

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

ELÓI ERPEN SCHIPPER

**A IMPORTÂNCIA DOS ATORES DOMÉSTICOS NO
CONTENCIOSO DO ALGODÃO (DS267/2003) NA
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, UM ENFOQUE
SEGUNDO AS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

Prof.(a) Orientador(a): Norma Breda dos Santos.

Brasília, 2012

A IMPORTÂNCIA DOS ATORES DOMÉSTICOS NO CONTENCIOSO DO ALGODÃO (DS267/2003) NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, UM ENFOQUE SEGUNDO AS PRINCIPAIS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Elói Erpen Schipper¹

Norma Breda dos Santos²

Resumo:

O presente estudo objetiva analisar a influência de atores domésticos no caso do algodão na Organização Mundial do Comércio, relacionando a questão às principais teorias de Relações Internacionais. Por meio da apresentação do momento histórico de abertura liberal do comércio mundial e das iniciativas privadas que se lançaram, a análise do contencioso entre Brasil e Estados Unidos da América sobre os subsídios à produção e comercialização de algodão permite a constatação da presença da teoria do jogo de dois níveis, em que o ator estatal encontra-se entre dois campos opostos de forças políticas capazes de moldar e constranger sua atuação. Ressalta-se, amparados na realidade constatada, que os atores domésticos não estatais internos são formadores e tomadores de decisão de política externa e cada vez mais as teorias acolhem essa realidade.

Palavras-chave: Relações Internacionais. Atores domésticos. Algodão.

Abstract:

The present study aims to analyze the influence of domestic actors in the case of cotton in the WTO and the main theories of international relations related to it. By presenting the historical moment of opening the liberal world trade and private initiatives that were launched, the analysis of the dispute between Brazil and the United States of America on subsidies for cotton suppliers highlights the two-level game theory, in which the state was between the political forces that may shape and constrain the actions of state agents. It is emphasized that state actors and internal private sectors are perceived as formers and decision makers of foreign policy, increasingly, for the international relation theorists.

Keywords: International Relations. Domestic actors. Cotton.

¹ Graduado em Direito pela Universidade de Passo Fundo.

² Professora orientadora.

1 INTRODUÇÃO

À liberalização política e econômica do fim da Guerra Fria correspondeu uma articulação política do empresariado brasileiro. As negociações internacionais multilaterais entre a Rodada do Uruguai e o Tratado de Marrakesh ampliaram a regulamentação de novas tarifas sobre bens e serviços, regras sobre propriedade intelectual, têxteis e proteção à produção agrícola. Em especial, instituiu-se a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o órgão de solução de controvérsias (OSC). Para o Brasil, internamente, os incentivos de crédito e de gestão pública do comércio exterior sofreram alterações drásticas.

O “desencapsulamento” das discussões sobre política comercial agrícola externa, ocorreu pela liberalização interna e externa, pela internacionalização do agronegócio, e do fortalecimento do Regime Multilateral de Comércio. O Brasil aderiu ao novo contexto, traduzindo em participações que lhe angariaram experiência e vantagens econômicas.

O presente estudo tem seu foco a partir daquele novo contexto de governança global, sobre a participação dos atores domésticos nas decisões estatais, nos contextos brasileiro e norte-americano, utilizando-se do exemplo do caso do algodão. A partir disso, é possível um enfoque das principais teorias de relações internacionais. Para tanto, questiona-se: serão os agentes domésticos apenas meros partícipes na formação da política externa dos seus Estados nacionais? Haverá suporte teórico no contexto das relações internacionais para acolher a atuação de entidades setoriais, indivíduos, Organizações Não Governamentais (ONGs), agentes transnacionais (escritórios de advocacia) e comunidades epistemológicas (*think tanks*), que não sejam os Estados, como agentes decisores?

Há diferença entre o interesse no resultado do processo, na tomada de decisões e na titularidade. Da mesma forma, destaca-se que a OMC possui valor preponderante para a vocação brasileira de situar-se no centro do sistema multilateral de comércio. O Brasil tem mostrado pujança em negociações e disputas opondo-se aos efeitos perversos dos subsídios agrícolas dos países ricos sobre os países em desenvolvimento.

Diante do exposto, faz-se importante percorrer a estrada obstruída, na esperança de compreender as reais vertentes e possibilidades de análise a nível doméstico na atuação de cada País.

Assim, a pesquisa em curso tem sua divisão em três partes fundamentais:

- na primeira parte, tem-se a apresentação do momento histórico de abertura liberal do comércio mundial, e as movimentações governamentais na criação de departamentos para dar suporte à novidade. Em repercussão, as iniciativas privadas lançaram-se no processo de conhecimento do campo internacional, com vistas a auxiliar ou participar, direta ou indiretamente, com enfoque nos procedimentos contenciosos da OMC que são do interesse nacional. Assim, fundamenta-se o referido caminho servindo-se dos estudos de Gregory Shaffer, Michele Rattón Sanchez e Barbara Rosemberg.

- na segunda parte, toma-se um exemplo significativo: o contencioso entre Brasil e Estados Unidos da América (EUA) sobre os subsídios à produção e comercialização de algodão (COTTON-US, DS269, 2003/2005). Por meio do estudo de Thiago Lima (2006) demonstraram-se elementos a respeito da participação dos produtores interessados – agentes domésticos – dos EUA e sua conhecida interferência no cumprimento parcial da decisão em face do interesse político interno. Em comparação, o trabalho de Wagner Iglécias apresenta a atuação brasileira.

- na terceira parte, derivando do suporte fático para o teórico, ressalta-se a teoria do jogo de dois níveis, pela qual o governo encontra-se entre dois planos – o plano internacional de negociação, confronto ou cooperação; e o plano interno de pressão dos atores com força política capaz de moldar e constranger a atuação dos agentes estatais no exterior. Neste campo, há constatação teórica da importância dos agentes formadores da política externa e tomadores de decisão. As Teorias de Relações Internacionais, de longa data, com seja de viés realista, neoliberal ou pós-positivista, reconhecem a possibilidade de interferência dos atores domésticos na atuação dos Estados perante a comunidade internacional. A exemplo da crise dos mísseis de Cuba, foi necessário reconhecer a importância do plano individual da formulação da política externa e da estratégia de segurança. Posteriormente, neoliberais como Keohane, Milner e Hill reconhecem a flexibilização e a interdependência cada vez maior dos agentes infraestatais no campo internacional.

2 NEOLIBERALISMO E MOVIMENTAÇÃO INTERNA

A política externa brasileira formulada para atuação no âmbito do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) (1948-1994) era pouco conhecida do setor privado e da sociedade civil brasileira. Nesse período, o Brasil se envolveu menos em contendas de caráter mercantil, mas intensificou-as nos anos finais do GATT, principalmente com a entrada em vigor do Tratado de Marrakesh (1994), que instituiu a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Com o fim da Guerra Fria, a realidade política e econômica mundial modificou-se, e os países em desenvolvimento foram incentivados a sair da industrialização por substituição de importações dos anos 1960 e 1970 para investir em exportações como forma de equilibrar a balança de pagamentos.

O enrijecimento da juridicização conferiu segurança ao Brasil para atuar nos contenciosos. Os novos princípios e meios executórios favoreceram o questionamento de questões de relevante importância. A esse respeito Shaffer, Ratton e Rosemberg destacam:

A OMC causa grande impacto na economia nacional e nas práticas regulatórias. Quem participa da solução de controvérsias afeta a aplicação e a interpretação das regras comerciais que podem afetar a regulação doméstica e o processo de tomada de decisão mundial. Desde uma perspectiva instrumentalista cria-se ferramentas para os atores domésticos e políticos internacionais em uma perspectiva construtivista, as regras da OMC moldam as percepções das escolhas políticas (Shaffer; Ratton; Rosemberg, 2008:391).

