionamento dos programas agrícolas americanos. Por exemplo, confundiam o preço utilizado para determinar os pagamentos de empréstimos de marketing com o preço usado para determinar os pagamentos contracíclicos¹. A consequência foi enfraquecer o que poderia ter sido um argumento eficaz para eles.

CONTRADIÇÕES DOS EUA

As partes mais determinantes dos documentos brasileiros foram fruto de pesquisas feitas no Congresso americano, no USDA e no Conselho Nacional do Algodão. As pessoas contatadas nestes órgãos defendiam os programas de subsídios americanos alegando que, sem eles, a indústria algo-



“FUI PROCURADO POR UMA EMPRESA DE ALGODÃO DA CALIFÓRNIA, QUE MANDOU REPRESENTANTE A DAVIS PARA ME CONFRONTAR E ACUSAR DE TRAIÇÃO. ELES FIZERAM AMEAÇAS DE CONSEQÜÊNCIAS DURAS SE EU NÃO DESISTISSE DO CASO”

doeira americana não sobreviveria. Eles declaravam que muitas fazendas deixariam de produzir, porque, sem os subsídios, simplesmente não podiam competir. É claro que, em Genebra, os Estados Unidos argumentavam o contrário, e era divertido ver os americanos responderem a questionamentos do painel sobre o motivo pelo qual estavam erradas declarações feitas pelo Conselho do Algodão e pelo USDA no Congresso, sob juramento. Durante uma sessão, o presidente do painel apontou para a parte onde o Brasil citava Keith Collins, economista-chefe do USDA, e perguntou por que os EUA discordavam tão veementemente de uma autoridade americana desse porte. Como o economista subchefe Glauber estava presente, era uma situação constrangedora. Não foi permitido que Glauber respondesse, e o advogado-chefe dos EUA apenas murmurou alguma coisa sobre ser um contexto diferente ou algo assim. O painel anotou a observação, mas não lhe deu muita importância e continuou a reunião.

COCHILOS NO PLENÁRIO

Admito que em alguns momentos, quando os assuntos legais e jurídicos tomavam conta das reuniões, eu sucumbia ao *jet lag* e à diferença de fuso horário e acabava cochilando. Pelo menos uma ou duas vezes, acordei assustado e torcendo para que não tivesse perdido nada de importante. Por sorte, meus cochilos duravam apenas alguns se-

gundos e quando eu acordava a discussão permanecia voltada para questões jurídicas profundas demais para que eu, como economista, acompanhasse.

ACUSAÇÕES E AMEAÇAS

Assim que o caso começou, fiz questão de avisar meus colegas que eu estaria trabalhando pelo Brasil. Não queria que se surpreendessem mais adiante ou que se sentissem usados ou traídos por estarem me ajudando. Eu tomava cuidado para não pedir nenhuma informação que não pudesse ser publicamente revelada e sempre fui tratado com respeito e consideração pelos meus colegas do governo. Fiquei surpreso, à medida que o caso ganhava publicidade, que o Conselho Nacional do Algodão já não soubesse que eu estava trabalhando para o Brasil. Depois da sessão de julho, fui procurado por uma empresa de algodão da Califórnia, que mandou representante a Davis para me confrontar e acusar de traição. Eles fizeram ameaças de conseqüências duras se eu não desistisse do caso. Eu entendia a sua frustração, pois alguns grupos estavam arriscando milhões de dólares. Este grupo específico apresentou seu ponto de vista inclusive para a administração da universidade onde trabalho. Além disso, uma revista agrícola tomou as dores da indústria americana de algodão e começou a publicar diversos artigos mencionando desfavoravelmente o meu nome e o

meu trabalho. Mas este tipo de intimidação não funciona, no lugar de onde venho. Não sei qual era o objetivo dessa campanha difamatória, mas em nenhum momento pensei em largar o caso ou me assustei. Depois que a campanha se tornou pública, recebi centenas de manifestações de apoio de colegas e de desconhecidos de todo o mundo.

Para finalizar, quero dizer que é claro que o caso não está terminado, que a questão dos subsídios é muito mais ampla que o algodão e ainda vai apresentar reviravoltas. Mas, mesmo o grau de sucesso já atingido mudou a natureza do debate sobre o subsídio agrícola, iluminando de maneira muito positiva estes assuntos. ■

1. Marketing loan payments e conter-cyclical payments — programas de subsídios americanos.

Celso Amorim

MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



CONVERSA DEPOIS DA CIRURGIA

Eu sabia que havia um questionamento teórico sobre o algodão, mas não tinha me dedicado ao tema. Estava saindo de Genebra, porque já fora indicado para Londres e seria substituído pelo embaixador Seixas Corrêa. Tinha sido operado de uma diverticulite e recebi em casa uma solicitação de visita do Pedro de Camargo, que, na época, era secretário de Produção e Comercialização do Ministério da Agricultura. Creio que foi a primeira visita profissional que recebi, ainda em casa, depois da cirurgia. Haviam passado menos de dez dias da operação e eu estava deitado num sofá. O Pedro sentou em uma poltrona, diante de mim.

Descreveu-me a situação do algodão, falou dos subsídios que eram pagos pelos americanos aos seus produtores e disse que estavam pensando em levar o caso à OMC. Lembro-me das palavras que usei: “Pelo que você está me descrevendo, obviamente o caso é justo, mas não se ganha um caso na OMC só porque ele é justo. É preciso contar com a ajuda de um advogado que tenha experiência em *litigation*, ou seja, em contenciosos, litígios, porque às vezes se tem razão, mas não se ganha o caso, devido às questões técnicas.” Ele respondeu que iria seguir o meu conselho, e creio que tenha entrado em contato com os mesmos advogados que trabalharam pelo Brasil no caso da

Embraer com a Bombardier. Eu havia passado por toda a experiência desse caso, em que nós havíamos conseguido, em grande medida, virar o jogo. Mas eu vi, no começo, muita coisa que parecia obviamente injusta, e nós não ganhávamos, porque é preciso ter “a prova do crime”. Então, esse contato foi feito e decidimos pedir as consultas. Eu não estava mais em Genebra e não participei da construção jurídica.

