

*Temas de historia del azúcar*

---



# Multilateralismo precursor: os acordos açucareiros 1864-1902

*Heitor Pinto de Moura Filho*

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA SOCIAL, UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
heitormoura@yahoo.com.br

## RESUMO

Examinam-se as negociações que levaram à Convenção de Bruxelas de 1902, para abolição de subsídios à exportação de açúcar, mostrando como surgiram daí as práticas de negociação multilateral de acordos de mercadorias. Abrangendo uma diversidade de sistemas tributários, essas negociações iniciaram um processo de harmonização pluri-nacional de seus critérios e legislações, trazendo modificações aos regulamentos nacionais. Impuseram, também, novas formas de negociação e convivência econômica. Quando a guerra estourou em 1914, desmontando acordos e inaugurando uma nova era de estrito controle governamental das atividades econômicas, o multilateralismo já se tinha estabelecido como alternativa conceitual e possibilidade prática.

## ABSTRACT

*Precursory Multilateralism: the sugar agreements 1864-1902*

This paper examines the negotiations leading to the Brussels Convention of 1902, for the abolition of sugar export subsidies, showing how negotiating practices for multilateral commodity agreements originated there. Encompassing diverse tax systems, these negotiations initiated a pluri-national harmonization process for taxation criteria and regulations, which forced changes to national statutes. They also imposed new forms of negotiation and economic relations. When war broke out in 1914, undoing agreements and inaugurating a new era of strict government control of economic activities, multilateralism was already established as a conceptual alternative and a practical possibility.

As negociações sobre temas do comércio internacional de açúcar, ocorridas a partir de meados do século XIX, que visaram o estabelecimento de acordos multilaterais entre países exportadores e importadores, constituíram um dos mais antigos fóruns de negociações multilaterais regulares e, certamente, o primeiro que tenha buscado organizar o comércio internacional de uma mercadoria. Embora, ao longo do século, tenha havido negociações sobre temas como regras de navegação, sistema postal, propriedade intelectual e patentes, que atingiram acordos multilaterais importantes<sup>1</sup>, os acordos inter-governamentais sobre mercadorias iriam surgir a partir das crises das décadas de 1920 e 30, multiplicando-se de fato somente após a Segunda Guerra Mundial e a criação das Naç-

<sup>1</sup> União Postal Geral (1874) e União de Paris, sobre propriedade industrial (1883).

ões Unidas<sup>2</sup>. A partir do final do século XIX, também se formaram diversos cartéis de produtores, mas estes acordos, privados e unicamente entre produtores, não podem ser classificados junto com negociações multilaterais soberanas.

Iremos acompanhar, neste trabalho, como os problemas fiscais dos produtores europeus de açúcar de beterraba, se contrapondo aos interesses de consumidores e refinadores ingleses, além dos produtores de açúcar das colônias inglesas, forjaram, em quase um século de negociações, as bases dos atuais sistemas multilaterais que organizam o comércio de mercadorias.

#### SUBSÍDIOS INTERNOS E CONCORRÊNCIA EXTERNA

Ao longo dos oitenta anos entre a década de 1830 e o início da Primeira Guerra Mundial, quase todos os países europeus correram para a oportunidade de desenvolver a cultura da beterraba e sua própria indústria nativa de açúcar. Para isso, estatuíram e geriram sucessivas políticas fiscais açucareiras, que vieram a se traduzir numa ampla gama de instrumentos: tarifas aduaneiras, impostos sobre a produção de açúcar ou sobre sua matéria-prima, isenções de *drawback*<sup>3</sup>,

<sup>2</sup> Estanho (1931), chá (1933), borracha (1934), cobre (1936), trigo (1949), café (1957-1962), petróleo (1960), banana, juta, bauxita, minério de ferro, manganês (década de 1970).

<sup>3</sup> *Drawback*, no caso, é o reembolso de direitos cobrados na importação sobre o

subsídios diretos ou indiretos ao transporte, à produção ou à exportação. As regras trouxeram privilégios ora para interesses coloniais, ora para interesses metropolitanos; alguns beneficiaram agricultores, outros, produtores ou refinadores. Todos esses regulamentos viram-se ciclicamente alterados, cancelados ou reinstalados, à medida dos eventos políticos, das pressões dos grupos interessados e, principalmente, em decorrência das continuadas negociações internacionais sobre o setor açucareiro<sup>4</sup>. A Inglaterra, como principal importador e consumidor mundial de açúcar, liderou diversas tentativas de acordos internacionais sobre sua tributação e comércio. Em meio ao secular debate sobre livre-comércio, a política inglesa em prol da abolição dos subsídios viu-se repetidamente atacada pelos que defendiam a manutenção desses subsídios estrangeiros.

Numa época em que as políticas comerciais externas se baseavam em acordos bilaterais, centradas em cláusulas de nação-mais-favorecida (Cioli 1938; Hornbeck 1909b; Hornbeck 1909a), a Convenção de Paris de 1864 pode ser considerada pioneira enquanto acordo multilateral envolvendo um único produto. Reuniu, além da Grã-Bretanha, três dos maiores exportadores de açúcar europeus:

---

açúcar bruto, ao ser exportado o produto refinado.

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, (Griffin 1902; Martineau 1904; Martineau 1912a; Martineau 1912b; Molinari 1906; Pigman 1997; Priaux 1910; Renouard 1894b; Renouard 1894a).

