



Revista Brasileira de Política Internacional

ISSN: 0034-7329

rbpi@ibri-rbpi.org.br

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Brasil

Valladão de Carvalho, Maria Izabel

Instituições e grupos de interesse: a União Europeia nas negociações agrícolas da Rodada Doha
(2001-2005)

Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 54, núm. 2, 2011, pp. 212-219

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais
Brasília, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35821119011>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Artigo

Instituições e grupos de interesse: a União Europeia nas negociações agrícolas da Rodada Doha (2001–2005)

*Institutions and interest groups: European Union
in Doha Round agriculture negotiation (2001–2005)*

MARIA IZABEL VALLADÃO DE CARVALHO*

Rev. Bras. Polít. Int. 54 (2): 212-229 [2011]

Introdução

A partir da Rodada Uruguai e da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), a agenda do comércio internacional tornou-se mais complexa e incluiu número maior de temas para ser acordado. Além disso, o foco das negociações foi ampliado para abranger a regulação de políticas internas que pudessem ter efeitos nas trocas comerciais externas. Em consequência, o impacto das negociações de comércio internacional sobre os interesses dos estados nacionais aumentou. A intensificação da interdependência, trazida pela globalização e pela liberalização econômica e comercial, também cooperou para que os custos e benefícios das negociações de comércio se tornassem mais visíveis para os setores domésticos afetados e incentivou o envolvimento de atores não governamentais em questões de negociação comercial externa.

Contudo, os processos de mobilização de tais atores não resultam de forma imediata em decisões governamentais favoráveis a eles. Diversamente dos estudos que enfatizam o “pluralismo econômico, em que os resultados políticos são uma função do conflito político moldado pelas preferências de diferentes atores, pesadas pelo seu poder de mercado e sua propensão à ação coletiva” (Garret e Lange 1996, 49), este artigo destaca o papel das instituições como fator que condiciona a influência das preferências de atores não governamentais nas negociações multilaterais de comércio.

Instituições são conceituadas como regras que modelam a interação entre atores burocráticos, políticos e sociais (Milner 1997). As regras para a tomada de decisão no âmbito da política comercial externa da União Europeia (UE) instituem

* Professora Dra. do Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília (UnB).

limites para a atuação de atores burocráticos e governamentais como também os capacitam. Isto é, proporcionam a esses atores poderes para decidir. Tais poderes (como, por exemplo, o poder de agenda – de propor um mandato negociador –, de conduzir as negociações de um acordo multilateral, e de aprovar o mandato e o acordo negociado internacionalmente) conferem aos atores referidos capacidade para agir.

Além disso, as regras estabelecem um processo decisório complexo em que as preferências de diferentes atores precisam ser compatibilizadas: entre os atores burocráticos que compõem a Comissão Europeia (Comissão); entre esses atores e os representantes dos Estados-membros no Conselho da União Europeia (Conselho); e entre os ministros dos Estados-membros dentro do Conselho. Por conseguinte, vários jogos de barganha se desenvolvem nesses diferentes âmbitos. Tais jogos abrangem conflitos entre posições mais ou menos protecionistas, bem como sobre as consequências distributivas no contexto doméstico dos Estados-membros das posturas defendidas pela UE¹ no contexto internacional.

As regras decisórias também condicionam o comportamento dos grupos de interesse. O poder de iniciativa da Comissão torna esse órgão um espaço central para a ação dos grupos de interesse. O Conselho, por sua vez, abre espaço para uma atuação indireta dessas organizações que vão procurar afetar os representantes dos Estados por meio de pressões domésticas. Como salientam alguns autores, a atuação durante o processo de ratificação dos acordos negociados externamente são menos eficazes do que as pressões exercidas sobre a Comissão, pois naquela fase do processo decisório as posições já estão consolidadas e é mais difícil modificá-las.