O Brasil viu uma oportunidade de obter benefícios e consolidar direitos nas estruturas da OMC. Para isso promoveu ajustes estruturais internos.

2.1 Ações internas do governo

Em 1989, Fernando Collor de Mello orientou-se para contenção orçamentária, liberalização comercial e privatização. Seu discurso saudou a “abertura do Brasil para o mundo exterior, desregulamentação e a liberação das amarras da economia aos

mercados mundiais" (Cervo, 2008:445). Posteriormente, Fernando Henrique Cardoso privatizou empresas públicas e abriu a economia à concorrência global. Passou, de partidário da teoria da dependência, a forte defensor da integração brasileira na economia global, sendo exemplo das mudanças ideológicas do governo brasileiro. Também Luis Inácio Lula da Silva manteve as políticas de disciplina orçamentária e relativa liberalização, tendo liquidado débitos históricos perante o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Tesouro dos Estados Unidos da América (EUA). O período permitiu ao País os ajustes estruturais necessários, solução de problemas financeiros e com conseqüente desenvolvimento econômico.

A novidade do órgão de solução de controvérsias surgiu como instrumento de ampliação e regularização dos mercados. Para viabilizar sua participação nos contenciosos, o governo brasileiro promoveu alterações nas divisões internas no Ministério das Relações Exteriores (MRE) e em outros Ministérios afins, e liberalização do setor produtivo interno.

Conforme Gregory Shaffer et al (2008:400), com a extinção da Carteira de Comércio Exterior (CACEX) por Fernando Collor, em 1991, foi criado um órgão inter-ministerial, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) em 1995, com extensa gama de responsabilidades sobre o comércio exterior, com atribuições de formular, aprovar, coordenar a abordagem da solução de controvérsias, onde os Ministérios poderiam chegar a um consenso quanto à posição do Brasil sobre os detalhes do comércio internacional.

A CAMEX abrange o Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX), ponto de discussão de questões amplas de política comercial, onde os interesses e disputas são trazidos. O CONEX tem cadeira no Conselho da Presidência; conta com seis ministros e um secretariado; três Ministérios com responsabilidade primária pela execução das diretrizes comerciais.

Os Conselhos criados pelo governo Collor com o objetivo de auxiliar o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), constituíram-se, ao longo dos anos, em um fundamental instrumento de interlocução, negociação e estabelecimento de ações conjuntas entre a burocracia estatal e os empresários da agropecuária. Esvaziados e quase extintos por Fernando Henrique Cardoso, a recriação, a partir de 2003, sob o governo Lula, das câmaras temáticas e de conselhos formados por

empresários rurais e a tecnocracia estatal, têm conformado, no entanto, uma determinada concepção de matriz regulatória que proporciona espaços mais amplos de negociação e articulação de políticas entre Estado e empresariado do que aqueles que o agronegócio conheceu no passado recente. Além disso, as câmaras e os conselhos funcionam como caixas de ressonância do setor privado, canalizando pressões e ajudando a legitimar as tomadas de decisão da burocracia estatal. (Iglécias, 2008:82).

Em 1998, o governo criou o cargo de analista de comércio exterior – com formação em direito internacional, economia internacional ou relações internacionais – profissional destinado a atuar nos Ministérios associados à CAMEX (Shaffer et al, 2008:428).

O MRE, desde 1997, trabalha em conjunto com a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), o MDIC e agentes privados na promoção comercial e abertura de mercados. (Arbix, 2008:662).

Em 2001, o MRE criou uma unidade especializada em liquidação geral de controvérsias (Coordenação Geral de Contenciosos (CGC)), responsável pela análise do direito e dos motivos para reclamação, pela definição de estratégias, preparação e supervisão de advogados em negociações após o início dos procedimentos. Tal unidade também analisa disputas no MERCOSUL e supervisiona a negociação de novos acordos comerciais, como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o Acordo de Livre Comércio União Européia-MERCOSUL (Shaffer et al, 2008:428).

O governo brasileiro iniciou programa de incentivo à formação dos peritos em direito comercial, com estágio na capital norte-americana, e em Genebra, Suíça, para expandir a Unidade de Solução de Controvérsias brasileira. Em relação tal iniciativa, em janeiro de 2003, o MRE criou um programa de estágio para advogados privados no âmbito da missão do Brasil em Genebra, patrocinado pelo Centro de Estudos da Empresa Jurídica de estudos avançados em Direito da OMC. O pessoal da missão em Genebra organiza um programa de preparação de disputas da OMC. A partir de 2005, o programa foi expandido para incluir estagiários de associações, por exemplo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e Confederação Nacional da Indústria (CNI) (2008:435).

O Brasil desenvolveu o que o MRE chama de “três pilares”:

- uma divisão especializada de solução de controvérsias localizado na capital, Brasília (o “primeiro pilar”);
- a coordenação entre esta unidade e a do Brasil OMC, em Genebra, a missão (o “segundo pilar”); e
- a coordenação entre ambas as entidades e setor privado do Brasil, bem como legislação referente a empresas e consultores econômicos financiados pelo setor privado (o “terceiro pilar”).

Celso Lafer, embaixador na missão brasileira em Genebra e Ministro das Relações Exteriores em 2001, foi responsável pela criação de seis departamentos especializados para atender os contenciosos com mais pessoal e orçamento. Os últimos três Ministros de Relações Exteriores (Luiz Felipe Lampreia – 1995-2001, Celso Lafer – 2001-2002, e Celso Amorim – 2002-2010) tiveram profunda experiência com a cultura organizacional da OMC e da missão do Brasil em Genebra. Em consequência, com apoio político, logístico e financeiro necessários para atuação (2008:426).

A partir dessas ações iniciais, o governo brasileiro começou a estruturar-se para atuar no âmbito da OMC.

2.2 Iniciativa privada nacional em busca da OMC.

Com o novo campo de conhecimento a gerar oportunidades de negócios, o interesse geral da sociedade aumentou e proliferaram Institutos de Pesquisa, cursos de direito comercial internacional, criação de redes de conhecimento e a preparação para concursos para agente de comércio exterior.

Em 2000, a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), ofereceu três opções de curso de nível superior jurídico de Graduação: dois deles enfocando a OMC, assim como Mestrado e Doutorado (2008:440).

Em 2002, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), em São Paulo, fundou uma nova Faculdade de Direito em “Comércio Internacional e Circuito de Investimento”, que redefiniu os campos daquela ciência. A FGV lançou pós-graduação sobre a OMC em 2003, que, pela primeira vez, reuniu professores e profissionais de Direito Comercial em setores público e privado, dentre os quais: Celso Lafer (ex-Ministro de

Relações Internacionais, que criou a Unidade de Resolução de Litígios), Roberto Carvalho de Azevedo (chefe da Unidade de Solução de Controvérsias no caso da Embraer), José Roberto Mendonça de Barros (economista e ex-Secretário Geral da CAMEX), Marcos Jank (economista da área agrícola e presidente do ICONE), Christian Lohbauer (ex-chefe do departamento de Relações Internacionais da FIESP e atual presidente da ABEF Advogados Privados), dentre outros. Em suma, várias universidades em todo o Brasil promoveram adequações para incluir a integração comercial em seus currículos, incluindo cursos sobre OMC, comércio e desenvolvimento, e relações econômicas internacionais (2008:442-3).

A FIESP, cujos membros representam cerca de 80% da capacidade industrial do país, criaram Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior. A Confederação Nacional de Indústrias criou Unidade de Negociações Internacionais, com profissionais de relações internacionais e advogados. A Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e Embraer também criaram departamentos especializados comércio internacional nessa época.

Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE) e a empresa DATAGRO adaptaram-se para fornecer estudos e análises econométricas para os casos do contencioso Açúcar-CE, Bananas-CE, BR-Pneus e *dumping* norte-americano em prejuízo do etanol nacional e para rodada Doha. (2008:450)

As reuniões da ALCA em 2003 em Miami ajudaram a desencadear a criação de uma parceria oficial entre o setor industrial e o agrícola, como nova coalizção empresarial brasileira, rompendo a tradição de concentração setorial, para reunir em uma única força, as Confederações Nacionais da Indústria, da Agricultura, do Comércio, e as federações de indústrias estaduais, a fim de estabelecer canais de comunicação com o Governo.

O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), de 1998, formado por intelectuais, líderes empresariais, autoridades do governo e acadêmicos, pretende ser o mais importante *think tank* em assuntos internacionais. Reune nomes famosos e grandes assuntos em pauta. (2008:452)

Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP), uma coalizção com mais de 35 ONGs, sindicatos e organizações do movimento social, com objetivo de coordenar as posições da sociedade civil sobre assuntos comerciais internacionais com

base em análises dos impactos sociais sobre a diversas realidades: trabalho, agricultura, meio ambiente, propriedade intelectual, serviços e investimentos. (2008:453)

Essas iniciativas concomitantes aos contenciosos da OMC demonstram a força com que os atores domésticos ampliaram sua participação e interesse sobre os assuntos da política externa e prepararam a atuação brasileira no OSC.

2.3 Procedimentos junto ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Conforme Varella (2009:6):

“O Órgão de Solução de Controvérsias segue um conjunto de regras processuais previstas no Entendimento sobre Solução de Controvérsias da OMC, um pequeno tratado com prazos específicos e procedimentos claros para cada etapa processual. Praticamente todos os tratados da OMC se submetem a este sistema de solução de controvérsias.

Na primeira fase, de consultas, os membros manifestam seu descontentamento com práticas comerciais consideradas irregulares em relação aos tratados que integram o sistema OMC. Podem ser a violação a um acordo comercial, a frustração de ganhos comerciais derivados dos tratados firmados (*damnum sine injuria*). Busca-se uma solução amigável por no mínimo 60 dias. Terceiros interessados também podem mobilizar recursos para ingressarem ou como partes ou como intervenientes processuais.

Nos primeiros doze anos de existência do OSC, a fase de consultas durou em média sete meses (Mavroids; Horn, 2008). A metade dos contenciosos não passa desta etapa. Há acordo ou os custos políticos e econômicos do processo serão mais elevados do que seus benefícios. Os bons ofícios do Presidente podem se desenrolar tanto em Genebra, quanto nos próprios Estados envolvidos.

Se não houver uma solução mutuamente ajustada, o membro pode solicitar a instauração de um painel, composto por três árbitros, escolhidos pelo Presidente do OSC, dentre uma lista de nomes indicados pelo conjunto de Estados, composta por funcionários das representações diplomáticas ou da própria OMC, professores ou advogados.” (VARELA, 2009:07)

O Brasil tem sido o mais bem sucedido, dentre os países em desenvolvimento, em termos de quantidade de processos no OSC. É o quarto país mais frequente, depois dos EUA, da União Européia e do Canadá. Havia participado até 31 de dezembro de 2007 de 86 dos 369 casos registrados, apresentando uma razão de 23% de envolvimento. Foi reclamante em 11 casos, reclamado em 3 casos e terceiro

em 35 dos 136 casos em que houve relatório adotado pela OMC no período, em 36% de participação (*WTO*).

Dentre os três casos mais conhecidos, destacaram-se:

a) EMBRAER

Em 1996 o Brasil enfrentou uma controvérsia que iria receber atenção generalizada da política brasileira, do setor privado e dos meios de comunicação e levaria a uma mudança no governo do abordagem para a solução de controvérsias da OMC: o caso, trazido pelo Canadá em nome da empresa canadense fabricante de aviões Bombardier, contra a subvenção do Brasil da fabricante brasileira de aeronaves Embraer.

O Brasil recebeu e apresentou reclamação contra o Canadá em nome da Embraer, resultando em uma série complexa de decisões em que o Órgão de Apelação concluiu que, tanto o Brasil como o Canadá, violaram disposições do acordo da OMC sobre subsídios. O caso paradigmático deu início ao processo de aperfeiçoamento dos órgãos de atuação em procedimentos contenciosos junto à OMC e despertou o interesse da mídia e da sociedade brasileira (Shaffer et al, 2008:406).

b) Quebra de patentes.

Em 2000, os EUA insurgiram-se contra uma disposição legal brasileira de patentes que permitia o licenciamento compulsório, num momento em que a sociedade civil estava precisando de remédios de menor custo para responder à pandemia do *Human Immunodeficiency Virus* (HIV). Embora a queixa daquele país não objetivasse as drogas para o tratamento da AIDS, o Brasil foi capaz de enquadrar o caso dessa forma, flexibilizando as patentes para fins farmacêuticos, sendo tal feito considerado uma vitória de repercussão internacional, especialmente para países da África que se beneficiaram como interessados. (2008:416)

c) Subsídios agrícolas

O painel bem sucedido contra políticas de subsídios dos EUA e da União Européia fez o Brasil avançar no sistema da ONU. As reclamações contra EUA-Algodão e CE-Açúcar contribuíram para o Brasil se sobressair como liderança do G-20 e mostrou os impactos negativos sobre a produção agrícola nos países em desenvolvimento do programa de subsídio dos EUA e europeu.

Segundo Shaffer, Rosemberg e Ratton (2008:424), a atuação bem sucedida se deve às seguintes características da política externa brasileira:

- O Brasil tem vantagem sobre outros países pela atuação profissionalizada, meritocrática e adaptável.
- O Brasil instituiu processo interministerial para facilitar abordagem coerente e coordenada das controvérsias em vários ministérios.
- O Ministério de Relações Exteriores criou unidade especializada para interação com o setor privado.

Os desafios que o sistema sistema geral de controvérsias apresenta são:

- falta de capacidade para organizar informação relativas ao comércio e às oportunidades, bem como uma relativa falta de experiência jurídica na jurisprudência contextualizada da OMC;
- restrições financeiras, incluindo para contratar consultoria legal;
- medo de pressão política e econômica dos Estados Unidos, da União Européia e de outros grandes mercados, resultando em redução de incentivos para trazer reivindicações; e
- os seus próprios sistemas de governança interna.

3 CONTENCIOSO DO ALGODÃO

3.1 O processo

Depois de ter assistido aos debates internos dos Estados Unidos sobre a “Farm Bill” em 2001, e diante da impossibilidade da extinção voluntária dos subsídios aos produtores de algodão estadunidenses, o Brasil apresentou consulta em setembro de 2002.

A representação brasileira questionou o governo dos Estados Unidos da América (EUA) sobre os créditos, doações e assistências à sua produção e industrialização de algodão. A proteção americana ao setor interno afeta negativamente o preço do produto e violando a os tratados multilaterais de comércio, em especial os artigos 5(c) e 6.3 (b) dos *Subsidies Countervailing Measures Agreement*, firmado no âmbito da OMC.

As negociações e consultas não atingiram o objetivo e, em fevereiro de 2003, foi solicitada abertura do painel contra os EUA (WT/DS267/7). Após debates e análise, em abril de 2004 o OSC emitiu julgamento favorável ao Brasil. Em 2005 os EUA recorreram tendo sido negada a revisão, consagrando a vitória jurídica, como segue:

“ Após meses de análise e negociações, em março de 2005 o Órgão de Apelação da OMC negou a réplica do governo dos Estados Unidos e reiterou o pleito do Brasil. A OMC estabeleceu então, para julho de 2005, o *step one*, data-limite para o fim de um conjunto inicial de subsídios por parte daquele governo. Para setembro de 2005, foi estabelecido o *step two*, com o fim de extinguir um conjunto mais abrangente de subsídios. Como, em outubro de 2005, o referido país ainda não havia cumprido as medidas relativas ao *step two*, o Brasil solicitou à OMC sanções comerciais da ordem de US\$ 1 bilhão ao ano contra os Estados Unidos.” (Iglécias, 2007:97).