CONTRA AS HESITAÇÕES

O pedido de consultas foi feito em 2002. Houve algumas reuniões e me lembro que depois, quando eu já era ministro, algumas pessoas hesitavam, como hesitaram também no caso do açúcar, em entrar com o pedido de painel, alegando que poderia prejudicar as negociações. Eu não concordei, pois acho que é um direito e um direito a ser preservado. Não vejo como a defesa de um direito possa prejudicar a negociação. Se prejudica, a negociação não serve. Quando saiu a decisão do algodão e, depois, a do açúcar, confirmou-se este fato. Lembrei-me da Rodada Uruguai do GATT, que teve muitos defeitos, mas que, bem ou mal, criou uma abertura para a negociação de assuntos ligados à agricultura. Isto fez com que o Acordo Agrícola saísse, ainda que com os muitos defeitos que tem. Foi o caso das oleaginosas entre os EUA e a União Européia, porque, quando se fez o documento, este fato, de alguma maneira, ajudou a destravar as negociações. Viu-se que não se poderia continuar como estava e que era preciso negociar. Foi isso que aconteceu com o algodão, uma vitória de enorme importância. Foi o primeiro caso em que subsídios à agricultura, inclusive subsídios domésticos, foram questionados. A vitória teve um impacto político imenso, mui-

to importante. Os americanos apelaram, até porque, politicamente, para eles seria difícil não apelar. Embora sem querer prejudicar o que o órgão de apelação vai decidir, acho muito difícil que mude a decisão, pois a opinião pública do mundo inteiro já nos deu razão, não apenas o painel. Expliquei, em um artigo num jornal estrangeiro, uma citação de outro jornal, que dizia: “Nós sabíamos que os subsídios eram imorais, agora sabemos que são ilegais.” Acho que é uma vitória já consolidada.

SEM MEDO DE LUTAR PELOS DIREITOS

Em 2002, eu estava em Londres, fora do processo. Conversei com o Pedro de Camargo, algumas vezes, quando ele ia para lá, por causa do café, e ele falava de forma genérica e difusa, que expressava sua frustração com a demora e a hesitação no pedido de consultas. Mesmo assim, entrou-se com o pedido de consultas ainda no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Eu não conheço detalhes sobre a evolução do processo, mas, logo no início da administração do presidente Lula, houve uma mudança, no sentido de não termos medo de defender os nossos direitos. Afinal, a OMC existe para isso. Se você vai achar que está agredindo o outro, só porque está defendendo os seus direitos perante uma corte que existe para isso, então realmente não funciona. Mas há gente que toma essa atitude. Os EUA não têm medo de defender seus direitos contra a União Européia e nem a União Européia contra os EUA, mas nós ficamos meio hesitantes, às vezes. É verdade que este caso do algodão não era fácil, por se tratar do primeiro na área agrícola. Duas coisas que levam ao sucesso: você tem de ter disposição política para

levar adiante suas questões e tem de ter o embasamento técnico para justificá-las. Sem embasamento técnico, não se faz nada, não adianta, porque não se vai convencer ninguém no grito.

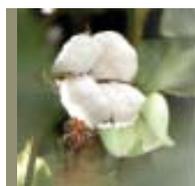
TÉCNICA E POLÍTICA

Na OMC é assim, ainda mais no caso de um país em desenvolvimento contra um país rico. Mas um pouco de consistência política conta, e isso eu aprendi no caso da Embraer com a Bombardier. É claro que nós fizemos uma defesa técnica, mas, se não tivéssemos tido a determinação política de levar o questionamento adiante, mesmo quando parecia muito difícil, teríamos ficado no prejuízo. Mas a nossa determinação política de levar o caso adiante aos poucos foi ajudando a esclarecer as questões e foi ajudando as pessoas a verem outros ângulos. Isso fortaleceu em mim a convicção de que, se você tem um bom caso, você tem que levá-lo adiante. Tinha acontecido na questão Embraer-Bombardier. O primeiro resultado saiu logo que eu cheguei e, fazendo uma alusão ao futebol, eu diria que, no primeiro tempo, o jogo estava 4 a 1, depois ficou 4 a 4 e, se tivéssemos continuado a partida, poderíamos ter passado na frente. Mas isso não tem importância, pois o que interessava era pacificar a situação. Então, eu vi que, com um bom embasamento técnico e com uma forte determinação política, nós podemos conseguir vitórias. Creio que foi o que houve no

caso do algodão e também no do açúcar. Acho que há também uma atitude, digamos assim, mais desassombrada do governo Lula e que não é só nos contenciosos, mas também nas negociações. Havia um ceticismo explicável, pois ninguém, não apenas o Brasil, havia tentado nada parecido com o que conseguimos. Houve ceticismo e dificuldades no caso do frango, citado pelo ministro Furlan, porque era uma questão de administração de quotas, uma matéria não muito bem disciplinada. Aqui não, embora houvesse dúvida, porque nunca houvera um caso deste tipo na área agrícola depois da Rodada Uruguai. De qualquer maneira, era um caso de subsídio, uma situação diferente. Eu não acompanhei a questão do frango. Houve outras situações em que ameaçamos entrar com casos e resultaram em acordos, como no caso do café solúvel.

CAMINHOS ABERTOS

Não tenho dúvidas de que a vitória no contencioso do algodão teve impacto nas negociações. Eu relembro e comparo com o caso das oleaginosas dos EUA contra a União Européia na Rodada Uruguai do GATT, no qual o Brasil era terceira parte do lado dos EUA. São casos que indicaram um caminho. Agora não há mais Cláusula da Paz. Quando se iniciou o caso do algodão, ainda havia, mas agora se abriu um caminho. E, como aconteceu no caso do algodão, foi demonstrado