França, Bélgica e Holanda, que haviam produzido, no período 1860-64, cerca de um terço da produção mundial de açúcar de beterraba e pouco menos de um décimo do total mundial, ao incluir-se o de cana<sup>5</sup>.

Após tratativas que remontavam a 1851, a conferência definitiva se reuniu por iniciativa do governo francês, para tratar do premente problema do setor açucareiro: a crescente concorrência através dos prêmios à exportação, que beneficiava os consumidores ingleses às custas de enormes despesas fiscais nos países produtores. Abandonando, por falta de consenso, a proposta original inglesa de suprimir por completo os prêmios à exportação, a Convenção teve por meta “Estabelecer taxas uniformes de *drawback* a ser pago pelos governos francês, britânico, belga e holandês sobre as exportações de açúcares refinados (...) sem que haja benefício ao produtor através de prêmio...”<sup>6</sup> O acordo conseguiu fixar, por dez anos, uma lista de categorias de açúcar bruto e seus parâmetros de rendimento industrial a serem utilizados para cálculo dos *drawbacks*<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Sobre dados de (Deerr 1950 p.492-8).

<sup>6</sup> Citado por (Smart 1887 p.79).

<sup>7</sup> Os parâmetros de rendimento aceitos na Conferência de 1864, conhecidos como “padrão holandês”, foram logo demonstrados incorretos em testes práticos. Nas conferências realizadas de 1873 a 1875, as delegações francesas e belgas propunham cada qual uma fórmula diferente baseada sobre a polarização; os holandeses sugeriam método empregando a lavagem com álcoois, enquanto os ingleses eram contrários a qualquer análise, que suspeitavam seriam mani-

Foram também acordadas algumas regras comuns para igualar as vantagens oferecidas em cada país, sendo a de maior relevância o compromisso de fixar-se tarifas de importação máximas iguais ao *drawback* recebido pelo produto na exportação. Cada país estaria livre, contudo, para determinar o nível do seu imposto. Bélgica e Holanda, entretanto, conseguiram manter seus sistemas próprios de tributação, que dificultavam o cálculo da tributação efetiva sobre o produto final. Durante esse regime mais liberal, a indústria francesa de fato se beneficiou, crescendo nos anos seguintes (Renouard 1894b; Smart 1887 p.80), mas a questão dos subsídios estava longe de estar solucionada.

Houve então diversas tentativas, nos três países produtores, de uniformização de tributos e da forma de sua cobrança para evitar, por exemplo, que as refinarias se apropriassem de parte dos impostos pagos pelos consumidores e se beneficiassem de reembolsos à exportação superiores ao efetivamente pago na importação do açúcar bruto. O governo francês, contudo, não conseguiu aprovar no parlamento sistemas equitativos de tributação para produtores de açúcar de beterraba e refinadores (Martineau 1904 p.35; Renouard 1894b p.940).

Na conferência de 1876, Prússia e Áustria-Hungria, já exportadores significativos, e Itália foram convidados

---

puladas. Preferiam sistema de entrepostagem, em que o açúcar a ser refinado não pagaria direitos de entrada, não lhe cabendo, portanto, *drawback* na saída (Deerr 1950 p.506).

a participar do acordo então em discussão, o que recusaram. A França e a Holanda concordaram em instituir o regime de refino sob supervisão; a Inglaterra, não tendo impostos de importação, comprometeu-se a instituir o regime, caso reinstaurasse tarifas; e a Bélgica, sob a alegação de seu pequeno volume de exportação e de possuir um parque de refino muito espalhado, o que dificultaria a supervisão, permaneceu com o antigo sistema de testes (Smart 1887 p.82-3). A França votou lei estabelecendo o regime único de fiscalização para refinarias e produtores-refinadores, mas essa lei não chegou a ser implementada, pois o parlamento holandês recusou a convenção, propondo que qualquer signatário pudesse, alternativamente, adotar o sistema belga. Houve fortes reações a essa possibilidade na França, o que encerrou as negociações, tornando letra morta a lei recém-aprovada.

Ao reduzir o nível de atividade econômica e também do comércio exterior francês, provocando diminuição das receitas públicas, a derrota militar e a crise política de 1870 haviam contribuído decididamente para acelerar o retorno a uma política tarifária protecionista. Revisões aduaneiras durante a década de 1870 levaram, em 1881, a um novo conjunto tarifário mais protecionista (Cioli 1938 p.219-20).

Com o esfacelamento dos antigos arranjos coloniais exclusivos e o surgimento das indústrias nacionais de açúcar de beterraba, o mercado consumidor na Europa passou a dispor de diversas alternativas, domésticas e externas, de abastecimento. Impulsio-

nada pela busca de mercados compradores (principalmente o da Grã-Bretanha), surgiu uma febre de incentivos à produção e à exportação de açúcar, que, esperava-se, iria gerar renda para os produtores rurais de beterraba, contrapondo-se à grave crise agrícola dos anos 1870 e 80, causada pela concorrência das importações de grãos de origens não-européias (Crowell 1899; Timoshenko & Swerling 1957). Logo esses países alcançaram grandes produções, acarretando em 1883 enorme excedente e a queda dos preços em um terço.