Em cumprimento à sentença, o governo dos EUA eliminou a primeira etapa da determinação (“Step one”). O programa de crédito “Step two” deveria ser eliminado até 30 de junho de 2005, não o foi por estar submisso ao Congresso Nacional e portanto sujeito à interferência dos beneficiários: os agricultores americanos.

3.2. Jogo de dois níveis: agricultores americanos

Pelos apontamentos de Thiago Lima (2006) é possível imaginar a estrutura doméstica e a influência dos produtores sobre o processo de decisão política com relação aos subsídios do algodão. Desde 2001, o governo vem procurando reformar a “Farm Bill” para adequar à nova situação de mercado, sem conseguir, pelo que sofreu a reprovação do órgão internacional multilateral.

Mesmo frente a condenação, e não obstante o interesse e a boa vontade em honrar a decisão do OSC, os fortes *lobbies* da política interna estadunidense mantiveram interferência direta e imediata.

O fato de a sentença não ter sido integralmente atendida no prazo estipulado, demonstra a importância de se entender o processo de formulação da política interna

dos EUA. O “Step two” não foi eliminado pelo Congresso, causando constrangimento à administração federal.

Porque o Congresso não atendeu a determinação? Lima (2006), utilizando análise estatística, resalta as seguinte situação:

“O algodão não é economicamente relevante para os Estados Unidos, mas sim politicamente, tendo em vista que o eleitorado atinge 17 estados da federação – Alabama, Arizona, Arkansas, Califórnia, Carolina do Norte, Carolina do Sul, Flórida, Geórgia, Kansas, Louisiana, Mississippi, Missouri, Novo México, Oklahoma, Tennessee, Texas e Virginia – formam o *cinturão do algodão*, localizado ao sul dos EUA.

A nível nacional, observa-se que embora os Estados Unidos sejam o segundo maior produtor mundial de algodão, atrás apenas da China, a produção nacional é parte ínfima do PIB americano. O setor agrícola possui alguma relevância para as exportações nacionais, representando 7,5% do total entre 1999 e 2003. À época do contencioso, ao analisar a pauta agrícola, verifica-se que o algodão é uma das maiores commodities exportadas dentro da diversificada pauta americana.

[...]

As exportações agrícolas no estado comparadas às totais são relevantes para cinco estados do cinturão: Arkansas, Kansas, Mississippi, Missouri e Oklahoma os quais exportaram mais de 10% do total em produtos agrícolas.

Os estados dos EUA são subdivididos em 438 distritos de acordo com o tamanho da população. Dos 213 distritos dos 17 estados do cinturão do algodão, há cultura desse produto em 111 distritos, embora o tamanho e a produtividade da área de cultivo sejam assimétricas.

Dos 111 distritos, o algodão é um dos três produtos agrícolas mais vendidos em 41 distritos, e está entre os três maiores em termos de área plantada em 54 distritos. (Lima, 2006:144)

Observa-se, portanto, que o Algodão possui maior relevância econômica a nível distrital, menos a nível nacional, mas é fonte de elevado poder político, sem ser representativo eleitoralmente. “Um grupo pequeno de interesse bem mobilizado, que pode ter mais influência que um grande grupo disperso” (Cintra, 2005 apud Lima, 2006:145).

Os cotonicultores reunidos em associação, formam o *National Cotton Council of America* (NCC), que reúne empresas e fazendas que compõem a indústria do algodão desde 1938. Faz-se importante destacar que o objetivo do NCC é assegurar que seus interesses sejam levados em consideração pelo governo (Lima, 2006:146).

Além de dialogar com políticos visando influenciá-los e informá-los, o NCC coleta informações sobre processos políticos de seu interesse e divulga o

comportamento dos políticos aos eleitores. Desse modo, pressiona políticos para que ajam no interesse da indústria (2006:146).

De acordo com o NCC (2004), a indústria do algodão emprega 450 mil pessoas, número correspondente aos eleitores que teriam suas preferências políticas afetadas no caso da adequação ao parecer da OMC. Nacionalmente, esse é um número bastante reduzido, pois, em 2000, a população dos EUA era de mais de 310 milhões de pessoas, sendo 130 milhões de trabalhadores. No mesmo ano, o número de pessoas aptas a votar era de 202.609 milhões (USCB, 2002) (2006:146).

Em suma, a produção da indústria e das fazendas de algodão gera quantidade pequena dos empregos no cinturão do algodão, e mobiliza poucos eleitores. Disso infere-se que, salvo eleições com margens estreitas de vitória, os votos desses trabalhadores exercem baixa influência sobre o sistema decisório dos candidatos ao Congresso ou à Presidência.

As doações de campanha eleitoral garantem, todavia, o grau de comprometimento entre políticos e grupos de interesses. Se elevado o suficiente, compra e mantém posições políticas importantes.

De acordo com o *Center for Responsive Politics*, de 1996 a 2004, o setor de *agrobusiness* foi um dos dez maiores doadores para candidatos à Presidência, ao Senado e ao Congresso Americano. As doações do NCC são representativas em seu subgrupo, ainda maiores se consideradas regionalmente. Logo, os congressistas do cinturão do algodão deliberam a favor dos seus apoiadores (2006:148)

Lima arremata, agora citando Miller e Browne, que a política agrícola americana (*Farm Bill*) é alvo constante de críticas. Os produtores ricos atraem propaganda negativa sobre o tema e a sensibilidade econômica do governo (Miller, 2005 apud Lima, 2006:148). Os políticos criam regras que beneficiem sua base social em troca de votos e doações, gerando um círculo vicioso (Browne, 1995 apud Lima, 2006:149). O caso do algodão mantém sua repercussão até os dias atuais, com retaliação cruzada, com desdobramento posterior e repercussão na rodada de Doha.

É importante destacar que os subsídios recebidos e o financiamento de campanha eleitoral influenciam a conduta das autoridades contra o direito internacional e são importantes fatores na formação da política externa.

3.3 Jogo de dois níveis: agricultores brasileiros

Ana Paula Machado, em dissertação de mestrado em Relações Internacionais, destaca que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) criou a Secretaria de Relações Internacionais (SRI), em 2005, mediante atuação do então Ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues. Em reforma realizada à época em que se encerrava o contencioso do algodão na OMC, adequou a estrutura interna institucional do MAPA para atender à nova realidade do agronegócio nacional. (2009:75)

Proporcionalmente, a participação do setor agrícola na economia brasileira sempre é relevante, conforme apontamento comparativo da época, por Iglécias:

“De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o agronegócio brasileiro foi responsável, em 2004, por 33% do produto interno bruto (PIB), 42% do volume das exportações e 37% dos empregos do país. O PIB do setor naquele ano chegou a US\$ 180,2 bilhões, contra US\$ 155,2 bilhões alcançados em 2003. Entre 1998 e 2003, a taxa de crescimento do PIB agropecuário foi de 4,67% ao ano. Em 2004, as exportações do setor agropecuário renderam ao país US\$ 39 bilhões, com superávit comercial de US\$ 34,1 bilhões. No ano de 2005, o país obteve um novo recorde, com exportações na ordem de US\$ 43,6 bilhões e superávit de US\$ 38,4 bilhões, para finalmente atingirem, em 2006, a marca de US\$ 49,4 bilhões e gerarem um superávit comercial de US\$ 42,7 bilhões.” (Iglécias, 2007:83).