“COM UM BOM EMBASAMENTO TÉCNICO E COM UMA FORTE DETERMINAÇÃO POLÍTICA, NÓS PODEMOS CONSEGUIR VITÓRIAS. CREIO QUE FOI O QUE HOVE NO CASO DO ALGODÃO E TAMBÉM NO DO AÇÚCAR”

que existe subsídio, que é distorcivo e que causou prejuízos graves, é um caminho aberto. Cria um clima mais tranqüilo, menos angustiante e menos inseguro, para nós e para outros também. Faz com que percebam que é melhor negociar ou, mais cedo ou mais tarde, vão começar a perder esses casos nos painéis. Foi um impulso, não digo que este seja o único fator, mas até o Pascal Lamy, comissário europeu para o Comércio, reconheceu o fato, embora o caso dele não fosse de algodão, mas de açúcar. O Zoellick, representante comercial americano, é que não reconheceu, mas, como estamos às vésperas de uma eleição presidencial nos Estados Unidos, não pode mesmo reconhecer. A nossa vitória, neste caso, criou para eles uma situação de insegurança jurídica, que é uma indução para negociarem. E a imprensa do mundo inteiro, inclusive jornais americanos, disse que a vitória do Brasil permite pensar o impensável: o fim dos subsídios agrícolas. E foram os produtores que bancaram isso, porque o governo brasileiro ainda não tem, infelizmente, instrumentos suficientes. Espero que tenhamos em breve. Eu acho que foi uma demonstração de coragem dos produtores. Enfrentaram inclusive obstáculos burocráticos, como ter de pagar impostos sobre remessas, que me parece uma coisa em que precisamos mexer, o que vamos tentar na Camex.

O RECURSO AMERICANO

Os americanos tiveram de passar pelo ritual do recurso, sobretudo agora, antes da eleição presidencial, pois seria muito difícil eles admitirem a desistência. É muito improvável que o recurso modifique alguma coisa, se mudar será algo muito marginal, talvez um raciocínio. Em outros casos, opiniões técnicas oscilam de um lado para

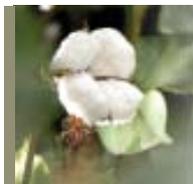
outro, mas neste, não, todas as opiniões são a nosso favor. Depois, passa-se para a fase de implementação. Aí, duas coisas poderão ocorrer. Primeiro, os americanos vão procurar implementar a decisão de alguma maneira que lhes assegure alguma transição, mas, ao mesmo tempo, há pressão na OMC – inclusive a pressão dos africanos, interessados no fim dos subsídios ao algodão. É um conjunto de coisas que vai fazer com que os americanos acabem cumprindo a decisão, mesmo que demore um pouquinho.

ELEIÇÃO NÃO MUDA NADA

Não vejo a eleição americana mudando alguma coisa, além de os obrigarem a passar pelo recurso. Em outra situação, talvez eles não quisessem se preocupar com a apelação, mas a eleição tornou essa providência obrigatória. Acho que, uma vez que o órgão de apelação tenha se pronunciado, vamos caminhar para o período de implementação e estas coisas são bem demoradas. Um fato importante é que a postura de nossos diplomatas e a nossa autoconfiança, depois desta vitória, saem fortalecidas, mas isso não nos impede de continuarmos avaliando tudo cuidadosa e tecnicamente para saber se temos um bom caso. E a vitória do açúcar, depois da do algodão, reflete-se positivamente na autoconfiança dos diplomatas brasileiros em levar esses casos adiante.

PRONTOS PARA A NEGOCIAÇÃO

A prova de que estamos capacitados a negociar é tudo o que acabou de acontecer. No caso dos contenciosos, é um pouco diferente, porque é um problema de advogados especializados em litígios e disputas. Nós temos de desenvolver essa



“A MORAL DA HISTÓRIA É QUE, QUANDO TEMOS DIREITOS, TEMOS DE ACREDITAR NA CAPACIDADE DE DEFENDÊ-LOS. SE NÓS TIVERMOS UMA BOA CAUSA, DEVEMOS IR EM FRENTE, NÃO PODEMOS FICAR COM MEDO DO ADVERSÁRIO”

capacidade, porque quem tem de dar a orientação é sempre o governo, e o diplomata tem essa capacidade de compreender qual é o interesse, definido pelos vários ministérios, e traduzir tudo isso em uma posição de governo diante daquela situação específica. Mas não se pode dispensar os advogados, porque direito é uma especialidade. Na Inglaterra, por exemplo, há dois tipos de advogado: aquele que dá conselhos e aquele que é especializado em ir para a corte, perante o juiz. Nossos quadros são importantíssimos e isso eu verifiquei no caso da Embraer-Bombardier, que acompanhei de perto. Li todos os relatórios e os discuti com o Roberto Azevêdo, que era o nosso principal técnico. Senti que a interação era muito importante, porque os advogados tinham conhecimentos da jurisprudência, dos antecedentes de direito interno anglo-saxão. Os advogados nunca podem ser dispensados. Mas é preciso dar orientação, pois o advogado pode se decidir por um caminho prejudicial a outros interesses. Também pode ser interessante seguir em frente e também aí é preciso alertá-lo. No caso da Embraer-Bombardier, aconteceu isso e eu disse para irem em frente, para tentarmos empatar o jogo. Este é o tipo de decisão que o advogado não pode tomar, pois é política, mas tem de ser técnica também. Nós temos desenvolvido capacidades nos contenciosos e estamos tentando desenvolver cada vez mais.

EUA NÃO PRESSIONARAM

Não senti nenhum tipo de pressão para retirar o caso. Houve, como sempre há, comentários, mas isso é normal. Nada hostil. Se quisessem fazer pressão, poderiam tê-la feito quando o presidente Lula esteve com o presidente Bush. Às vezes, criticamos aspectos do comportamento americano, mas temos de ser justos, e admitir que a sociedade americana é pluralista. Se olharmos do ponto de vista do produtor de algodão americano, talvez o economista Dan Sumner realmente seja considerado um traidor; mas, se olharmos do ponto de vista dos consumidores e dos contribuintes, talvez ele não chegue a ser um herói, mas é considerado alguém que contribuiu para uma causa justa.