Por outro lado, dentro de sua política de atingir o livre-comércio através da redução unilateral de tarifas, a Grã-Bretanha cortou, a partir de 1845, os direitos de importação sobre açúcar, eliminando-os por completo no período entre 1874 e 1901 (Timoshenko & Swerling 1957 p.237; Mathias 1983 p.274-5). A retração nas vendas do açúcar das Antilhas Britânicas e nas cargas transportadas por sua frota mercante, decorrente das novas fontes européias de açúcar refinado, foi ressentida por esses grupos ingleses. Após novas conferências entre 1875 e 1877, esta última frustrada, em boa medida, pela própria recusa inglesa em aceitar cláusula penalizando açúcares subsidiados oriundos de países não-signatários, cresceu na Inglaterra a polêmica sobre os prêmios ao açúcar (Martineau 1904 p.36). O governo inglês propôs então nova conferência com vistas a sua supressão, onde sua disposição negociadora seria mais uma vez testada. O *Zeitgeist* econômico, contudo, havia virado, estando o continente em meio a nova onda protecionista, enquanto

o propósito inglês ia a contracorrente<sup>8</sup>.

Com a presença inicial de delegados de maior número de países, ocorreram diversos encontros em Londres. Além de França, Bélgica, Holanda e Inglaterra –partes da Convenção de 1864– participaram produtores importantes como Áustria-Hungria, Rússia e Romênia e produtores menores, não exportadores, como Dinamarca, Suécia, Espanha e Itália. Um acordo parcial só surgiu no ano seguinte, em 1888, mesmo assim com abstenção da França e reservas austro-húngaras (Renouard 1894b p.942; Priaux 1910 p.47-8). Apesar desta ausência importante, os países signatários eram bem mais representativos do setor, tendo produzido no período 1883-87 mais de 4/5 do açúcar de beterraba mundial, o que correspondia a 2/5 da produção total de açúcar<sup>9</sup>.

Os esforços desses países, contudo, foram em vão. Em 1889, os defensores ingleses do livre-comércio,

155

<sup>8</sup> As políticas protecionistas surgem durante a década de 1870 na França, em 1877 na Espanha, em 1878 na Áustria-Hungria e na Suíça, em 1879 na Alemanha, em 1882 na Bélgica. A Holanda, com tradição no comércio de trânsito, continuou a seguir o exemplo inglês de livre-comércio, mesmo depois dessa reviravolta continental. Por outro lado, Portugal nem chegou a adotar tarifas mais liberais, criando proteção aduaneira até mais forte em 1880. A Rússia também manteve política protecionista, que atinge seu ápice em 1890 (Cioli 1938 p.220-246).

<sup>9</sup> Cálculos sobre dados de (Deerr 1950 p.492-8).

organizados em diversas sociedades intelectuais-políticas e contando com o apoio das indústrias consumidoras de açúcar, que temiam a sumida dos preços ao desaparecer a possibilidade de importar açúcar com prêmio, conseguiram impedir a aprovação do acordo pelo Parlamento, contra os esforços do governo, do lobby canavieiro das Antilhas e dos refinadores ingleses (Pigman 1997 p.195-6; Martineau 1904 p.38). Não se constrangeram com a contradição ideológica de defenderem a manutenção de subsídios estrangeiros à exportação, sob o argumento de serem subsídios que favoreciam os consumidores na Grã-Bretanha.

#### A CRISE DE FIM DE SÉCULO

156 Fechando polêmica de várias décadas na França e alternância de impostos que ora favoreciam o açúcar colonial, ora o açúcar doméstico, a lei de julho de 1884 veio alterar o sistema tributário açucareiro, deixando de taxar o produto final para impor tributo sobre o peso da beterraba admitida na usina, em sistema semelhante ao que, desde 1841, havia propiciado grandes ganhos de eficiência aos produtores alemães. Como os aumentos de eficiência agrícola e industrial resultavam em aumentos diretos nos lucros, a indústria logo prosperou. O governo se beneficiou igualmente, com elevação da arrecadação sobre a indústria do açúcar que aumenta em média a 2,8% ao ano entre 1883 e 1895 (Quillard 1931 p.15).

A Alemanha (em 1888) e a Áustria-Hungria (em 1892) também re-

formaram suas antigas regulamentações, mas para substituir bonificações à fabricação, impostos sobre o peso da beterraba ou sobre a potência do maquinário, por prêmios explícitos e impostos sobre o produto final. A simplificação deixava supor tratar-se de um movimento em direção à esperada supressão dos subsídios. Em 1895, a Áustria-Hungria de fato convoca uma nova conferência com o objetivo de suprimir prêmios, que, diante da reação negativa de sua opinião pública, ela mesma se encarrega de cancelar em seguida. Logo depois, a Alemanha passa lei impondo o que foi considerado um “prêmio de guerra”, ao aumentar seus subsídios, mas autorizando o governo a reduzi-los ou até suprimi-los, caso outros países produtores fizessem o mesmo. Dois meses depois, a Áustria-Hungria segue o exemplo, dobrando os montantes a serem distribuídos em prêmios diretos à exportação. Tentativa alemã de retirada dos prêmios, em 1897, foi frustrada pelas dificuldades sofridas pelos agricultores de trigo devido às importações de produto norte-americano barato, o que só ressaltou a necessidade de maior apoio à cultura –alternativa– da beterraba (Pennock 1935 p.19; Martineau 1904 p.38).