É de se referir que a estrutura governamental foi ajustada à nova realidade mas não custeou as pretensões internacionais dos agricultores. Para tanto, o setor mobilizou-se de forma privada, custeando as despesas da demanda, conforme orientações do MRE:

“Em julho de 2002, após uma reunião conjunta promovida em Washington pelo Banco Mundial e pelo Comitê Consultivo Internacional do Algodão, a Abrapa foi convencida, por iniciativa da embaixada brasileira nos Estados Unidos, de que o caminho para os cotonicultores brasileiros era a ida à OMC. Naquele mesmo mês, a entidade empresarial e a Coordenadoria Geral de Contenciosos do Ministério das Relações Exteriores passaram a trabalhar de forma mais estreita no sentido de tomar as providências necessárias à apresentação do pleito brasileiro. As reuniões ocorreram

também entre a Abrapa e diversas outras instâncias do governo. Após uma série de consultas, a associação optou por contratar os serviços jurídicos de uma banca internacional de peso na questão do comércio internacional. A escolha ocorreu sobre o escritório norte-americano de advocacia Sidley Austin Brown & Wood LPP, que havia sido o mesmo que trabalhara no contencioso da Embraer contra a canadense Bombardier, também no âmbito da OMC, na segunda metade da década de 1990. (Iglécias, 2007:88).

O Secretário de Política Agrícola do MAPA, Pedro de Camargo Neto, desempenhou importante papel catalisador no caso, reunindo governo e cotonicultores na discussão para os posicionamentos políticos para o caso, pois: “a Camex tem atribuição legal para definir as estratégias comerciais do país, mas seu mandato político limita-se às decisões de menor alcance” (Veiga, 2007:157).

Os produtores decidiram contratar a banca de advocacia internacional Sidley Austin Brown & Wood LPP, para compor a parceria público-privada composta por “Unidade de Liquidação Controvérsias” do MRE de Brasília, a missão brasileira em Genebra e a equipe econômica de consultoria e planejamento de mercado DATAGRO. (Shaffer et al, 2008:451)

Pela primeira vez o Brasil apostou em uma consultoria nacional – viria a contratar Veirano advogados posteriormente - para atender a uma disputa na OMC e litigou sem participação adicional de assessoria dos EUA ou União Europeia. Com essa iniciativa, abriu novos contornos na atuação dos agentes domésticos na arena internacional. A organização conjunta decorre do interesse pelo desenvolvimento comum a partir da cooperação.

4 JOGO DE DOIS NÍVEIS

As Teorias de Relações Internacionais são recursos para se analisar dadas realidades, uma vez que um ator não se inspira numa teoria para agir. Portanto, o comportamento dos cotonicultores norte-americanos e ou brasileiros, como interessados na política externa, encontram campo de análise a ser explorado. Não se tem condições de saber, portanto, a partir dessa premissa: se os produtores agem conforme os ditames de algum padrão teórico, ou se a teoria elucida os valores do

comportamento. Como este ambiente não trata de religião, presume-se que não há interferência doutrinária sobre a ação. O arbítrio, *a priori*, impera. *A posteriori* imperará a teoria.

Dessa forma, Robert Putnam há 40 anos constatou que as relações internacionais colocam os agentes estatais a lidarem simultaneamente entre dois planos, o doméstico e o internacional. No nosso caso, o âmbito internacional será o contencioso com a parte contrária; e, no âmbito interno, as pressões dos produtores rurais como agentes influenciadores das decisões estatais.

Nessa perspectiva é central, como marco teórico do presente argumento, a contribuição de Robert Putnam (“Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization*, n. 42, 1988:427/431):

“Domestic politics and international relations are often somehow entangled, but our theories have not yet sorted out the puzzling tangle. It is fruitless to debate whether domestic politics really determine international relations, or the reverse. The answer to that question is clearly "Both, sometimes." The more interesting questions are "When?" and "How?" This article offers a theoretical approach to this issue, but I begin with a story that illustrates the puzzle.’

Much of the existing literature on relations between domestic and international affairs consists either of ad hoc lists of countless "domestic influences" on foreign policy or of generic observations that national and international affairs are somehow "linked." James Rosenau was one of the first scholars to call attention to this area, but his elaborate taxonomy of "linkage politics" generated little cumulative research, except for a flurry of work correlating domestic and international "conflict behavior.”

A teoria do jogo de dois planos é marco teórico de vanguarda do reconhecimento da importância da presença dos atores domésticos na arena internacional.

4.1 Interdependência entre processos internos e dinâmica internacional

Embora os agentes internos não sejam aceitos como atores internacionais propriamente ditos, o panorama teórico referente ao reconhecimento do nível doméstico já perpassa três décadas de avanço. A produção científica sobre a complexidade da agenda internacional, não consegue se esquivar da participação direta dos atores domésticos nos interesses internacionais, que varia de uma sociedade a outra. Conforme estudo científico e análise comparada de James Rosenau (1970:370):

“In other words, the acceptable limits within which the essential structures of societies can vary are considerable, so that normally the balance between the adaptive and maladaptive foreign policies of a nation falls within the two extremes of the scale. Through the years societies move back and forth on the scale because of variations in their essential structures, because of developments in their environments, or because of changes at home and abroad. The greater the degree of internal and environmental change, the greater the demands on the adaptive capacities of a society and the greater its fluctuation back and forth between the two extremes. This is presumed to be so because the internal changes are likely to foster a need to alter the environment along compatible lines and the shifts in the environment are likely to necessitate the formulation of new policies which, in turn, may require corresponding adjustments in the society's essential structures.”

Rosenau claramente reconhece a interferência dinâmica dos atores intraestatais nas adequações no ambiente político.

Alcides Costa Vaz (2002) é simpático à questão, ao destacar:

No entanto, os esforços de elaboração teórica nesse sentido não são propriamente recentes. Integram a abordagem pluralista que se desenvolveu desde os anos 70, inicialmente voltada para a análise dos processos de tomada de decisão, em que se destaca “The essence of decision: explaining the Cuban missile crisis” (Boston: Little Brown Co., 1971), de Graham Allison, marco fundamental no estudo dos processos decisórios, sobretudo em razão da sistematização de modelos que apresenta o que passaram a orientar a grande parte dos estudos posteriores nesse campo. [...] As abordagens foram posteriormente relegadas a um plano secundário no debate teórico, no âmbito das relações internacionais, em favor do neorealismo prevalescente nos anos 80, refletindo o recrudescimento da Guerra Fria.

Os fatores domésticos voltaram a ser considerados em novas formulações teóricas a partir do final da década de 1980, retratando a crescente interdependência entre os processos domésticos e a dinâmica do sistema internacional, sobretudo após a superação da bipolaridade e o aprofundamento da interdependência em vários campos, notadamente o econômico, resultando em maior exposição dos processos domésticos a forças transnacionais e vice-versa. (Vaz, 2002:247-248).

Bertrand Badie (2008), da Escola Francesa, em “O Diplomata e o Intruso” afirma que:

Se seguirmos o olhar durkheimiano, a arena internacional aparecerá provada de atores sociais de toda a espécie, corroída e recortada pelas mais diversas patologias sociais, lavrada e recomposta por disputas sociais mais variadas. Protegida e organizada pelos Estados, a arena é, em primeiro lugar, um espaço de entrecruzamento das sociedades: as ocorrências políticas que outrora regulavam a agenda dos gladiadores não mais

monopolizam o ritmo de suas ações. A mundialização, o enfraquecimento dos Estados, a regressão da potência voltam a dar aos indivíduos e aos grupos uma margem de autonomia suficiente para imporem diretamente suas vontades, suas aspirações, as suas vozes, mas também sua violência. (Badie, 2008:49).

Pela exposição teórica, verifica-se a existência e o reconhecimento da competição entre dois planos, em que o governo opera com as regras cada vez mais permeáveis e os atores internos cada vez mais internacionais.

Pela ótica interna, a partir da análise do contencioso do algodão, há diferentes padrões de comportamento em cada lado das partes em litígio, e diferentes modelos de pressão sobre os agentes governamentais, com relação de interdependência entre a arena internacional e o nível doméstico.

No caso brasileiro, é vistosa a atuação ao reunirem-se na soleira dos contenciosos comerciais: acadêmicos, associações de classe, *think tanks*, consultorias e escritórios de advocacia (Arbix,2008:668). Quanto ao comportamento norte-americano, a competição inicia-se a nível burocrático, embasada na força do poder econômico e valorização da anarquia internacional.