Os grupos de interesse também açãoam recursos para fazer valer suas preferências. Eles envolvem, por exemplo, apoio financeiro para campanhas eleitorais e mobilização da opinião pública e são açãoados com o objetivo de influenciar o comportamento dos atores políticos. Os grupos de interesse ainda se mobilizam para pressionar os agentes burocráticos. Nesse caso, o conhecimento técnico sobre um determinado assunto ou a capacidade de bloquear ou dificultar a efetivação de uma política pública são mecanismos de pressão não desprezíveis.

Estudos sobre a relação entre a Comissão e os grupos de interesse destacam que: (i) os grupos de interesses proveem, muitas vezes, informação e conhecimento técnico para a Comissão; e (ii) os produtores rurais são poderosos porque eles podem

1 A União Europeia designa formalmente o ator que está encarregado da política comercial comum, inclusive em suas ações internacionais. A Comissão, por meio da Direção Geral de Comércio, negocia em nome da UE os acordos bilaterais, regionais e multilaterais. Para isso, ela atua de acordo com um mandado concedido pelo Conselho. Dessa maneira a posição defendida pela UE no contexto das negociações resulta de um processo de compatibilização entre as preferências da Comissão e do Conselho. Isso não significa que a Comissão, por meio do Comissário de Comércio Exterior, aja sempre de acordo com o mandato. Na Rodada em pauta, em algumas ocasiões, o Comissário foi acusado por alguns Estados de não estar respeitando o mandato. Essas acusações não redundaram na destituição do Conselho, mas indicaram que a relação entre a Comissão e o Conselho envolveu conflitos. Essas questões, ainda que relevantes, não foram objeto deste estudo. Quando, porém, elas forem mencionadas, será usado o termo Comissão no lugar de UE.

impedir ou dificultar a realização de uma política agrícola estabelecida no âmbito da UE (Hoffmann 2003, 63–64). Dessa forma, as organizações representativas dos produtores rurais são relevantes e não devem ser descartadas.

Porém, os poderes dos atores burocráticos e governamentais definidos institucionalmente proporcionam a esses atores autonomia relativa frente às pressões dos grupos de interesse do setor agrícola. Os poderes possibilitam aos atores referidos avançar preferências que não necessariamente convergem com as das organizações agrícolas. Como será abordada na segunda seção deste estudo, a Comissão defendeu posições mais liberalizantes em relação às reformas da Política Agrícola Comum (PAC) que não foram encampadas pelos grupos de interesse dos produtores rurais. Também durante as negociações sobre agricultura na Rodada, o Comissário para Comércio Exterior da UE, que negocia em nome da UE, foi acusado em diversos momentos pela França de defender proposições que iam além do mandado que lhe fora concedido pelo Conselho. Isso significou que aquele ator sustentou posturas que ameaçavam interesses protecionistas de parte dos Estados-membros em relação ao funcionamento do mercado agrícola europeu.

Este artigo versa sobre a influência do Comitê das Organizações Profissionais Agrícolas e do Comitê Geral da Cooperação Agrícola (Copa-Cogeca), o euro-grupo mais antigo de representação dos interesses dos produtores rurais no âmbito da UE, nas posições encaminhadas por esse ator em três Conferências Ministeriais da Rodada Doha – Doha (2001), Cancun (2003) e Hong Kong (2005) – e referente ao Acordo-Quadro adotado pelo Conselho Geral da OMC em 2004. Por conseguinte, não é tratado, no artigo, o papel dos grupos de interesse nacionais e que atuam no ambiente doméstico dos Estados-membros.

O objetivo da investigação foi avaliar a intervenção das preferências do Copa-Cogeca nas posturas adotadas pela UE nas transações que ocorreram nas três Conferências Ministeriais e no Acordo-Quadro, ambos referidos anteriormente. Para isso, as preferências do Copa-Cogeca foram cotejadas com as defendidas pela UE no contexto da Rodada. As mudanças que ocorreram na PAC também foram analisadas. Investigaram-se, nesse caso, as posições do Copa-Cogeca diante das propostas defendidas pela Comissão e dos resultados alcançados pelas reformas. Cabe ressaltar que o processo negociador entre os grupos de interesse e os diversos atores que compõem a estrutura institucional comunitária da UE, ainda que relevante, não foi objeto de estudo desta pesquisa.

