

Solução de controvérsia no mercado de algodão: Uma abordagem da Nova Economia Institucional

Millades de Carvalho Castro¹, Alcido Elenor Wander^{1,2}

¹ Programa de Pós Graduação em Agronegócio, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO.
Email: millades@gmail.com

² Embrapa Arroz e Feijão, Santo Antônio de Goiás, GO. Email: alcido.wander@embrapa.br

Grupo de Pesquisa: 3. Comércio Internacional

Resumo

Na atual situação de abertura comercial e maior intensidade no comércio entre países, as disputas em relação às práticas desleais de comércio cresceram. Nesse sentido, a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) buscou supervisionar e liberar o comércio internacional. O contencioso do algodão entre o Brasil e os Estados Unidos, iniciado em 2002 e finalizado em 2014, representa um exemplo do papel das instituições na solução de conflitos. Assim, a hipótese central do trabalho considera que a alteração no ambiente institucional, pelo ganho brasileiro na controvérsia do algodão, aumente a possibilidade de intervenções em outros pleitos do agronegócio, no qual o protecionismo e a prática de comércio desleal têm prevalecido. A solução de litígios e o cumprimento das regras estabelecidas pela OMC têm o poder de reduzir os custos de transação.

Palavras-chave: algodão, contencioso, OMC.

Abstract

In the current trade liberalization and more intense trade between countries, disputes over unfair trade practices increase. Thus, the creation of the World Trade Organization (WTO) seeks to supervise and free international trade. The cotton litigation between Brazil and the United States started in 2002 and completed in 2014, is an example of the role of institutions in conflict resolution. So, the central hypothesis of this work considers that the change in the institutional environment, the Brazilian win of the cotton dispute, increase the possibility of interventions in other claims of agribusiness, in which protectionism and unfair trade practices have prevailed. The dispute resolution and compliance with the rules established by the WTO have the power to reduce transaction costs.

Key words: cotton, litigation, WTO.

1. Introdução

Ao longo dos anos, a intensidade no comércio entre os países permitiu um maior dinamismo e aumento nas vendas, decorrente dos novos mercados. Nesse contexto, o Brasil que possui elevado potencial no agronegócio direcionou e especializou sua produção para o comércio exterior.

No entanto, a abertura comercial brasileira foi progressiva e repleta de exceções, tendo em vista a imposição de barreiras para proteger a indústria nacional em alguns setores. No âmbito internacional, as intervenções para subsidiar os produtores locais geraram vários conflitos de práticas desleais de comércio.

As controvérsias em relação ao comércio pressionaram a formação de organismos internacionais que pudessem solucionar e regular o comércio internacional. A criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995 deu nova dimensão no aspecto institucional, nas regulamentações e acordos entre os países-membros (GONÇALVES e SILVA, 2005).

A atuação nos casos em que há concorrência desleal é uma das atribuições da OMC. O surgimento do sistema de solução de controvérsias da OMC surgiu com o intuito de promover segurança e previsibilidade nas relações comerciais entre os países que compõem a organização.

No ano de 2002, os produtores de algodão brasileiro representados pelo governo brasileiro, abriram uma disputa na OMC, com a acusação de prática ilegal de subsídio agrícola por parte do governo dos Estados Unidos no mercado de algodão. Assim, os produtores brasileiros tiveram perdas no acesso aos mercados internacionais, dado que o produto americano chegava com preços mais baixos nos diversos mercados. A solução do conflito ocorreu em 2014, com a compensação financeira para o Brasil e o compromisso dos Estados Unidos em não fornecer subsídio para a exportação.

A abordagem da Nova Economia Institucional no presente estudo está amparada na forma que o arranjo institucional, tais como as leis e os direitos de propriedades afetam o ambiente econômico (NORTH, 1991). A solução do contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos, reforça o papel das instituições e das negociações no âmbito da Nova Economia Institucional.

2. Panorama Mundial

2.1 Mercado Internacional

O algodão é uma das culturas de maior utilidade no mercado, constitui na matéria-prima para a produção da fibra e essencial no mercado de vestuário. A produção mundial de algodão conforme o *International Cotton Advisory Committee* (ICAC, 2014) foi de 26,2 milhões de toneladas na safra 2014/15. A Tabela 1 apresenta a produção mundial dos principais países nas últimas três safras.