4.2 Modelo do ator político-burocrático, a essência da decisão e a ótica do realismo estrutural.

Desde o contexto da crise dos mísseis de Cuba, no auge da Guerra Fria, Snyder (1958;1962) e Allison (1971;1999) detectaram a importância da conduta dos indivíduos e agentes domésticos sobre o processo de decisão do Estado. Suas decisões produzem resultados relevantes sobre os assuntos internacionais. (Steiner, 1977:386)

Allison & Zelikov destacam na obra “ The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis” (1999:357), cujo título é baseado numa frase de um discurso de John F. Kennedy: "The essence of ultimate decision remains impenetrable to the observer - often, indeed, to the decider himself", três modelos de processo decisório da política externa e a influência dos atores domésticos, a saber:

1) O Modelo do Ator Racional. Estado unitário maximizador de valor, centraliza decisões.

2) O Modelo do Processo Organizacional.

3) O Modelo Político-Burocrático é aquele em que vários atores individualizados competem para alterar a política externa, em instâncias definidas, governo, setor privado, indivíduos buscando interferência favorável aos seus interesses.

O modelo do ator político-burocrático se sobressai para o caso do algodão, no tocante aos produtores norte-americanos, tendo em vista que embora a decisão se concentre junto ao governo, há uma clara interferência dos atores domésticos no processo de formação da política externa, em competição com o posicionamento do congresso e do executivo em oposição ao foro multilateral. Um conflito de forças. “To explain why a particular formal governmental decision was made...it is necessary to identify the games and players, to display the coalitions, bargains and compromises, and to convey some feel for the confusion” (1999:257)

Kenneth Neal Waltz em seu clássico do realismo em “O Homem, o Estado e a Guerra:uma análise teórica” (1959:101) no tocante à segunda imagem, afirma: quando o Estado age, são as pessoas que agem nele. Há erro em omitir a causa está dentro da estrutura política onde ocorrem as ações individuais e sociais. A condição interna de um Estado determina o seu comportamento externo.

Waltz em 1979 em sua obra realista estrutural “Teoria da política internacional” (cap. 5 e 6) não faz destaque para a natureza humana, mas argumenta que as pressões da anarquia definem resultados independentemente dos regimes políticos domésticos. Afirma que as explicações não podem ser reducionistas, existindo interdependência. “[...] uma estrutura política interna é definida, primeiro pelo qual é ordenada; segundo pelas funções das unidades; terceiro pela distribuição das capacidades... como as unidades são posicionadas ou organizadas.”

Esse apontamento refoça a ideia que a institucionalização (decisão da OMC) torna-se um obstáculo à sobrevivência dos produtores, que opõem sua superioridade econômica à cooperação internacional, num padrão comportamental de auto-ajuda.

Em desafio à postura realista, Steiner (1977:390), citando Allison(1971;1999) e Snyder(1958;1962;1968) informa que estes já haviam percebido a necessidade de reconhecer a integração do jogo de dois níveis. Colocam dessa forma, o enfoque sobre o processo de formação da decisão dos agentes para melhor explicar a ação internacional.

O processo de tomada de decisão é um ponto de convergência da ideologia, políticas, organização, eventos, instituições, opinião pública, legislação e características nacionais. (McClosky, 1962:197 apud Steiner, 1977:394).

Segundo Steiner (1977:393), Snyder (1958:17) acredita que a ação do Estado assim concebido deve ser entendida a partir do ponto de vista dos tomadores de decisão. A decisão é o objeto principal de análise, qual seja a criação do mundo social como os órgãos decisores visualizam. Para isso, elaboram um esquema conceitual que ajuda a construir a situação.

Allison (1971:145,246-250) não adere a abordagens baseadas em suposições, como Schutz e Snyder, ao imputarem sentido intelectual às políticas nacionais. As decisões acontecem, não são elaboradas. Mais frequentemente do que não, isso gera uma dinâmica “resultante”. Mesmo as melhores das intenções são, inevitavelmente, frustradas e distorcidas, muitas vezes além do reconhecimento. As decisões são, portanto, melhor visualizadas não como ações estruturadas de acordo com os objetivos e propósitos humanos, mas como “acontecimentos” determinados pela concatenação dos fatores casuais.

Em Allison (1971:245) há um ponto de começo onde as influências podem ser detectadas e medidas em relação à sua eficácia. Um ponto “onde as políticas são desencadeadas”, tendo início ao registro de seu efeito sobre o curso de relações internacionais.

Snyder e Paige (1962:212-213) expõem quatro variáveis a que estão sujeitos os tomadores de decisão para formação da política externa: fatores organizacionais, configuração interna, configuração externa e fatores conjunturais. Enquanto Allison prevê integração de "assuntos divergentes" por meio da tomada de decisão, Snyder visualiza os tomadores de decisão integrá-los dentro desse quadro.

Entender a composição de forças doméstica é fundamental. Certos atores podem promover modificações domésticas a partir de questões internacionais da mesma forma como auxiliar em algum projeto internacional. Por exemplo, o presidente do comitê de agricultura da Câmara pode obstruir um projeto de lei ou o ministro da Economia, responsável pela inflação, não autorizar aumento de tarifas.

Instituições podem ter funções determinantes nas interações entre grupos de interesse, eleitores e políticos. A literatura identifica, portanto, quais instituições determinam o comportamento do Estado.

O interesse privado dos agricultores é central, são tomadores de decisão e formadores da política externa, interferindo diretamente no descumprimento da decisão do OSC. Não seriam atores internacionais de nível doméstico, que fazem com que o Estado aja com superioridade transparecendo um ambiente político-burocrático e estruturalista na arena internacional.

4.3 Modelo do processo organizacional, ótica neoliberal institucionalista.

Pelo lado brasileiro, salienta-se o segundo modelo proposto por Allison.

O modelo do processo organizacional caracteriza-se pelo fato de que a política externa é o resultado da combinação entre governo e várias organizações. É um composto de estrutura, cargos, funções, entidades, missão, frequentemente com interesses distintos. A troca de informações é elemento essencial para o funcionamento ordenado do conjunto. Esse modelo opera dentro da realidade de tempo e informação disponível, sem procurar uma solução ótima, mas evitando riscos maiores. “It is understood that countries and governments are not unitary actors, but vast conglomerate(s) of loosely allied organizations, each with a substantial life of its own” (Allison & Zerbakov, 1999:143)

O contexto resultante da associação entre governo e setor privado interno ocorrida na preparação para a atuação no contencioso do algodão, no caso brasileiro, atende aos ditames da teoria institucionalista neoliberal de relações internacionais.

A perspectiva neoliberal coloca as instituições internacionais como valor central, na forma de regimes ou de procedimentos juridicizantes, a orientar o comportamento dos Estados e sua inserção internacional.

Pela Teoria Neoliberal Institucionalista da Interdependência Complexa (Sarfati, 2009:155), os Estados seguem sendo os principais atores das relações internacionais em um sistema descentralizado (anárquico). O mundo, nesse caso, não é caracterizado pelo caos e pelo estado de natureza, porque possui um ordenamento caracterizado nas instituições internacionais. A institucionalização definida pelas

regras estabelecidas, normas, convenções, reconhecimento diplomático, regidos por entendimentos formais e não formais.

A OMC assume a representação da eficácia a partir das regras capazes de demonstrar condições que facilitam a cooperação, pois a institucionalização liberal corresponde aos novos desafios como força global democrática, a partir do livre comércio regulado por instituições multilaterais. (Griffiths, 1992:51)

Helen Milner (1997) apresenta parâmetros para a presente discussão ao explicar as interrelações entre a política doméstica e a cooperação internacional. Demonstra como e quando a política interna afeta as relações internacionais. Defende que as estruturas de preferências, as instituições do processo decisório e a distribuição de informação entre os atores são o que identifica a amplitude da interferência dos atores domésticos na formação da política externa.