CUTUCANDO A ONÇA

A moral da história é que, quando temos direitos, temos de acreditar na capacidade de defendê-los. Se nós tivermos uma boa causa, devemos ir em frente, não podemos ficar com medo do adversário, no caso o outro país, porque ele é maior, mais forte, mais rico ou porque pode retaliar. Tive várias experiências, inclusive com os EUA, quando fui embaixador lá, na questão de propriedade intelectual e depois, em Doha, conseguimos uma boa vitória. Mas, antes disso, havia uma dúvida sobre a maneira como deveríamos reagir, pois eles iniciaram consultas com o

objetivo de abrir um painel. Uma das coisas que nós fizemos, e não vou dizer que tenha sido decisiva, mas que teve importância, foi estudarmos a Lei de Patentes americana. Descobrimos que eles têm uma cláusula não idêntica, mas com efeitos parecidos aos daquela nossa que eles estavam questionando. Decidimos também pedir consultas sobre isso. Eu estava em Genebra, mas muita gente no Brasil hesitou e disse: “Você vai cutucar a onça com vara curta?!” Eu acabei convencendo-os e fomos em frente. Quando, finalmente, chegamos a um acordo, muita gente disse que aquilo não era importante, mas vieram me perguntar: “Aquela consulta vocês também vão retirar, não é?” É lógico que eles estavam preocupados. Ou seja, não podemos ter medo de defender o interesse legítimo, senão você está perdido, está entregue. Firmeza na defesa de nosso interesse, sem bravatas, é essencial.

BRASIL RICO

O Brasil deixar de ser o líder dos países pobres, para fazer parte do grupo de países ricos, depende mais do que fizermos internamente do que daquilo que acontece na OMC ou nas nego-

ciações internacionais. É claro que o que acontece internacionalmente contribui, porque aumenta as exportações, mas o esforço de desenvolvimento é interno. Temos de dar treinamento ao nosso pessoal. Estamos fazendo um levantamento e eu acho muito bom ter gente da agricultura conosco, como o Lino Colsera, porque há horas em que temos de perguntar coisas técnicas. Aí, é bom ter por perto peritos em agricultura, que é uma especialidade. Mas negociação também é uma especialidade, e a vantagem comparativa do diplomata é a negociação. Isto não se aprende só no Instituto Rio Branco, talvez lá até se aprenda pouco. É algo que se aprende e se faz durante a vida inteira. Da mesma maneira como existem advogados, o diplomata é especializado em negociar. É claro que alguns são mais firmes e outros menos, pois isso depende do temperamento. Vejo com bons olhos a colocação de técnicos do Ministério da Agricultura nas representações diplomáticas brasileiras, mas desde que seja por tempo fixo. Por exemplo, pode ser uma boa idéia mandar um técnico, escolhido por consenso, para ficar um ou dois anos na embaixada em Londres, no setor de promoção comercial. ■

Luiz Fernando Furlan

MINISTRO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR



O FIM DA IMPUNIDADE

Minha percepção é de que, consolidada esta vitória na OMC, temos um elemento importantíssimo de mudança na geografia econômica. É uma decisão que faz com que cesse a impunidade da concorrência desleal. O algodão é emblemático, porque foi ele, exatamente, o protagonista do bloqueio na reunião de Cancun. Assisti a reuniões de países do G77, os quais afirmaram enfaticamente que o subsídio ao algodão levava pobreza a um conjunto numeroso de países pobres. Não eram nações em desenvolvimento, estávamos falando de países pobres. Então, o Brasil acaba assumindo a figura de paladino da defesa de um

mercado, um mercado equilibrado, onde o poder do dinheiro está sujeito a penalizações e retaliações, evitando que haja concentração de riqueza nas mãos de poucos, em prejuízo de milhões e milhões em todo o mundo. Os países que concedem subsídios têm consciência de que, por trás da questão do algodão, existe a possibilidade de questionar outras cadeias produtivas. Temos outras reclamações, outros contenciosos. O importante é que a posição brasileira não é ideológica, não é emocional. É a posição de se usar as ferramentas e os mecanismos que a legislação permite, para discutir no lugar certo, com os argumentos certos. Acho que temos de reconhecer um avan-

ço nas equipes de negociação, uma mudança cultural das entidades de classe. Fui presidente de duas entidades de classe pioneiras na OMC. Uma foi a Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais, a Abiove, na década de 1980. A outra foi a Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frango, a Abef, em 1990. Tivemos casos na OMC quando o governo brasileiro achava temerário questionar países muitos poderosos na própria OMC e no Acordo Internacional de Tarifas e Comércio, o GATT. Houve, sem dúvida, uma mudança cultural.

SEM MEDO DOS PODEROSOS

O medo diante das nações mais poderosas acabou, e não foi agora. Já tem um tempo razoável. Na nova década, o Brasil passou a ser um país que leva casos a análise. Devemos ter dez, doze... Se olharmos a estatística da OMC, veremos que o Brasil é um dos países ativos como autor ou co-autor de ações. Podemos entrar em casos como o do algodão, quando tivemos outros países associados. No caso do açúcar, ocorreu a mesma coisa. Há questões em que somos os principais interessados. Houve uma evolução no setor produtivo e no governo. Por exemplo, na Câmara de Comércio Exterior (Camex), onde essas questões são submetidas, no Itamaraty... E, ao mesmo tempo, fizemos investimentos na preparação de quadros, porque o Brasil não tinha gente preparada. Tanto é que as entidades de classe sempre pagaram a técnicos, a empresas, em sua grande maioria estrangeiras, para assessorar os negociadores brasileiros. Lembro-me de um caso em que fui a Genebra, o nosso embaixador representante tinha a carta assinada para entrar com o pleito e não conseguiu entregá-la porque

não obteve autorização do Brasil. Estive lá. E uma questão levada pela associação que eu presidia não prosperou porque autoridades de Brasília não deram suporte à equipe de Genebra. Então, houve uma evolução importante. E nós passamos a ser reconhecidos como um contendor que pode derrubar o outro, se for o caso.