Tabela 1 - Produção Mundial de Algodão – Milhões de Toneladas

Principais Países	2012/13	2013/14	2014/15
China	7,3	6,9	6,5
Índia	6,2	6,8	6,8
Estados Unidos	3,8	2,8	3,6
Paquistão	2,0	2,1	2,1
Brasil	1,3	1,7	1,5
Uzbequistão	1,0	0,9	0,9
Outros	5,1	5,0	4,9
Total	26,7	26,2	26,3

Fonte: ICAC.
Elaboração própria.

Percebe-se que paulatinamente a China tem reduzido sua produção, embora detenha aproximadamente 25% da quantidade produzida global. Por outro lado, a Índia na safra 2014/15 assumiu a liderança na produção mundial.

Os Estados Unidos é o grande *player* do mercado de algodão, o país tem liderado as vendas do produto para o exterior, Tabela 2. O Brasil figura como o principal exportador da América do Sul.

Tabela 2 - Exportadores de Algodão – Milhões de Toneladas

Principais Países	2012/13	2013/14	2014/15
Estados Unidos	2,9	2,3	2,4
Índia	1,7	2,0	1,2
Austrália	1,3	1,0	0,7
Brasil	0,9	0,5	0,6
China	0,0	0,0	0,0
Total	10,2	8,9	7,9

Fonte: ICAC.
Elaboração própria.

2.2 Mercado Nacional

O algodão é uma cultura que sempre esteve presente na histórica econômica brasileira. Na safra 2014/15 registrou o volume de 1,5 milhões de toneladas, sendo que as exportações foram de 600 mil toneladas (ICAC, 2014).

No tocante a distribuição da produção no país, há certa concentração, sendo que a região Centro-Oeste detém a maior parte da produção, conforme a Pesquisa Agrícola Municipal (PAM). No ano de 2012, os estados do Mato Grosso, Bahia e Goiás participaram com 88,8% do total da produção (IBGE, 2014), vide Mapa 1.

Mapa 1 – Participação dos Principais Estados Brasileiros na Produção de Algodão - 2012



53º CONGRESSO DA
SOBER

Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

Agropecuária, Meio Ambiente
e Desenvolvimento

de 26 a 29 de julho de 2015
UFPB | João Pessoa - PB



3. Referencial Teórico

A Nova Economia Institucional (NEI) trouxe avanços no entendimento das relações existentes na economia. No campo do agronegócio, o estudo de Zylbersztajn (1995) foi um dos primeiros no Brasil a estudar o assunto. Nesse trabalho é abordada a questão da

coordenação dos sistemas agroindústrias e também é feita uma aplicação conceitual da Nova Economia Institucional nas relações contratuais da cadeia produtiva do café.

Outro estudo sobre a NEI com interface no contexto do agronegócio, Azevedo (2000) propõe que o aporte teórico da NEI possa ser aplicado na agricultura para a compreensão dos aspectos além do econômico, tais como as relações formais e informais e os direitos de propriedade.

O referencial da Nova Economia Institucional como base teórica para o entendimento da solução de conflitos foi o arcabouço do presente trabalho.

Conforme North (1990), dentro dos custos de transação existe o custo de *enforcement*, que diz respeito às incertezas que os agentes têm sobre a propriedade do bem a ser negociado, ou seja, as dificuldades para o cumprimento de restrições ligado as instituições, tais como regras, condutas e leis.

Assim, os conflitos e as incertezas entre os agentes econômicos surgem dessa dificuldade de seguir os parâmetros definidos nas relações humanas, para tanto surgiram às instituições com a finalidade de reduzir os custos de transação e melhorar as relações econômicas e sociais (NORTH, 1990).

Outro atributo dos custos de transação é o oportunismo, como argumentado por Williamson (1991), o comportamento oportunista tende a aparecer em maior intensidade nos mercados com falhas de mercados. Assim, o surgimento de negócios ainda que contrários as regras e leis do comércio internacional, mas que permitam ter vantagens econômicas e que não sejam passíveis de fiscalização/punição serão um atrativo para os agentes envolvidos.

Se cada país atuar unilateralmente protegendo seus mercados, resultará numa guerra comercial que trará desvantagens para todos. Logo, esses países devem estabelecer um acordo para diminuir o protecionismo. Um tratado pode trazer ganhos para todos (KRUGMAN e OBSTFELD, 2001).