A França reage, elevando impostos de importação e, nove meses após, também criando prêmios diretos à exportação. A perspectiva era claramente de posicionar-se frente a futura e inevitável negociação internacional: ao defender a nova lei, o Primeiro-Ministro francês lhe atribui como meta “*de nous assurer des moyens de négociation en vue de la réu-*

nion d'une Conférence internationale."¹⁰

Nas 4 safras a partir de 1897/98, esta medida efetivamente gerou um aumento da produção de 26% sobre a média do quinquênio anterior. A quantidade resultante dessa elevação foi totalmente exportada, elevando as exportações franceses entre os mesmos períodos em 64% (Priaux 1910 p.50-4). Durante esses anos, Bélgica e Grã-Bretanha trabalharam para que todos voltassem à mesa de negociação, o que só ocorreu no início de 1898. Dada a expectativa dos produtores (França, Alemanha e Áustria-Hungria) de obterem lucros com base em suas recentes legislações protecionistas, e diante da insistente recusa britânica em aceitar a inclusão de uma cláusula penal, não foi possível, entretanto, chegar-se a qualquer acordo. Efetivamente, em 1901, os produtores continentais estariam dependendo de exportações para colocar bem mais de metade de sua produção: Alemanha 57%, Áustria-Hungria 63%, França 67% (Timoshenko & Swerling 1957 p.65).

Cabe lembrar que, nessas últimas décadas do século, ao aumento de importações de açúcar de beterraba pela Grã-Bretanha, correspondeu um decréscimo relativo na importância do refino inglês que, entre 1870 e 1897, continuou processando praticamente a mesma quantidade de açúcar, embora sua participação no consumo total do país tenha diminuído de 85% para 40%. Já em 1887, os analistas identificavam nos prêmios o grande inimigo dos refinadores ingleses, que

¹⁰ Citado por (Priaux 1910 p.52).

não teriam margem para se sobrepor aos subsídios continentais (Smart 1887 p.36-7). Nos quinze anos até 1899, 17 das 29 refinarias existentes em 1884 haviam fechado as portas. Em 1896, a participação dos refinados de beterraba no valor total das importações britânicas atingiu pouco mais de 48%, tendo, no quinquênio anterior, aumentado em 9 pontos percentuais e crescido a 6,2% ao ano, enquanto as importações totais aumentavam somente a 2,5% a.a. (Crowell 1899 p.96-7).

Um dos antigos pontos de discordância que havia levado a Inglaterra a rejeitar tentativas anteriores de acordo era a promulgação obrigatória, em cada país signatário, de legislação impondo tarifas compensatórias sobre açúcares importados de países que oferecessem prêmios à exportação. Esse ponto de honra para os defensores ingleses do livre-comércio, contudo, foi sendo ultrapassado pelos acontecimentos. Desde 1890, através do *McKinley Bill*, os Estados Unidos passaram a cobrar imposto compensatório de 1/10 cent por libra sobre açúcares beneficiados com subsídios à exportação. Essa tarifa é mantida no *Wilson Bill* de 1894 e, em 1897, o *Dingley Bill* impõe tarifa compensatória equivalente a 100% do prêmio à exportação¹¹.

¹¹ *McKinley Bill* (1-out-1890), *Wilson Bill* (27-ago-1894), *Dingley Bill* (24-jul-1897) (Mayo 1944 p.21). Cabe notar que o sistema norte-americano de tarifas compensatórias foi copiado mais adiante pela Comissão Permanente criada pela Convenção de 1902 (Pigman 1997 p.200).

Em 1899, o próprio governo inglês estabelece, para a Índia, direitos compensatórios sobre açúcar exportado com subsídios, no que foi considerado um ensaio para testar a reação política inglesa. A regulamentação é reafirmada pelo parlamento, com maioria acima daquela comandada diretamente pelo governo (Griffin 1902 p.42). Apesar de ter motivado reação diplomática da Rússia, com quem a Grã-Bretanha mantinha tratado de comércio com cláusulas de nação mais favorecida, a medida não trouxe, entretanto, maiores repercussões políticas ou comerciais (Mayo 1944 p.21; Chalmin 1990 p.38; Pigman 1997 p.195).

#### OS CARTÉIS AÇUCAREIROS

158 No início dos anos 1890, surgem na Áustria-Hungria e depois na Alemanha os cartéis de produtores de açúcar, associações que iriam gerar reação contrária suficiente para provocar mudanças na atitude negocial de franceses e ingleses, permitindo a agregação dos países europeus num acordo internacional. Formados como sociedades comerciais com objeto explícito de “elevar artificialmente o preço do açúcar no mercado interno e impedir sua depreciação”<sup>12</sup>, reuniam a grande maioria de produtores e refinadores, garantiam preço fixo pelo açúcar bruto e determinavam como preço para venda no mercado o maior preço que impedisse a con-

corrência de açúcares importados, sujeitos a altos direitos de entrada.

Tolerados pelos governos talvez por seu efeito salutar sobre as finanças públicas, posto que transferiam todo o ônus financeiro para os consumidores, numa época pouco preocupada com índices de inflação, os cartéis conseguiram manter preços superiores aos internacionais em 40% na Alemanha e em 30% na Áustria-Hungria, gerando lucros superiores aos subsídios diretos recebidos do governo. Priaux cita cálculo, para a safra 1900/01 na Alemanha, de prêmios de exportação, já deduzidos impostos, montando a 37,8 milhões de francos, contra 92,1 milhões recebidos como lucro do cartel; ou seja, uma vantagem 140% maior que os subsídios<sup>13</sup>.