Argumenta-se que as diferenças de posicionamentos encontradas, inclusive as relativas às reformulações da PAC, podem ser explicadas a partir de componentes institucionais do processo decisório da UE destacados anteriormente e elaborados na primeira seção deste artigo. Desse modo, sugere-se que a influência do Copa-Cogeca na posição defendida pela Comissão desde o início da Rodada Doha e até a Conferência Ministerial em Hong Kong não foi determinante, ainda que não se possa dizer que tenha sido irrelevante. As pressões do grupo de interesse reduziram a amplitude das mudanças na PAC e afetaram as propostas negociadoras apresentadas

pela UE no nível da Rodada Doha. Porém, tais pressões não impediram que avanços se efetassem nesses dois contextos.

Na primeira parte do artigo, o processo decisório da UE na esfera da política comercial externa, o papel da PAC nas posições adotadas por esse ator nas negociações da Rodada Uruguai e Doha até 2005 e o relacionamento entre o Copa-Cogeca e o processo decisório referido são analisados.

Na seção seguinte examinam-se os posicionamentos vocalizados pelo Copa-Cogeca frente às reformas da PAC (Agenda 2000 e Reforma de Meio Período em 2003) e diante do processo negociador da Rodada Doha. Tais posicionamentos são, por sua vez, cotejados com as posições tomadas pela Comissão e pelo Conselho em relação aos dois processos negociadores mencionados. A conclusão ressalta os resultados encontrados e sugere algumas consequências para a aprovação de um possível acordo agrícola no âmbito da UE.

Processo decisório, a PAC e o lobby agrícola na UE

Esta parte do artigo divide-se em três seções. Na primeira seção, o processo de tomada de decisão da UE é analisado com o objetivo de demonstrar que ele contém elementos que reduzem a capacidade de influência do Copa-Cogeca nas decisões referentes à política comercial externa.

Em seguida, examinam-se os fatores que interferiram no surgimento e na evolução do Copa-Cogeca. Ressalta-se o papel das reformas da PAC no enfraquecimento da capacidade de ingerência do grupo de interesse dos produtores agrícolas. Por último, as vias utilizadas pelo Copa-Cogeca para influenciar o comportamento dos membros da Comissão e do Conselho são investigadas, bem como são destacados os óbices presentes nas etapas da formulação de políticas da UE para que as pressões daquela agremiação sejam eficazes.

As instituições da UE foram delineadas para manter um delicado equilíbrio entre, por um lado, o estabelecimento de mecanismos supranacionais e, por outro lado, as demandas e os interesses dos Estados-membros. Como destaca Smith (2003, 230): “Esta tensão, entre a vontade de agir coletivamente no palco internacional e o desejo de reter autonomia nacional, modelou as instituições desenvolvidas no campo das relações externas, bem como os resultados produzidos por aquelas instituições.”

Apesar de a política comercial externa ser uma política comunitária por excelência, a tensão mencionada anteriormente está presente no seu funcionamento. A delegação de poderes à Comissão no âmbito da política comercial externa foi acompanhada pela instituição de mecanismos de monitoramento do comportamento desse ator pelos Estados-membros. Além disso, os Estados-membros mantiveram, por meio dos poderes do Conselho, o poder de vetar o acordo negociado internacionalmente.

A Comissão, por meio da Direção Geral de Comércio Exterior, exerce o poder de propor um mandato negociador e de conduzir as negociações internacionais. O Conselho de Negócios Estrangeiros (CNE), órgão do Conselho da União Europeia e integrado pelos Ministros de Relações Exteriores dos Estados-membros, aprova o mandato negociador e o acordo negociado pela Comissão.