LIÇÕES DO CAMPO DE BATALHA

Há uma iniciativa extraordinária em treinamento de gente, uma cooperação entre setor público e setor privado, e também dentro do setor privado, no sentido de dar casos a escritórios brasileiros. Acredito que é muito recente essa decisão de entregar um caso a um escritório de advocacia brasileiro. A Abef, por exemplo, recebe assessoria de uma profissional. E é no treinamento de campo que se aprende, no choque e na guerra, é no campo de batalha que se adquirem as calosidades necessárias para empunhar uma espada. O governo brasileiro proibia que houvesse advogados assistindo os negociadores. Não estou falando de muito tempo atrás, não. Tivemos um avanço extraordinário. E estamos treinando mais e mais jovens profissionais para esse campo. Ao mesmo tempo, esta é uma abertura de mercado de trabalho. O Brasil, cada vez mais, está se envolvendo em negociações bilaterais e multilaterais, e precisamos de massa crítica, de profissionais para serem árbitros, assessores, interlocutores, orientadores... Se o Brasil quer jogar a copa do mundo do comércio mundial, precisa estar preparado, precisa ter tropa para combater no deserto, na montanha, em todo terreno... E acho que estamos progredindo. Creio que este é o grande efeito do caso do algodão, ter se tornado divisor de águas, no qual o mundo inteiro tomou conhecimento de que

entramos nas lutas – como diz o presidente Lula – usando todas as armas que estejam disponíveis.

RESPEITO É BOM

Há quem diga que os americanos vão minimizar a vitória brasileira e que ela não será tão importante quanto se esperava. Mas, se qualquer um acha que pode desrespeitar a decisão, então a outra parte também pode agir como quiser. Mas há um desgaste. Vale a pena desrespeitar uma decisão sólida para proteger um setor pequeno, com um número reduzido de beneficiados, mesmo havendo um reconhecimento mundial de que se está errado? A opinião pública está do nosso lado, a lei e o povo estão do nosso lado. As grandes organizações não-governamentais, as grandes multinacionais reconhecem que o sistema é distorcido e gera transferência de renda de país pobre para país rico.

TIME JOGOU UNIDO

Há quem atribua a vitória brasileira, no caso do algodão, ao setor privado... Outros acham que o governo merece o crédito... Foi uma combinação de atuações. Não é possível dizer que um setor isolado, por mais bem organizado que seja, obteria a vitória sozinho. A Abiove, por exemplo, representa um setor organizado, já o fazia há quinze, vinte anos. Pode-se dizer que o setor de camarão é pouco organizado. Está sofrendo brutais restrições dos Estados Unidos. Realmente, há setores com cadeias produtivas mais bem organizadas, entidades de classe mais ou menos dispostas a fazer investimentos. O setor de frango é organizado, e, no entanto, bancou investimentos e não ganhou, na questão das quotas da Rodada Uruguai. Na época, houve uma falha técnica nossa, que foi acei-

tar, por desconhecimento do assunto, que se escrevesse na decisão que a quota era *erga omnis*¹, que valia para todo o mundo, quando os reclamantes eram dois. Eles deram quotas, o GATT deu quota para a China, que não era membro do acordo. E, pior! Deu a quota para os importadores europeus e não para os exportadores. Portanto, o benefício da quota não ficou no Brasil, mas com quem importa. Esses foram dolorosos aprendizados que tivemos ao longo do tempo, nos quais investimos dinheiro, contratamos gente, apoiamos os negociadores e, no fim, não ficamos com o prêmio. Mas temos também os dividendos do aprendizado! Não se cometeu duas vezes o mesmo erro.

RISCO É PARTE DO JOGO

Existe uma preocupação, manifestada por algumas pessoas, de que o Brasil possa ganhar e não levar. Em negociações, não existem nem cem, nem zero. Senão, não se chamaria negociação. Toda negociação, por definição, tem algum risco. Não tenho, aqui, dados para avaliar qual o grau de abertura do ângulo de negociação do caso do algodão. Mas não interessa ao setor apostar em cem e não levar! Porém, nossa vitória, associada ao fim da cláusula do impasse, nos dá um potencial de combate que não tínhamos. Agora, temos um campo aberto para explorar possibilidades, temos experiência de como fazer bem-feito. Dá para juntar as duas coisas. Mas não podemos fazer terrorismo internacional... Não vamos abrir quarenta casos na OMC e atirar para todo lado. Não faz sentido! É preciso fazer escolhas. Existe quem pense que foi no governo Lula que a luta começou, efetivamente. Porém, os méritos são compartilhados. Não existe isso de dizer que um

jogou o primeiro tempo e o outro jogou o segundo. O time ganhou o campeonato e vamos comemorar juntos. Não é possível ficar disputando paternidade.

DIVIDINDO BENEFÍCIOS

Esse assunto é muito visível, como é visível o reconhecimento que o Brasil obteve dos países afetados positivamente. Proporcionou uma aproximação do G20 com o grupo dos países mais pobres e também mostrou que podemos jogar juntos. Acredito que, estrategicamente, foi bom para o Brasil, foi bom para o G20. E fez bem para a Rodada de Doha.

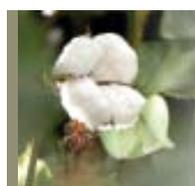
O NOVO CAMINHO PARA O SUCESSO

Há dez anos, praticamente não havia produção de algodão no Centro-Oeste. Naquela época, fui visitar a Fazenda Itamarati Norte na primeira colheita de algodão, no comecinho de julho, e fazia-se uma colheita mecanizada, com máquinas emprestadas pelo Jorge Maeda, o presidente da Abrapa. As máquinas eram provenientes de outra região. Hoje, temos uma produção competitiva, com alta tecnologia. É um negócio que nasce com força, que começou jogando para valer, e segue o mesmo caminho de sucesso trilhado pela soja. Achou-se um nicho de mercado em que o Brasil é competitivo, como é em açúcar, carne, laranja... É mais um produto

no portfólio do Brasil, com o qual o país tem chances de ser campeão mundial. A estrutura de produção do algodão há quinze, vinte anos, não tinha nada a ver com o que temos hoje. Houve um renascimento do setor, depois da praga do bicudo. Do mesmo jeito que o setor têxtil levou uma trombada monumental no início dos anos 1990, com a abertura de mercado. Os que resistiram se reciclaram, investiram e se tornaram competitivos, mas a um custo enorme de mortalidade de empresas. Com o algodão ocorreu algo parecido! Foi varrida a produção em São Paulo, Paraná e em outros lugares.