Os produtores russos haviam estabelecido cartel semelhante (*Normirofka*) a partir de 1887, pelo qual se comprometiam a destinar ao mercado doméstico somente 90% da produção média dos cinco anos anteriores (quota chamada de *norm*), devendo o restante ser exportado. Houve rápido aumento de preços internos (em mais de 35%), com conseqüentes lucros importantes, enquanto as exportações eram realizadas com prejuízo. Em 1895, quando grandes fábricas recém-construídas se recusaram a participar do acordo, o governo passou a controlar o setor, impondo organização similar a todos (Griffin 1902 p.23-4). O sistema russo foi mais duradouro que os germânicos (inviabilizados pelo acordo de 1902) e, em 1912,

<sup>12</sup> Artigo 2º dos estatutos do cartel alemão, citado por (Priaux 1910 p.63).

<sup>13</sup> (Priaux 1910 p.65-6) e (Martineau 1904 p.39).

George Martineau ainda investia contra o tema<sup>14</sup>.

Além de elevar os preços internos, os cartéis incentivaram grande aumento de produção, inevitavelmente destinada à exportação. Em 1901/02, o sobre-preço recolhido internamente sobre cada tonelada foi suficiente para pagar o prêmio de 2,1 toneladas exportadas pela Áustria e de 1,5 toneladas exportadas pela Alemanha<sup>15</sup>. O reduzido preço oferecido no exterior pelos exportadores cartelizados já era visto, na época, mais como resultante dos ganhos com o sobre-preço doméstico de cartel, do que com os prêmios à exportação (Cozens Cooke 1907 p.319).

A conseqüente invasão dos mercados provocou reações drásticas. Nos 25 anos de 1875 a 1900, as exportações das colônias caribenhas para a Inglaterra haviam-se reduzido em

quase 80%<sup>16</sup>. De 70% das importações inglesas em 1870, o açúcar de cana passou a só representar 9% em 1900 (Pennock 1935 p.18). O efeito foi devastador para todas colônias com produção açucareira: enquanto suas exportações em geral aumentavam à média anual de 1,5% nas quase três décadas de 1882-4 a 1910-12, suas exportações de açúcar, melão e rum diminuíam anualmente ao ritmo de 1,8%. Produtores jamaicanos chegaram a planejar a anexação da ilha aos Estados Unidos, gerando previsível comoção na Inglaterra.

A avaliação histórica mais refletida leva a crer, contudo, que a decadência da produção açucareira nas Antilhas inglesas, iniciada pela abolição<sup>17</sup> e pelo *Sugar Act* de 1846 (que cortou a proteção aos açúcares coloniais) e certamente acelerada pela redução das compras metropolitanas, não se deveu exclusivamente à concorrência com açúcares de beterraba subsidiados. O alto custo do produto local, a discrepância tecnológica entre a indústria açucareira das Antilhas diante das de Java e Cuba, e a perda do mercado norte-americano foram fatores negativos talvez mais relevantes

159

---

<sup>14</sup> "Russia now remains the only bounty-fed country, with a Cartel bounty as big as those of Germany and Austria, organized and carried out most strictly by the Russian government. (...) The Permanent International Sugar Commission at Brussels has just missed an admirable opportunity (...) of forcing Russia to give up this mischievous and now quite unnecessary stimulus to over-production. For this we have, in great measure, to thank our present Government, whose idea of Free Trade is the encouragement and fostering of bounties – not for our own industries, but for those of foreign countries." (International Sugar Journal Ed. 1912 p.138)

<sup>15</sup> Cálculos sobre dados em (Martineau 1904 p.39).

---

<sup>16</sup> De uma média de 212 mil toneladas longas anuais em 1875-79, reduziram-se em 78%, para 47 mil anuais em 1900-04. Dados de Ph.Chalmin citado em (Pigman 1997 p.196).

<sup>17</sup> Até antes da abolição do tráfico e da emancipação dos escravos, a indústria antilhana inglesa demonstrava atraso (Nogueira Batista Jr. 1980 217-8).

que os prêmios europeus (Cozens Cooke 1907; Curtin 1954)<sup>18</sup>.

As reivindicações coloniais por preferência tarifária da Inglaterra foram reafirmadas nas Conferências Coloniais de 1897 e 1902 e a inclusão de cláusula penal foi formalmente proposta no Congresso das Câmaras de Comércio em 1900. Acatando as posições assim manifestadas pelos eleitores, o governo passou a incorporar esses conceitos às negociações comerciais inglesas. A concessão de preferências à Inglaterra pelo Canadá em 1897, mesmo em violação dos tratados comerciais da Grã-Bretanha com a Bélgica e com a Alemanha, constituíram precedente considerável (Pigman 1997 p.197; Martineau 1904 p.38). Quando, em 1901, a Inglaterra abandona, pela primeira vez desde 1874, a política de não-taxação sobre açúcares<sup>19</sup> e cria imposto sobre sua importação para ajudar a financiar a Guerra dos Boers, a evolução dos debates também já havia alterado bastante o ânimo dos grupos contrá-

rios à queda dos prêmios, permitindo uma retomada de negociações (Chalmin 1990 p.38-9; Priaux 1910 p.56-70).