4. O contencioso do algodão

A instituição da Organização Mundial do Comércio tem entre suas atribuições, “fixar regras universais destinadas à liberalização do comércio e disciplinamento de subsídios domésticos e à exportação. Assim, a OMC representa a grande oportunidade para melhorar as condições de acesso a mercados via redução de tarifas e eliminação de subsídios domésticos e à exportação” (JANK *et al.* 2004, p.94).

Como resultado da Rodada Uruguai ficou estabelecido à criação de um sistema de solução de controvérsias para os membros da OMC, sendo possível a aplicação de retaliações entre os membros em situações de práticas desleais e incompatíveis com as definidas pela OMC (THORSTENSEN, 2005).

Em meio à criação desse ambiente institucional, muitos países ainda adotam medidas protecionistas, tais como: elevadas tarifas de importação, subsídios a produção e barreiras não-tarifárias.

O sistema de solução de controvérsias veio no anseio de atender países prejudicados nas disputas do comércio internacional. Assim, corresponde a uma situação em que os agentes (países membros da OMC) influenciaram a formação do ambiente institucional.

No ano de 2002, iniciou-se a consulta do caso do algodão na OMC, em que o Brasil foi prejudicado com a prática de subsídios do governo dos Estados Unidos ao algodão. Conforme o painel da OMC, se não fossem os subsídios dos Estados Unidos, o preço internacional do algodão estaria 9% mais alto, a produção dos EUA seria 16% menor e suas exportações diminuiriam em 22%. O Brasil não teve condições de competitividade no mercado internacional e teve reduzida a exportação do produto no período de 1998 a 2000.

Em 2005 o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) avaliou a procedência da petição brasileira e estabeleceu que os Estados Unidos eliminassem os subsídios. No entanto, a decisão não foi cumprida e o Brasil solicitou a OMC mecanismos de reparação (WTO, 2014).

No ano de 2009, o OSC deu ao Brasil o direito de retaliação aos Estados Unidos de duas formas: retaliação direta por meio do aumento das tarifas de importação de bens e retaliação indireta no campo dos direitos de propriedade intelectual, tais como a quebra de patente do setor farmacêutico americano.

Em 2010 foi suspensa a possibilidade de aplicar a retaliação, pois os dois países assinaram o Memorando de Entendimento sobre um Fundo de Assistência Técnica e Fortalecimento da Capacitação relativo ao contencioso do algodão na OMC, no qual os Estados Unidos se obrigaram a repassar o valor anual de US\$ 147,3 milhões para atividades relacionadas à assistência técnica, capacitação e cooperação no setor de algodoeiro brasileiro (MDIC, 2014). Mas, no final de 2013, os EUA suspenderam os pagamentos ao Brasil, o que motivou a reação do governo brasileiro, que passou a preparar a retomada do processo de retaliação.

Em meio a todo esse conflito, entre o direito de aplicação de punição por parte do país demandante ou de compensação financeira do país denunciado, no dia 01 de outubro de 2014, Brasil e Estados Unidos assinaram em Washington acordo que pôs fim a disputa entre esses países (USTR, 2014).

O acordo consiste na compensação aos produtores brasileiros de algodão, o valor de US\$ 300 milhões, repassados pelo governo americano ao Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). Esse montante poderá ser utilizado em projetos de controle, mitigação e erradicação de pragas e doenças; em tecnologia pós-colheita; na compra e uso de bens de capital; na promoção do uso do algodão; na adoção de cultivares; em treinamento e instrução de trabalhadores e empregadores; em elaboração, planejamento e implementação de projetos de infraestrutura de armazenamento, conservação e transporte de algodão e insumos (MAPA, 2014).

Além disso, o acordo define ainda que os Estados Unidos não concederão garantias para créditos à exportação com prazo superior a 18 meses (MAPA, 2014). Por outro lado, o governo brasileiro vai encerrar o caso, desistindo dos seus direitos de adotar medidas contra o comércio americano do algodão.

5. A visão da Nova Economia Institucional

Em face do exposto acima, a análise do contencioso do algodão sobre a ótica da Nova Economia Institucional permite observar alguns pontos além do econômico e que podem ser relevantes no desfecho do acordo.

A criação da OMC e do Sistema de Solução de Controvérsias pode ser apontada como um *enforcement*, ou seja, a procura por definir instituições e regras que possam ser seguidas pelos países-membros. Tais medidas diminuem o ambiente de incerteza envolvido nas relações comerciais, dada a possibilidade dos países em recorrer nos casos de divergências ou prejuízo junto a uma instância superior de resolução de conflitos.