As principais etapas do processo decisório, bem como os papéis desempenhados por seus atores principais, podem ser resumidas da seguinte maneira (White 2001, 51):

1. A Comissão propõe ao CNE uma recomendação com os objetivos referentes às negociações no contexto da OMC.
2. A recomendação é discutida junto ao Comitê dos Representantes Permanentes (Coreper), composto pelos embaixadores ou funcionários graduados dos Estados-membros sediados em Genebra, que pode modificá-la.
3. O CNE pode decidir ou não prosseguir. Essa decisão é tomada por uma maioria qualificada.² Caso o resultado tenha sido positivo, o CNE indica à Comissão as diretrizes para desenvolver as negociações. Tais diretrizes constituem o que se convencionou chamar de mandato negociador.
4. A condução das negociações externas pela Comissão é efetivada em constante interação com o “Comitê 207” da Política Comercial – comitê de alto nível nomeado pelo Conselho e constituído por funcionários graduados dos Estados-membros na área de comércio exterior.³ Além disso, a Comissão, frente à presença de dificuldades do processo negociador, pode voltar ao CNE e esse órgão modificar o mandato inicial.
5. O acordo concluído internacionalmente é encaminhado pela Comissão ao CNE. Mas só a CNE tem o poder de assiná-lo.
6. O CNE decide sobre o acordo pela regra da maioria qualificada ou da unanimidade. Em áreas em que os Estados não acordaram uma posição comunitária, o CNE decide sob a regra da unanimidade. Tais áreas compreendem: propriedade intelectual, investimento direto estrangeiro, serviços, serviços audiovisual e cultural, e serviços social, educacional e de saúde.

O Parlamento é consultado durante todo o processo de negociação e dá o seu consentimento antes da votação do Conselho. Contudo, ele não tem o poder de aprovar acordos comerciais.

² Maioria qualificada diz respeito a um sistema de votos ponderado pela população dos Estados-membros. Existe uma maioria qualificada quando ela atinge 255 do total de 345 votos e abrange 14 membros. Qualquer Estado pode solicitar verificação de que aquela maioria representa 62%. Caso isso não ocorra, a decisão não é votada. <<http://www.consilium.europa.eu>>. Disponibilidade: 10 de março de 2011.

³ O “Comitê 207” faz referência ao artigo 207 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (União Europeia 2010) que trata da política comercial externa <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:EN:PDF>>. Disponibilidade: 10 de março de 2011.

A proposta de autorização comercial é preparada na Direção Geral de Comércio e discutida no âmbito dos vários setores da Comissão que, direta ou indiretamente, são afetados pelas negociações em curso. A Comissão abrange 27 Direções Gerais, entre elas a de Agricultura e Desenvolvimento Rural, Empresas e Indústrias, e Mercado Interno e Serviços. A proposta de mandato precisa, em consequência, compor os objetivos negociadores para agricultura com os de outros setores como, por exemplo, indústria e serviços.

Como o mandato implica delegação do Conselho à Comissão para negociar e resulta de um compromisso entre os Estados-membros, ele geralmente é delineado de forma bastante rigorosa.

Para Doha, a autorização foi discutida e organizada tendo em vista a posição média dos membros do Conselho. Além disso, o Presidente do Conselho da União Europeia – que possui também capacidade de agência, como será destacado mais tarde – decidiu que, antes de ser enviado ao CNE, o mandato para Doha deveria ser encaminhado ao Conselho de Agricultura (órgão do Conselho da União Europeia e constituído pelos Ministros de Agricultura dos Estados-membros) para aprovação. Tais cuidados resultaram na ratificação da autorização sem mudanças no CNE.⁴

Naquele momento, o mandato para agricultura foi bastante restritivo porque o Conselho ainda não tinha aprovado uma reforma da PAC. As reformas efetuadas a partir da Agenda 2000 e pela Reforma de Meio Período permitiram que a posição defendida pela Comissão evoluísse, o que poderá ser observado na segunda parte do artigo.