Com as colocações de Milner e Keohane(1996) é possível sair da visão realista para a pluralista e, com isso, buscar entendimento sobre o fenômeno da interdependência internacional, justificado em um argumento fundamental, a internacionalização econômica:

“Economic transactions across national boundaries have expanded dramatically over the last two decades. Hence internationalization can be expected to increase integration between domestic and international markets, where integration is defined in terms of the convergence of prices of goods, services, and capital in those markets. Although internationalization and integration do not perfectly covary, and measures of price convergence are hard to construct, the correlations between short-term interest rates have become quite high recently, returning to levels only seen in the Gold Standard period.” (Keohane & Milner, 1996:10)

Após a interligação entre mercados internacional e interno, resta clara a atividade de integração dos agentes domésticos no contexto de distensão internacional.

As variáveis intervenientes entre as preferências de atores domésticos relevantes e a posição oficial do Estado de duas formas principais: “determinam quais atores têm maior influência no processo político” (Milner, 1997:127).

Fatores, como regime político, intensidade da relação sociedade-governo e a concentração do processo decisório são determinantes do grau de politização doméstica de assuntos internacionais (Cortell; Davis Junior, 1996; Carvalho, 2003).

Maria Izabel de Carvalho (2003), ao produzir uma resenha do trabalho de Christopher Hill, demonstra que Hill discute os limites e as contribuições de diferentes abordagens teóricas das Relações Internacionais para o entendimento da política externa. De acordo com ele, o realismo e o neorealismo são insuficientes, não apenas pelas razões que vêm sendo tradicionalmente apontadas no âmbito da disciplina – os pressupostos do ator unitário e racional –, mas, também, porque aqueles quadros de referência não consideram o inter-relacionamento entre fatores de ordem doméstica e internacional na explicação dos fenômenos associados à política externa. O nível doméstico é dimensão relevante na configuração da perspectiva teórica do autor (Hill apud Carvalho, 2004:431)

‘Além disso, a natureza e as origens das preferências em política externa não podem ser consideradas como dadas. (:434). Sugere, ainda, que o estudo da política externa, pode e deve ser, comparativo, conceitual, interdisciplinar e que se estenda através da fronteira externo/doméstica. E, também, que ele deve ser analítico no sentido do distanciamento, de não ser preconcebido, porém, não deve ser positivista no sentido de assumir que os fatos são sempre exteriores e desligados das percepções dos atores e de seus próprios entendimentos. (:435).

‘[Hill] Ressalta que os mecanismos de responsabilização ainda são limitados na esfera da política externa, porém, o esmaecimento das fronteiras entre o interno e o externo, o aumento de questões intermésticas., a intensificação da interdependência e a mobilização de organizações não-governamentais de âmbito internacional são fatores que cooperam para o envolvimento e o maior interesse dos membros das sociedades nacionais em relação à política externa e contribuem para aumentar a eficácia dos mecanismos de controle democrático. (:435)

Maria Izabel de Carvalho afirma que, para Hill, o ator mais relevante no âmbito da política externa ainda é o Estado, tendo em vista a sua capacidade de mobilização política. Contudo, organizações não-governamentais são atores que podem e devem ser investigados quanto à política externa. (:434).

‘[...] mesmo onde um ator não é independente inteiramente dos Estados, carece de um eleitorado claro e possui somente um âmbito limitado de interesses, ainda assim pode ser válido considerá-lo em termos de política

externa. [...] Soberania [...] pode estar faltando, mas a entidade interessada pode ainda possuir abrangência para implementar decisões que afetem outros. [...] em resumo, um grau de atuação.

Cidades, regiões, seitas e organizações não-governamentais são possíveis atores que podem e devem ser investigados quanto à política externa. (:434).

Como visto, Hill relaciona conceitualmente a política externa a um ambiente de interpenetração entre o externo e o interno e de erosão de suas fronteiras sem deixar de distingui-la como um espaço próprio e relevante de reflexão.

Dessa forma, para o modelo organizacional e a ótica neoliberal institucionalista, a importância dos atores domésticos é ainda maior, em especial, tendo em vista a configuração do caso brasileiro do contencioso do algodão, em que a participação do setor privado, atuando cooperativamente, foi decisiva no embate.

Para finalizar, Fábio Duval (2008:11) toma como ponto de partida o “terceiro debate”, mais especificamente, o diálogo entre os construtivistas e os racionalistas (neorrealistas e a dos institucionalistas-liberais).

Nessa perspectiva, John G. Ruggie (1998:9-11), representante do construtivismo social, critica as teorias neoutilitaristas, as quais estariam marcadas pelos seus cunhos teóricos hipotético-dedutivos, de fundações analíticas similares acerca do sistema internacional, segundo as quais assumem a existência da anarquia como algo dado, consideram os Estados como os principais atores e afirmam que seus interesses e identidades são estabelecidos *a priori* e exogenamente – ou seja, fora de seu escopo explicativo –, a partir do que os consideram como racionais e maximizadores de utilidade. Como resultado dessas fundações, explicam os padrões de interação internacional como sendo o resultado do uso, por parte dos Estados, de seus recursos de poder com o fim de atingir suas preferências.

Em resumo, as teorias neo-funcionalistas negligenciam ou especificam de maneira muito superficial aspectos importantes das relações internacionais, como valores, normas e instituições, dos quais a agenda de pesquisa do construtivismo social pretende ressaltar a importância e aos quais busca destinar análises teoricamente informadas, buscando um transbordamento (*spill-over effect*). Mesmo que já tocadas

pela Escola Inglesa, em sua defesa da existência de uma sociedade internacional contida na esfera mais ampla do sistema internacional, conceito de fundamental influência para os autores afiliados ao construtivismo social, essas questões foram abordadas sem a intenção de firmar ou clarear uma base teórica própria, mas meramente com a intenção de expressar sua resistência aos modos científico-sociais de análise das relações internacionais.

Há aqui, ainda maior espaço para criação da relevância da participação dos atores domésticos no cenário internacional, do que as mencionadas teorias positivistas, em face da diminuição das limitações *a priori* na criação as relações internacionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resultado dos painéis em que o Brasil atuou no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), mais especialmente no órgão de solução de controvérsias, demonstraram a maturidade na inserção internacional.

Pela análise das inovações estruturais do governo brasileiro e do grau de acolhimento do setor privado na política externa, os “intrusos”, assim alcunhado por Bertrand Badie, há uma evolução institucional em favor da internacionalização do interesse privado nacional.

O caso do algodão demonstra a força dos agricultores estadunidenses em contraste com os agricultores brasileiros. Os primeiros recebem subsídios anuais da ordem de USD\$ 20bi, reduzidos para USD\$ 10bi ou mais, que não foram eliminados; e os brasileiros, nada recebem, nem proteção, e devem custear a busca do direito.

Os primeiros possuem força econômica de *lobby* governamental junto ao Congresso local para a não interrupção dos subsídios; e os agricultores brasileiros recebem abertura enquanto o interesse setorial fundir-se com o geral.

No caso do algodão, os primeiros demonstram o terceiro modelo político-burocrático e um viés estruturalista na tomada de decisões com base no poder econômico; os segundos confiam nas instituições multilaterais internacionais a salvaguarda dos seus direitos.

As vitórias produzidas no OSC, em especial a do algodão por parte do Brasil, são resultados das decisões tomadas em conjunto pelo MRE, MAPA e cotonicultores.

O Processo organizacional de divisão pragmática dos custos, trabalho, discussões técnicas e jurídicas beneficiou o Brasil e a nações terceiras com a redução das barreiras comerciais dos países centrais.

De tudo isso, sobressai forte a importante influência dos agentes domésticos em todo o procedimento contencioso internacional, para o direito ou contra ele.