Na França, por outro lado, o Código Penal impedia taxativamente a formação de associações semelhantes aos cartéis<sup>20</sup>. O peso dos subsídios sobre as finanças públicas também se tornava claro a todos, aproximando os ânimos de novo acordo. O pagamento de prêmios na safra 1899/00 havia atingido 21 milhões de francos anuais, subindo de uma média de 12 milhões nas 3 safras anteriores<sup>21</sup>. Em outubro de 1900, sob a ameaça inglesa de estabelecer direitos compensatórios e preferência para o açúcar de suas colônias, reuniam-se em Paris representantes da França, Alemanha e Áustria-Hungria, para ouvir que a França concordava em abolir seus prêmios diretos e reduzir os indiretos se os demais abandonasse seus prêmios à exportação. Conhecido como Protocolo de 1900, este acerto abriu caminho para a ampla conferência convocada pela Bélgica para o final de 1901 (Priaux 1910 p.67-70).

<sup>18</sup> É interessante lembrar os argumentos sobre a falta de energia empreendedora devido ao clima: *"The cause of the failure of the West India sugar industry ... is ultimately a question of men. The West India planter lives in a climate which is sufficiently healthy to permit the rearing of white children, but insufficiently stimulating to create an enterprising and energetic race. The Creole looks to take life easily. (...) His blood - corrupted by the climate - forbids exertion. (...) It is this absence of enterprise that is killing the West India sugar industry, not Continental bounties."* (Cox 1902)

<sup>19</sup> No que se chamava, ao final do século XIX, a política de *"free breakfast table"*.

<sup>20</sup> (Priaux 1910 p.68)

<sup>21</sup> (Priaux 1910 p.125) Já Crowell menciona um total de 652 milhões de francos pagos em prêmios pela França em 12 anos (possivelmente no período 1886-97), ou seja, uma média anual de 54 milhões (Crowell 1899 p.99).

## A CONVENÇÃO DE BRUXELAS EM 1902

Entre dezembro de 1901 e março de 1902, deu-se a conferência que resultaria no primeiro acordo multilateral abrangente em que países exportadores e importadores buscaram regular o comércio internacional de uma mercadoria em benefício comum<sup>22</sup>. Concordavam, para isso, em alterar suas legislações nacionais, contrariando interesses internos, e em criar uma estrutura administrativa própria, cujas decisões obrigariam os países contratantes. As empresas açucareiras nacionais estariam submetidas à fiscalização permanente dessa comissão estrangeira. Ao se examinar essas condições dentro do complexo e conflituoso contexto de ideologias e relações internacionais prevalecente na época, percebe-se o pioneirismo da Convenção Açucareira de Bruxelas na harmonização de conceitos tributá-

---

<sup>22</sup> (Mont'Alegre 1976 p.127 e 177). Pigman diz textualmente: "*The compromise treaty package that was agreed established for the first time a multilateral trading regime, albeit for one commodity, that contained many of the elements that would become standard in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and other later twentieth-century liberal trade regimes.*" (Pigman 1997 p.199) Já Edward Mason, em relatório sobre cartéis e acordos, logo após a Segunda Guerra Mundial, diz "*The Brussels Sugar Convention of 1902 provided a model for reduction of trade barriers and subsidies to high-cost production, by international agreement.*" (Mason 1946 p.139)

rios e no malabarismo dos interesses nacionais<sup>23</sup>. Culminando um longo processo de negociações, a Convenção teria apenas tirado "as conseqüências de um desenvolvimento que a precedia e que completou mais tarde. Ela lhe abriu caminho, mas não o provocou" (Dillner 1942 p.74-5). Outros estudiosos, contudo, viram nas condições do acordo e na instituição de uma estrutura internacional, mais do que uma continuidade, um exemplo para outros setores<sup>24</sup>.

Todos os grandes produtores de açúcar europeus aceitaram o convite belga, com exceção da Rússia, que se manteve à margem das negociações, alegando não pagar prêmios diretos ou indiretos e procurando resguardar assim seu esquema de proteção<sup>25</sup>. Não deixou, todavia, de enviar representantes diplomáticos para expor suas razões aos participantes da conferência, numa tentativa (aliás, bem sucedida) de evitar futuras represálias (Pigman 1997 p.197). Além de França, Bélgica, Países-Baixos e Grã-Bretanha, assinaram o acordo, em março de 1902, Alemanha, Áustria-Hungria, Itália, Suécia e Espanha

---

<sup>23</sup> (Reinsch 1907 p.603).

<sup>24</sup> "*En instituant cette commission et en lui conférant ce pouvoir, [les nations] n'ont pas plus diminué leur souveraineté que les individus n'ont diminué la leur, en instituant un organe chargé de réprimer les abus de la liberté individuelle. En cela, elle ont créé un précédent qui pourra être utilement suivi pour remédier à d'autres nuisances internationales, à celle de la guerre par exemple...*" (Molinari 1906)

<sup>25</sup> (Priaux 1910 p.73)

(que não o ratificou). Agregaram-se depois Luxemburgo (1903), Peru (1903) e Suíça (1906). A Rússia viria a participar em 1907, sob condições especiais, como se vê adiante. A Romênia participou da conferência, mas não assinou seu acordo.