Ainda que se possa formar uma minoria bloqueadora quando a questão é decidida por maioria qualificada, e que seja suficiente que um Estado se oponha ao que está sendo votado para que a questão seja rejeitada sob a regra da unanimidade, os representantes dos Estados-membros precisam buscar o compromisso no Conselho. É necessário que os Estados cooperem entre si para que os interesses de todos sejam alcançados.

É verdade que a regra da unanimidade permite aos Estados possuidores de posição mais próxima do status quo exercer o poder de voto sobre o acordo negociado (Tsebelis 2002). Porém, a regra da unanimidade também possibilita que, em questões sensíveis para as preferências de determinados Estados, eles possam ser escutados.

É claro que países muito comprometidos com a PAC, como é o caso da França, dificultam avanços maiores nas reformas da PAC, bem como nas posições defendidas pela Comissão na Rodada Doha. Apesar de não ser objeto do artigo analisar o caso da França, vale salientar dois fatores que podem explicar o seu comportamento. Primeiro, a França é o maior exportador agrícola da UE e é o Estado que mais recebe recursos proporcionados pela PAC (Comission Européenne 2006). Além disso, a organização representativa dos interesses dos produtores rurais

⁴ Entrevista realizada pela autora com funcionário sênior da Comissão Europeia em 2007.

franceses, a Federação Nacional dos Sindicatos de Produtores Rurais (FNSEA), organizada localmente, representa cerca de 10% da população de produtores agrícolas da UE-25 (*ibid.*) e é um ator não desprezível nas eleições francesas.

Por último, mas não menos importante, destaca-se o papel relevante do Conselho Europeu, formado pelos chefes de governo e de Estado dos Estados-membros, e pelo Presidente do Conselho da União Europeia em decisões finais que podem afetar a PAC e as negociações multilaterais de comércio.

Durante a Rodada Uruguai, duas decisões do Presidente do Conselho da União Europeia foram cruciais para que o Acordo Blair House⁵ pudesse ser efetivado. Primeiro, ele estabeleceu que o Acordo fosse examinado em uma sessão “jumbo” do Conselho, à qual estavam presentes os ministros de relações exteriores, de agricultura e de comércio dos Estados-membros, antes que fosse encaminhado para deliberação no CNE. Em segundo lugar, o Presidente do Conselho decidiu que a ratificação do Acordo ocorresse sob a regra da unanimidade (White 2001, 68).

Tais decisões ainda precisaram ser complementadas com compensações econômicas estendidas à França e a Portugal para que o CNE aprovasse o Acordo da Rodada Uruguai (*ibid.*). Porém, elas demonstram o papel relevante que o Presidente do Conselho da União Europeia pode ter, interferindo no processo decisório da política comercial comum e mudando o curso dos acontecimentos. Além disso, ao trazer a França para o âmbito decisório, por meio da mudança da regra, ele possibilitou que o processo, ainda que difícil, fosse deslanchado.

A influência do Copac-Cogeca na formação da política comercial externa da UE é, por conseguinte, filtrada por uma estrutura institucional em que os Estados-membros, além de procurarem defender seus interesses – ou seja, estarem sensíveis às preferências do ambiente doméstico –, precisam também cooperar para atingi-los. Além disso, o modo como o mandato é preparado e decidido implica que ele expresse a compatibilização das preferências dos atores burocráticos no âmbito da Comissão com as dos representantes dos Estados-membros no contexto do Conselho. Tais preferências não convergem em sua totalidade com as do Copac-Cogeca, como se procurará demonstrar na segunda parte do artigo. O Copac-Cogeca atua em âmbito institucional complexo, com atores que não partilham necessariamente suas preferências e com poderes decisórios que a organização não possui. Esses fatores são relevantes, ainda que não os únicos, para demonstrar que o processo decisório da UE media as pressões do euro-grupo representativo dos produtores rurais.