DISPUTA SEM RANCOR

O presidente Lula quer o Brasil como ele é: um país grande, competitivo, que está mal e mal arranhando o seu potencial. E precisamos nos apresentar de acordo com a nossa realidade. Não somos pobrezinhos, não somos fraquinhos. Somos protagonistas que estão precisando fazer um pouco de musculação, vestir a roupa adequada. Mas a essência nós temos. É esse o ponto. Não precisamos ser mais duros e nem mais moles, temos que jogar o jogo como ele é. O que fizemos com o algodão foi uma demonstração! Não foi ofensivo a ninguém, nada disso! Estamos simplesmente exercendo um direito, e somos respeitados por isso. Não há um desentendimento, não há animosidade. Participamos de uma roda-



“A OPINIÃO PÚBLICA ESTÁ DO NOSSO LADO, A LEI E O POVO ESTÃO DO NOSSO LADO. AS GRANDES ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS, AS GRANDES MULTINACIONAIS RECONHECEM QUE O SISTEMA É DISTORCIDO E GERA TRANSFERÊNCIA DE RENDA DE PAÍS POBRE PARA PAÍS RICO”

da técnica, de uma negociação e podemos tomar cerveja juntos, como competidores numa quadra de esportes civilizados, como tênis e golfe, jogos em que não saem brigas, não há contato físico. Porém, também não podemos nos vangloriar. Do mesmo jeito que ganhamos uma, podemos perder outra. Do mesmo jeito que fomos vitoriosos em uma ação, podemos ser vítimas em uma outra. Com uma grande diferença: a nossa exposição é pequena, porque não temos as práticas ruins de outros países, consolidadas ao longo de tantos anos. A nossa vulnerabilidade é muito menor, competimos de peito aberto. Esse é o ponto. Existe queijo suíço com subsídio via crédito ou via barreira fiscal, via sobretaxa, via recurso, via financiamento, via qualquer coisa. Este é um campo fértil para levantar ques-

tões. O Brasil não tem praticamente nenhuma vulnerabilidade. Como dizem alguns: não falta vontade, mas recursos mesmo.

SELEÇÃO NATURAL

Sobrevive o melhor. E nós sobrevivemos bem, apesar do Custo Brasil, apesar de problemas de logística, apesar da localização geográfica, que encarece o custo... Temos problemas. Para enviar um produto para o Japão, entre o pedido e a entrega, passam-se sessenta dias. Se a empresa está na Tailândia, entrega em três dias. Mas, mesmo assim o Brasil é competitivo. É verdade que o Brasil consegue competir no Japão com alguns produtos. Mas precisa ter maior capacidade para enfrentar a concorrência. Acho que o agronegócio tem demonstrado concretamente esta verdade. ■

1. Expressão que significa “para todos os cidadãos”.

Roberto Rodrigues

MINISTRO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO



PARTINDO PARA A LUTA

Quando se discutia a Rodada Uruguai do antigo Acordo Internacional de Tarifas e Comércio, o GATT, em Genebra, havia uma queixa. Lá estava, naquela época, o embaixador Rubens Ricupero, chefe da missão brasileira em Genebra. Vinha de lá uma permanente reclamação de que o setor privado não participava das discussões, sobretudo da agricultura. Então, lá esteve um pequeno grupo de líderes rurais. Entre eles, Pedro de Camargo Neto, que era presidente da Sociedade Rural Brasileira, Luiz Furlan, que era da Sadia e do setor de aves, o Ademerval Garcia, da Associação Brasileira de Exportadores de Cí-

tricos, e eu, que era na época presidente da OCB, a Organização das Cooperativas Brasileiras, e da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira.

UNINDO FORÇAS

Isto ocorreu no período de 1986 a 1990, quando saiu a decisão do GATT. Naquela época, nós, da OCB e da Frente Ampla, a pedido do embaixador Ricupero, mandamos para Genebra, por seis meses, o Mauro Resende Lopes, que era da CFP, a Companhia de Financiamento da Produção, e dominava toda a história dos contenciosos agrícolas brasileiros. Então, a expensas da OCB, o Mauro e sua esposa, Inês Lo-

pes, economista brilhante, ficaram em Genebra por seis meses para ajudar a missão brasileira nas discussões do GATT, no que dizia respeito à agricultura. Aquele pequeno núcleo de lideranças rurais acabou dando origem a este conjunto com que o Brasil hoje conta na área de defesa agrícola internacional. E deu origem a algumas ações consistentes, lideradas pelo Pedro de Camargo Neto.

CHEGAM REFORÇOS

Uma das ações nascidas daí foi a questão do painel do algodão contra a posição americana na OMC. Foi o Pedro de Camargo quem iniciou esse processo. E é importante que se diga que sempre houve uma presença muito forte do Jorge Maeda, que o acompanhou permanentemente. O Maeda era o diretor do Departamento de Algodão da Sociedade Rural Brasileira. Sucedi o Pedro de Camargo na presidência da SRB e peguei o trem andando. O Pedro continuou impulsionando esse procedimento. Mas, junto com o Maeda, veio o pessoal do Paraná, da Cocamar Cooperativa Agroindustrial, de Maringá, inclusive o Luiz Lourenço, seu presidente. E, finalmente, a Abrapa acabou entrando com vigor no processo, dando origem ao painel, que foi proposto de novo pelo governo brasileiro, pelo ministro Pratini de Moraes, orientado pelo Pedro de Camargo, que era o titular da SPC, a Secretaria de Produção e Comercialização. O ministro Pratini de Moraes, então, entrou com o painel. Na época, eu era presidente da Abag, a Associação Brasileira de Agribusiness. Lá também estávamos defendendo com muito vigor tanto o painel do algodão quanto o do açúcar, que o Brasil abriu e ganhou contra a União Européia, na OMC. Par-

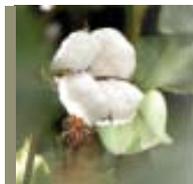
ticipei de dois momentos desse processo. Primeiro, como sucessor do Pedro de Camargo na Sociedade Rural Brasileira, dando seqüência ao que ele fazia. E, segundo, na presidência da Abag, ajudando o ministro Pratini de Moraes nessa discussão, sempre em conjunto com a Abrapa e com a participação muito marcante do Jorge Maeda.