Os países signatários representavam, nas safras de 1901/02 e 1902/03, logo antes da Convenção, 77% da produção mundial de açúcar de beterraba e 40% da produção total de açúcar no mundo. Durante a vigência do primeiro período da Convenção, nas safras de 1902 a 1907, esses percentuais caíram respectivamente para 74% e 37%. A partir daí até 1913, com a entrada da Rússia, passaram a 89% e 43%. Tirante a Espanha (com 0,4% da produção mundial de açúcar de cana) e, depois, o Peru (com 2,3%), todos demais contratantes produziam açúcar somente a partir da beterraba.<sup>26</sup>

162

A delegação inglesa chegou instruída a exigir a abolição integral de todos os prêmios<sup>27</sup> e a lutar pela não inclusão de medidas compensatórias obrigatórias. Outro ponto fechado para os ingleses era impedir a atuação dos cartéis, fosse pela proibição explícita, fosse pela diminuição de sua margem econômica de atuação, tornando-os inviáveis.

O primeiro problema abordado foi a definição de prêmio, pois diversos países procuraram manter alguns de seus subsídios fora da abrangência do futuro acordo. Havia, de fato, grande variedade de subsídios. A Alemanha

mantinha prêmios diretos à exportação. Áustria-Hungria também mantinha prêmio direto, embora não houvesse um valor unitário ou percentual fixo; todos os exportadores rateavam um certo montante anual proporcionalmente ao valor de suas exportações no ano anterior. A Bélgica tributava a matéria-prima em caldo, concedendo portanto uma bonificação sobre o rendimento. Na Holanda, havia sido abandonada imposição semelhante à belga, sendo adotado sistema de rateio como o austríaco. A França dispunha de sistema duplo, com prêmio direto, que se propunha abandonar, e subsídios indiretos à fabricação, que pretendia deixar intocados. Entre esses, havia os *détaxes de distances*, criados para viabilizar o refino nas antigas refinarias de açúcar bruto de cana situadas nos portos, a partir do momento em que a matéria-prima passou a chegar por trem ou balsas dos campos do norte do país e não mais por via marítima das colônias.

Apesar da tentativa alemã de incluir nas negociações os subsídios internos concedidos pelos países produtores mas não exportadores, estes foram considerados relevantes unicamente para seus próprios países, pois não afetavam o mercado internacional (Priaux 1910 p.72-4). Além de só destinar-se ao consumo doméstico, a produção total desses países montava nas três safras anteriores a 1902/03 somente a cerca de 5,5% do total mundial<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Cálculos sobre dados em (F.O.Licht 1961 pp.67-9 e 127-9).

<sup>27</sup> (Pigman 1997 p.197-8)

<sup>28</sup> Calculado sobre dados em (F.O.Licht 1961 p.68-9) referente à produção de Suécia, Dinamarca, Itália, Espanha,

Foi clara a lista dos diversos tipos de subsídios referentes a açúcar que seriam proibidos pelo acordo: bonificações diretas à exportação e à produção, isenções de impostos, benefícios decorrentes de rendimentos além dos parâmetros ou de exageros no *drawback*, bem como qualquer vantagem decorrente de cartéis. O compromisso de extinguir todos esses benefícios a partir da entrada em vigor do acordo, e a não reinstituí-los, fica determinado logo no Artigo 1º da Convenção.

Um grupo relevante de subsídios, em geral concedidos sem especificação de produto, mas que certamente também beneficiavam a indústria açucareira, permaneceu à margem do acordo: os benefícios internos ao investimento, à produção, à comercialização e ao transporte<sup>29</sup>. Estava tra-

---

Sérbia, Romênia, Bulgária, Grécia e Suíça.

<sup>29</sup> Cozens Cooke lembra exemplos: os baixos fretes marítimos do Lloyd Austríaco, que permitiam seu açúcar chegar à Índia com desconto; os *détaxe de distance* franceses; os incentivos australianos à utilização de trabalhadores brancos. Questiona, inclusive, em que uma subvenção imperial direta à indústria antilhena se difere de um prêmio à exportação (Cozens Cooke 1907 p.317). De fato, a França obteve da conferência o direito de manter seus incentivos sobre melaços e sobre fretes, sob o argumento de que simplesmente corrigiam distorções de custos internos. Griffin cita outros exemplos de subsídios, como ao transporte anual de trabalhadores temporários entre a Prússia e a Silésia para a colheita na Saxônia, na migração conhecida como *Sachsengängerei* (Griffin 1902 p.22).

çada aqui a fronteira – cinza – que delimitaria a abrangência da convenção no tocante às políticas fiscais proibidas.

Como forma de evitar as fraudes, instituiu-se, no Artigo 2º, o regime de supervisão permanente “de dia e de noite”, chamado de *régime de l'exercice* pelos franceses e de *Fabriksteuer* na Alemanha.

A obrigatoriedade de um cláusula penal contra países que mantivessem ou restabelessem prêmios à exportação opôs a Grã-Bretanha aos demais participantes da conferência. O governo inglês pretendia evitar que tal retaliação constasse da convenção, propondo a possibilidade de proibição de importar tais açúcares e buscando alternativas para as relações com países com os quais houvesse assinado acordos com cláusulas de nação-mais-favorecida. Para impedir que países não-signatários viessem a beneficiar-se das situações de mercado criadas pela observância da Convenção, a convenção terminou por fixar, em seu artigo 4º, o compromisso dos signatários de imporem tarifas compensatória equivalente aos prêmios identificados, prevendo, ainda, a possibilidade de proibirem a importação desses produtos.