Dificilmente é possível discorrer sobre o desempenho da UE nas negociações internacionais de comércio no âmbito da agricultura e nas reformas da PAC sem que o papel das organizações defensoras das demandas dos agricultores não seja destacado. (Moyer 1993; Paterson 1997; Peterson e Bomberg 1999; Rieger 2000; Foilleux 2003).

⁵ O Acordo Blair House foi acordado entre os EUA e a União Europeia e seus termos possibilitaram que as negociações da Rodada Uruguai, até então interrompidas, prosperassem.

As agremiações do setor agrícola que atuam no nível da UE (euro-grupos) são de vários tipos. Elas abrangem: representações de grupos de uma única nacionalidade, como, por exemplo, Irish Farmers' Association; organizações que reúnem produtores nacionais de um produto específico, como o Comité Européen des Fabricants de Sucre; e organizações que representam federações e associações nacionais de produtores rurais, como é o caso do Copa-Cogeca. Em 2000, existiam 129 euro-grupos defensores de interesses agrícolas. Apesar de numerosos, esses grupos representavam em 2003 menos da metade dos grupos industriais (289) e um terço dos grupos do setor de serviços (313) (Eising 2003, 198).

O Copa-Cogeca é o grupo mais antigo e bem organizado junto à UE como representante dos produtores rurais. Entre os 20 grupos de interesse empresariais que possuem mais de 20 funcionários em horário integral em seu escritório em Bruxelas, encontra-se o Copa-Cogeca (staff de 55 funcionários). Ele é, ainda, o único euro-grupo vinculado à agricultura na lista, onde ocupa posição de destaque (3º lugar) (Greenwood 2003, 74). Atualmente, 60 organizações dos Estados-membros (federações e organizações nacionais) estão filiados ao Copa e 35 ao Cogeca.

O Copa foi instituída em 6 de setembro de 1958 – um ano após a promulgação do Tratado de Roma, que estabeleceu a Comunidade Econômica Europeia (CEE). O Tratado de Roma delineou ainda a PAC e definiu seus objetivos. Também em 1958, a Conferência de Stresa designou os princípios que orientariam a efetivação da PAC tais como, por exemplo, a garantia de preço e os subsídios à exportação. Em 24 de setembro de 1959, as cooperativas agrícolas instituíram o Cogeca. E, em 1º de dezembro de 1962 – quando a PAC entrou em vigor –, as duas organizações se fundiram.

A constituição das duas agremiações resultou da necessidade de se formar mecanismos representativos que relacionassem o processo decisório centralizado e burocratizado da PAC ao âmbito da Comissão com as necessidades dos produtores locais (Rieger 2000). Os procedimentos de formulação e implementação da PAC estavam sujeitos à obtenção de informações sobre a situação dos agricultores. Ademais, muitas decisões tomadas pela UE precisavam ser desenvolvidas ao nível local, o que dependia da aceitação dos produtores e de suas organizações de representação de interesse.⁶

As mudanças trazidas pelas Reformas da PAC de 1992, 2000 e 2003 restringiram parcialmente a ingerência dessas organizações, pois iniciaram um processo de criar condições para que o mercado tivesse papel maior nas escolhas econômicas dos agentes produtivos. Uma medida significativa foi a desvinculação dos pagamentos diretos da produção, ainda que aplicada parcialmente e não em todos os produtos.

⁶ A operação da PAC dependia, por um lado, da fixação de preços para cada produto e, por outro lado, de agências nacionais encarregadas de comprar o excesso quando o preço chegasse a um determinado nível. Além disso, o preço da entrada de cada produto, bem como o valor que os produtores receberiam para exportar seus produtos a preços competitivos no mercado internacional, eram estabelecidos ao nível da UE. (Fouilleux 2003, 247–48).