Na NEI, o pressuposto comportamental de oportunismo faz parte dos custos de transação. No caso do algodão, a prática de preços no mercado internacional abaixo da praticada no mercado doméstico (*dumping*) como foi realizada pelos Estados Unidos, demonstra uma ocorrência de oportunismo comercial. No entanto, tal prática não é permitida no âmbito da OMC, sujeita a sanções.

No contencioso do algodão, somente constatou-se o *dumping* devido à contestação por parte do Brasil, ou seja, mesmo com a existência de uma instituição e regras sobre o assunto, o oportunismo motiva o comportamento desleal dos agentes.

Por outro lado, a redução das incertezas, decorrente da seriedade da instituição (OMC), em punir e fazer cumprir a lei, ainda mais se tratando de países que tradicionalmente tem subsídios aos produtos agrícolas, como os Estados Unidos, traz um novo olhar sobre a OMC e a possibilidade de novos pleitos serem atendidos.

Conforme mencionado no acordo entre os dois países, percebe-se que o ajuste no programa de crédito à exportação dos Estados Unidos consiste em mais uma modificação entre os agentes, devido o ambiente institucional que afetou a performance econômica, pressionou a quebra do protecionismo americano e o aumento da competitividade.

O ganho do contencioso para o Brasil foi além do valor pecuniário, já que reforça o papel que o governo teve como demandante no caso em questão e a posição que passa a ocupar no campo das negociações internacionais.

6. Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo analisar o contencioso do algodão e as relações entre os dois países para se chegar a um acordo. Amparado nos conceitos da Nova Economia Institucional para compreender as divergências e os fatores institucionais que impactaram o ambiente econômico e vice-versa.

O Brasil e os Estados Unidos possuem importante participação na produção e no comércio internacional. No caso brasileiro, percebe-se que a produção é concentrada na região Centro-Oeste, sendo o estado de Mato Grosso principal produtor.

A criação da OMC e o Órgão de Solução de Conflitos foram considerados um marco no âmbito institucional e avanço no tocante a solução de litígios. O contencioso do algodão entre Brasil e os Estados Unidos evidenciou o papel da OMC na coordenação das negociações internacionais do comércio.

Diante dessa disputa, a visão da Nova Economia Institucional sobre a OMC é a de uma instância que proporciona aos agentes maior segurança e previsibilidade no comércio multilateral. Nesse sentido, cabe aos membros da organização obedecer e seguir os direitos e as obrigações do comércio internacional.

Além disso, a vitória brasileira no contencioso representa um momento emblemático para que haja uma diminuição do protecionismo comercial, especialmente nos países desenvolvidos. Não obstante, sinaliza também a possibilidade de novos pedidos serem atendidos, a depender, entre outros fatores, da força institucional que minimize os custos de transação.

Referências

AZEVEDO, P.F. Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. *Agricultura em São Paulo*, São Paulo, v. 47, n. 1, 2000.

GONÇALVES, W.; SILVA, G. *Dicionário de Relações Internacionais*. São Paulo: Manole, 2005.

International Cotton Advisory Committee (ICAC). Disponível em: <https://www.icac.org/>. Acesso em: 01 dez. 2014.

JANK, M.S.; NASSAR, A.M.; TACHINARDI, M.H. **Brasil, potência agrícola mundial**. Cadernos Adenauer, n.3, 2004.

KRUGMAN, P.R.; OBSTFELD, M. **Economia Internacional**: teoria e política. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2001.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Disponível em: www.agricultura.gov.br. Acesso em: 02 de dezembro de 2014.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=1¬icia=13162>. Acesso em: 02 dez. 2014.

NORTH, D.C. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D.C. *Institutions*. *Journal of Economics Perspectives*, Pittsburgh, v.5, n.1, 1991.

THORSTENSEN, V. **OMC – Organização Mundial do Comércio**: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

United States Trade Representative (USTR). Disponível em: <http://www.ustr.gov/sites/default/files/20141001201606893.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2014.

WILLIAMSON, O.E. Comparative Economic Organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, v. 36, n.1, p. 269-96. 1991.

World Trade Organization (WTO). Disponível em: www.wto.org. Acesso em: 02 dez. 2014.

ZYLBERSZTAJN, D. *Estruturas de governança e coordenação do agribusiness*: uma aplicação da Nova Economia das Instituições. Tese de Livre Docência. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.