O último aspecto do trabalho, os enfoques teóricos incidentes.

A necessidade de atenção aos atores domésticos deu-se por ocasião da análise à Crise dos Mísseis de Cuba ocasião em que Graham T. Allison (1971) salientou que os formadores de decisão não estavam sendo os Estados, mas os indivíduos e os grupos internos à Guerra Fria.

Este posicionamento teve repercussão expressiva sobre o viés realista do Estado. Allison reconheceu que as decisões nem sempre são racionais e portanto devem ser flexibilizadas no sentido de atingir o objetivo. Para Miriam Steiner, na mesma esteira, os tomadores de decisão definem a política externa. Estas colocações se tornam ainda mais pertinentes à luz do caso concreto, do contencioso do algodão, onde há de se abrir espaço para a consideração dos atores domésticos como importantes à formação da política externa e atuação internacional dos Estados. Putnam e Rosenau, fazem bem essa distinção ao situarem os dois planos de ação do Estado.

Keohane & Milner e Hill demonstram que o neoliberalismo institucionalizante flexibilizam a titularidade do Estado como única entidade apta a entrar na arena internacional. Reconhecem a possibilidade da atuação cada vez mais intensiva dos não estatais, sejam os escritórios transnacionais, as organizações não governamentais, ou mesmo setores internos com condições para atuar internacionalmente. Crescentemente, o reconhecimento da importância dos atores domésticos, setoriais, individuais, ou empresas que estiveram presentes na atuação do Brasil no contencioso do algodão.

Todavia, a forma como foi conduzida a promoção das exportações e a busca por solução das questões litigiosas perante a OMC é demonstração firme e valiosa de que não somente os atores estatais, mas também os atores domésticos não estatais, são tomadores de decisão, formadores de política externa, e atuam quase diretamente na arena internacional.

Fica consagrado também o acolhimento e abrangência das teorias de relações internacionais sobre o suporte fático em tela, em especial, o enfoque sobre as relações internacionais a nível de análise doméstico. Teorias que estão em franco desenvolvimento para permitir cada vez mais o reconhecimento da atuação dos indivíduos, empresas e setores como futuros atores internacionais *per se*.

REFERÊNCIAS

ALLISON, G. & ZELIKOW, P. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd edition. Pearson Longman. 1999.

ARBIX, Daniel. Contenciosos brasileiros na Organização Mundial do Comércio (OMC): pauta comercial, política e instituições. Tese de Mestrado em Direito Internacional. USP. 2008

ATAMAN, Muhittin. The Impact of Non-State Actors on World Politics: A Challenge to Nation-States. *Alternatives Turkish Journal of International Relations*. Vol 2, Number 1, Fall 2003.

BADIE, Bertrand. O Diplomata e o Intruso: a entrada das sociedades na arena internacional. EDUFBA. 2009.

BUZAN, Barry. The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered. 1995

CARVALHO, Maria Izabel. Resenha de “The Changing Politics of Foreign Policy. Christopher Hill. Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2003, pp.376. in: CONTEXTO INTERNACIONAL . vol. 26, no 2, jul/dez 2004. 431-443

CERVO, Amado. História da Política Exterior do Brasil. UnB. 2008. p455 e seguintes.

CINTRA, Rodrigo. Processo de tomada de decisões em política externa: a importância dos lobbies. Cadernos CEDEC, n. 72, São Paulo: CEDEC, 2005.

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

DUVAL, Fábio Amaro da Silveira. Normas, ideias e agência humana no campo teórico das relações internacionais. *Cena Internacional*, vol. 10, n 2, 2008, p. 11.

GRIFFITHS, Martin. *Fifty Key Thinkers in International Relations*. Routledge. 1992

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

LAKATOS, E. M.; MARCONI M. A. *Fundamentos da metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LIMA, Thiago. As relações Executivo, Legislativo e grupos de interesse norte-americanos no contencioso do algodão. Cadernos CEDEC, n. 73, Jul. 2005.

Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/CAD73.pdf>. Acesso em: 15 Mar. 2012.

LIMA, Thiago. O contencioso do algodão: cenários para mudança na política de subsídios dos EUA. Revista Brasileira de Política Internacional. vol.49 no.1 Brasília Jan./June 2006

MACHADO, Ana Paula Cunha. A Formulação da Política Comercial Externa Agrícola: Condicionantes Internacionais e Domésticos da Transformação Institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Dissertação submetida ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais. Área de concentração: Política Externa. Brasília. 2009.

MANSFIELD, Edward D. e HENISZ, Witold J. Votes and vetoes: the political determinants of commercial oppennes. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2004.

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

MINGST, Karen. Essentials of International Relations. 3rd Edition: University of Kentucky, 2004

MONTEIRO, José Cauby Soares. Estudos de Defesa e Teorias de Relações Internacionais. Univesidade Federal da Paraíba. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e Sociais. 2008.

National Agricultural Statistics Service(NASS). Agricultural Statistics. 2004. United States Department of Agriculture. Washington: United States Government Printing Office, 2004.

National Agricultural Statistics Service(NASS). Historical track records. National Agriculture Statistics Service, United States Departament of Agriculture. 2004b. Em <http://www.usda.gov/nass/pubs/histdata.htm>

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. International Organization, Vol. 42, No. 3. (Summer, 1988), pp. 427-460.

EVANS Peter B., JACOBSON, Harold K., PUTNAM, Robert D.. Double Edged Diplomacy: International bargaining and domestic politics. University of California Press. Berkeley, Los Angeles.1993.p.480

ROSENAU, James. The Scientific Study of Foreign Policy. Rev. Ed. London: Francis Pinter. 1980. p. 19-31.

Rosenau, James N. The Scientific Study of foreign Policy. London: Frances Pinter, 1979. Cap. 6. Pre-Theories and Theories of Foreign Policy.

ROSENAU James N. Foreign Policy as Adaptive Behavior: Some Preliminary Notes for a Theoretical Model. Comparative Politics, Vol. 2, No. 3 (Apr., 1970), pp. 365-387. Published by Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York

SARFATI, Gilberto. Teoria das Relações Internacionais. São Paulo. Saraiva. 2005

SHAFFER, Gregory; SANCHEZ, Michelle Ratton; ROSENBERG, Barbara. The Trials of Winning at the WTO: What Lies Behind Brazil's Success. *Cornell International Law Journal*, 41.2, 2008.

SINGER, J. David. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, Vol. 14, No. 1, *The International System: Theoretical Essays*. (Oct., 1961), pp. 77-92.

SNYDER, Richard C., HUDSON, Valerie, CHOLLET, Derek H., GOLDGEIER, James M. *Foreign Policy Decision Making*. Palgrave MacMillan. Revisited 2002.

SOARES de LIMA, Maria Regina. *Instituições democráticas e política exterior*. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, jul./dez. 2000.

STEINER, Miriam. The Elusive Essence of Decision: A Critical Comparison of Allison's and Snyder's Decision-Making Approaches. *International Studies Quarterly*, Vol. 21, No. 2 (Jun., 1977), pp. 389-422

VARELLA, Marcelo Dias e SILVA, Alice Rocha da. A mudança de orientação da lógica de solução das controvérsias econômicas internacionais. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2006, vol.49, n.2, pp. 24-40. ISSN 0034-7329.

VAZ, Alcides da Costa. *Cooperação, Integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. RBPI.2002.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago; Mendonça, Filipe. EUA: política comercial e órgãos de execução. In: Velasco e Cruz, Sebastião Carlos (coord.). *Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento*. São Paulo: Unicamp/Cedec, ago. 2005 (2º Relatório científico 3ª fase, apresentado à FAPESP).

WALTZ, Kenneth. *o homem, o estado e a guerra: uma análise teórica*. Martins Fontes, São Paulo. 2004. (1ª ed. 1959)

WALTZ, N. Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.