RELEMBRANDO AS ORIGENS

Acho muito relevante termos em vista que a origem de todos os processos está na nossa participação nas discussões do GATT, lá em meados dos anos 1980. Eram apenas quatro brasileiros, quatro líderes rurais e mais o Mauro Lopes, como técnico. Relembrando, os quatro representantes do setor rural éramos eu, o Pedro de Camargo Neto, o Luiz Furlan e o Ademerval Garcia. Na Abag, presidi a montagem do Ícone, o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais, uma entidade privada liderada pelo Marcos Jank, que ajudou a dar consistência técnica ao debate que se seguiu. Essa é a história anterior à minha posição de ministro. No cargo, procurei ajudar o processo interna e externamente.

A HORA E A VEZ DE AGIR

Não houve resistência, mas alguns setores do Itamaraty achavam que não era oportuno o momento de apresentar a ação. Isso foi em julho de 2003, quando acabamos dando a partida. Pessoas do Itamaraty argumentavam que, como teríamos uma reunião da OMC em Cancun, no mês de setembro, os dois painéis, o do algodão e o do açúcar, poderiam representar uma provocação a americanos e europeus. E isso poderia levar a prejuízos nas negociações em Cancun. Então, um setor do Itamaraty veio tratar do assunto



“A VITÓRIA BRASILEIRA REPRESENTA UMA MUDANÇA DEFINITIVA DE PARADIGMA. É EMBLEMÁTICA PARA O FUTURO DAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS NO MUNDO INTEIRO. SERÁ UMA CLARA POSIÇÃO DA OMC CONTRA SUBSÍDIOS QUE PROVOQUEM DISTORÇÕES”

comigo e eu endureci o jogo, dizendo: “Não há tempo ruim. A qualquer momento, esse assunto tem de ser levantado. É melhor que aconteça já, até porque isso vai sinalizar a posição brasileira em Cancun.” Fui duro. O ministro Celso Amorim acabou ficando do nosso lado e o Itamaraty entrou com os dois painéis. Mas foi um momento em que havia uma tentativa, uma expectativa de postergação das nossas ações. Tenho a impressão de que a nossa posição foi bastante importante para que o governo brasileiro não esmorecesse. E é importante que se diga que contamos com o apoio de mais dois ministros, além do Luiz Furlan: o da Fazenda, Antônio Palocci, e o da Casa Civil, José Dirceu.

DINHEIRO, EIS A QUESTÃO

Neste ponto, a questão não chegou ao presidente Lula. A negociação com o Itamaraty foi suficiente. Como ministro, trabalhei para que as coisas fossem em frente. Ao mesmo tempo, ajudamos a Abrapa a financiar o projeto, que é caríssimo. Não tínhamos muitos recursos, 2003 foi um ano de extrema penúria, por causa do contingenciamento brutal, mas ajudamos com algum recurso para a defesa jurídica.

REFORÇANDO O CAIXA

O apoio foi sempre financeiro, por causa da questão técnica e jurídica que tinha de ser en-

frentada. Vou fazer uma observação que pode ser perigosa, pode ter sua interpretação exagerada. Esse assunto tem algo a ver com a gênese do G20. E por quê? O que aconteceu com o G20? Na verdade, vou aproveitar esse momento para resgatar uma memória que me é cara e que não tem sido, por razões óbvias, suficientemente exposta ao público pela mídia. Foi tratada pelos jornais muito rapidamente. É o seguinte: assumimos em janeiro de 2003, pegamos andando o trem da discussão na OMC. Fui a Tóquio em janeiro mesmo, numa negociação prévia da OMC, depois a Sharm el-Sheik, no Egito, e ainda a Montreal, no Canadá. Eram todas reuniões prévias a Cancun e buscavam traçar um rumo para que se chegasse a Cancun com alguma definição. Essa história é importante, tem de ser resgatada. Nas três reuniões, o fracasso foi total. Não se obteve avanço nenhum com americanos, europeus, japoneses... Havia resistência, todo o mundo marcava a sua posição e não abria mão dela. Não havia nenhum sinal de que se pudesse fazer uma concessão. Até que, em Montreal, dois meses, um mês e meio antes da reunião em Cancun, ficou evidente que chegaríamos lá sem nenhum documento. Então, acenou-se, em Montreal, com uma hipótese que foi aceita: Estados Unidos e Europa fariam o *paper* deles, um *paper* americano-europeu. Se eles chegassem a um acordo, seria meio caminho

andado. Eu disse: “Mais uma furada... Vão enfiar na garganta da gente o que quiserem. E vamos ter de engolir o que vier.” Na reunião de Montreal, juntamente com o embaixador Clo-doaldo Hugueneu, fui ao Grupo de Cairns, liderado pela Austrália, e disse: “Se vamos fazer um acordo a partir de um *agreement* entre Estados Unidos e União Européia, vamos de novo engolir chumbo! Vamos continuar submetidos ao processo de protecionismo agudo, não vamos avançar. Então, proponho que o Grupo de Cairns faça um papel já, que seja uma contraparte do papel americano-europeu. Só um inocente vai imaginar que o papel dos Estados Unidos e Europa vai ser favorável ao nosso. Então, vamos fazer um papel nosso!”

NOS BASTIDORES, A AUSTRÁLIA

O pessoal não reagiu à minha proposta com a vontade que eu imaginei que iria reagir. As pessoas ficaram naquela de “ah, tá bom, vamos ver...” No segundo tempo, eu disse: “Se vocês não fizerem, o Brasil faz! Não fazemos, embaixador Hugueneu?” Mas não houve uma reação positiva. Hoje, a gente sabe por quê: a Austrália estava negociando com os Estados Unidos. Talvez, por trás dessa mornidão, estivesse o interesse particular deles. De qualquer maneira, voltamos ao Brasil e fizemos aqui, nesta mesa, um trabalho, que foi escrito pelo embaixador Clo-doaldo Hugueneu. O trabalho contemplava toda a posição de nossa agricultura. Foi o embaixador quem fez este papel, com toda a participação do nosso corpo técnico. Este papel, amadurecido aqui, foi levado a Genebra. O embaixador Seixas Corrêa negociou este papel com China, Índia e África do Sul, dando origem ao G20. His-

toricamente, isso tem de ser resgatado. É importante. Este papel que nasceu aqui, no Brasil, com a participação do Ministério da Agricultura e do Itamaraty, é que deu origem ao G20. E foi negociado com muita competência pelo Seixas Corrêa, por nossa equipe, pelo secretário Flávio Damico, do Itamaraty, pelo pessoal que estava em Genebra, participando das discussões prévias a Cancun...

ENFRENTANDO AS POTÊNCIAS

O papel Estados Unidos-União Européia era totalmente inaceitável, confrontava o nosso. Isso levou o presidente do Conselho da OMC, o uruguaio Carlos Perez, a apresentar um terceiro papel, que pretendia ser uma síntese dos dois, mas, na verdade, era mais próximo do europeu-americano do que do nosso. Fomos a Cancun com três papéis, embora o presidente do Conselho da OMC pretendesse que o dele fosse o único a ser considerado. Chegamos a Cancun e a grande vitória do Brasil foi ter conseguido, graças à atuação vigorosa do ministro Celso Amorim, que o nosso *paper* do G20 fosse o ponto de partida das discussões. Então, na verdade, Cancun começou com um impasse, porque o Brasil insistiu que o documento do G20 fosse considerado como um papel nos mesmos níveis dos outros *papers*.

UM MUNDO EM MUDANÇA

No meu ponto de vista, a vitória brasileira representa uma mudança definitiva de paradigma. É emblemática para o futuro das negociações agrícolas no mundo inteiro. Será uma clara posição da OMC contra subsídios implícitos ou explícitos que provoquem distorções no comér-

cio mundial. Então, muda o paradigma na discussão da OMC em dois assuntos fundamentais: acesso a mercados e política pública interna. Há mais um assunto, que é subsídio à exportação. Mas os dois primeiros pontos são centrais para o desenvolvimento dos países agrícolas exportadores, que obterão uma revisão nas negociações. Mesmo que o Brasil vencesse o painel apenas parcialmente, o paradigma das negociações mudaria, porque o mundo admite nas convenções de cúpula, que têm como objetivo a fiscalização e o controle de comércio, que subsídios agrícolas internos restrinjam o acesso a mercados e distorçam os preços mundiais. A vitória brasileira leva a uma revisão total da Caixa Verde, da Caixa Azul, das discussões de tarifas etc., etc. Está-se criando, portanto, uma expectativa muito mais favorável aos países em desenvolvimento. Gostaria de tocar em alguns temas que me são caros. Um deles, a respeito do qual eu discutia muito com o Pratini de Moraes, é o seguinte: é claro que a economia globalizada trouxe um conjunto de ações positivas para o mundo todo, como aumento do comércio e da produção, aumento da riqueza em geral. Mas a outra face dessa mesma moeda é o crescimento, no mundo inteiro, da exclusão social e da concentração da riqueza. A exclusão social e a concentração da riqueza se transformaram na mais poderosa ameaça à democracia e à paz universal na atualidade. Estes são assuntos para os quais o mundo está olhando. É evidente que o maior problema da humanidade no século 21 é reduzir a distância entre ricos e pobres, entre países ricos e pobres ou entre ricos e pobres dentro de um mesmo país. Não somente por uma questão humanitária, mas por

que a diferença gritante ameaça a democracia interna dos países, ameaça a paz universal. Relembre 11 de setembro, o trem de Madri, para citar só alguns fatos trágicos e marcantes de nosso tempo.

QUEM PAGA, QUEM PRODUZ

A inteligência universal se debruça sobre uma questão: como reduzir o *gap* econômico-social? Uma resposta imediata é: os países ricos devem abrir os mercados agrícolas para os países em desenvolvimento. Por quê? Porque os ricos podem pagar para não produzir, ao passo que nós temos de produzir para pagar. Parece um jogo de palavras, mas, na realidade, é a chave da mudança dos processos comerciais do mundo. Isso não está acontecendo, embora seja claramente visível, dos pontos de vista econômico, político e social. E não está acontecendo por questões eleitorais, culturais etc. O painel do algodão move uma alavanca na direção da redução do *gap* no mundo. Portanto, tem uma imensa importância.

EMPREGO, RENDA E RIQUEZA

Esta é uma vitória a ser lembrada. Transcende a questão agrícola nacional e transcende a OMC. Vale para a paz universal. É um acontecimento de suma importância, que, no caso do Brasil, vai viabilizar o crescimento da produção rural. Vamos poder aumentar empregos, renda e riqueza, vamos ter mais excedentes exportáveis, que permitirão investimentos em outras atividades econômicas, nas quais o Brasil será competitivo algum dia. Portanto, contribuirá para reduzir a distância entre ricos e pobres. Isto, é claro, inclui o Brasil. ■

PRODUÇÃO E EDIÇÃO
INSIGHT ENGENHARIA DE COMUNICAÇÃO

COORDENAÇÃO EDITORIAL

**MIGUEL BUENO
SÉRGIO COSTA**

APURAÇÃO

LESLIE SASSON COHEN

REDAÇÃO

JORGE FERREIRA

REVISÃO

MARIA DA PENHA OLIVEIRA DUTRA

PROJETO GRÁFICO

PAULA BARRENNE

PRODUÇÃO GRÁFICA

RUY SARAIVA

FOTOS

SÍLVIO ÁVILA

Anuário Brasileiro do Algodão 2004
(capa e págs. 6, 10, 21, 22, 29, 31, 36, 39, 44, 47 e 48)

MUSEU DO ALGODÃO

(págs. 15 e 16)

ZULEIKA DE SOUZA

(págs. 52, 59, 88, 97 e 106)

EDI PEREIRA

(pág. 67)

LEONARDO GOLDFARB

CEBRI - Centro Brasileiro de Relações Internacionais
(pág. 121)

AGÊNCIA ESTADO

(pág. 82)

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

(pág. 127)

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR

(pág. 133)

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

(pág. 138)

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA)

(pág. 77)

Esta obra foi impressa em couché matte 150g (capa e miolo) e couché matte 170g (guardas)

Impressão: Pancrom Indústria Gráfica

Fotolito: Definicolor