Para serem compensados, contudo, estes subsídios precisariam ser calculados. Foi criada, para esta função técnica, uma comissão permanente, responsável por todos os levantamentos de legislação e estatísticas, além da verificação *in loco* do cumprimento da Convenção (Art. 7º).

Apesar de ter recebido atribuições específicas e limitadas à reunião de informações e preparação de relató-

rios ao plenário, a Comissão Permanente foi bastante criticada, não somente por ser o primeiro órgão internacional com ingerência sobre atividades até então exclusivas de Estados, mas também pelas dificuldades comerciais oriundas de sua operação. A Inglaterra reclamou que a Comissão, ao levantar suspeitas de que países não signatários pagavam prêmios de exportação, dificultava a importação de açúcares desses países. Ao reduzir a oferta do produto, esse bloqueio estaria elevando artificialmente os preços no país<sup>30</sup>.

Em troca de aceitar a obrigatoriedade de direitos compensatórios, a Grã-Bretanha impôs a abolição dos cartéis. O assunto, considerado intocável pelos austríacos, com apoio dos alemães, foi discutido por último<sup>31</sup>. Diante da recusa veemente dos germânicos em considerar o assunto, o representante inglês anunciou que seu

164

<sup>30</sup> *“Un défaut de son organisation fut peut être d’avoir mis face à face en son sein, deux camps ayant les intérêts les plus opposés: les délégués des pays exportateurs voulaient voir partout des primes, ceux des États “pénalisateurs” désiraient au contraire être plus coulants. Chacun tirait de son côté et l’Angleterre s’en plaignit. Elle dit que la Commission permanente écartait tous les sucres autres que ceux des pays contractants; qu’elle voulait isoler son marché sur lequel, l’offre étant réduite, les cours montaient. C’est là un défaut d’organisation, qui n’est pas imputable à la Commission permanente elle-même, mais à la façon dont elle est composée, et on ne pouvait d’ailleurs pas y parer.”* (Priaux 1910 p.85)

<sup>31</sup> (Priaux 1910 p.88)

governo havia decidido, em caso de não se concretizar o acordo internacional, propor “as medidas que lhe parecerão necessárias para resolver a situação”, significando que a Grã-Bretanha elevaria suas tarifas de importação, mantendo uma preferência colonial, o que encareceria e tiraria a competitividade das exportações alemãs e austríacas<sup>32</sup>. Sendo o mercado inglês o alvo precípua de todos os exportadores, a Alemanha e a Áustria-Hungria resignaram-se e cederam.

A Convenção de Bruxelas foi por isso considerada como a primeira bem-sucedida tentativa por um grupo de países em atacar o problema dos cartéis (Notz 1920 p.676). Em oposição à proibição nominativa, com suas dificuldades conceituais e de aplicação, optou-se por inviabilizar economicamente a formação de car-

<sup>32</sup> *“It became clear to the other conferees that Britain was negotiating at what Westminster regarded as a genuinely critical moment for the economies of the West Indian colonies and was prepared to impose colonial preferences on their behalf, even at the expense of low-priced sugar for British consumers and sugar-using industries. (...) As the conference encountered delays, Lansdowne warned in late February 1902 that if an agreement was not reached, the upcoming annual budget would contain subsidies for colonial sugar. (...) German negotiator Baron von Thielmann argued to Reichstag deputies, who feared that British colonial preferences on sugar would edge German sugar out of the British market, that only by signing the proposed sugar convention could Germany avoid British colonial sugar preferences.”* (Pigman 1997 p.198-9)

téis, ao determinar um diferencial máximo entre impostos internos e direitos de importação. Quanto maior essa diferença, maior a margem de manobra dos cartéis para elevar preços internos, e portanto para obter sua receita monopolística sem enfrentar a concorrência de açúcar importado. Esse valor foi finalmente fixado pelo artigo 3º em 6,00 francos para o refinado e em 5,50 para o bruto, cerca de 10% do preço ao consumidor pós-convenção na França.

A ingerência externa sobre a regulamentação de uma atividade econômica nacional —embora restrita ao compromisso de não criação de prêmios para exportações e à imposição de direitos compensatórios contra açúcares assim subsidiados— foi também objeto de inflamados discursos, descrevendo os poderes da Comissão como de lesa-soberania (Mansfield 1905 p.2; Molinari 1906).

Em 1906, ao assumir um governo liberal na Grã-Bretanha, derrotando os conservadores que haviam conduzido o processo do acordo, a decisão de retirar-se da Convenção não custou a ser tomada (Pigman 1997 p.201). Já em março de 1906, o novo governo se pronuncia contrário à Convenção e, sem maiores atenções aos interesses coloniais, declara que a Inglaterra irá retirar-se do acordo a partir de setembro de 1908<sup>33</sup>.

Embora indignados, os produtores das Antilhas já não dispunham da antiga força política, pois, em meio à expansão mundial da cana, a das Antilhas estagnava. De fato, entre 1901/02 e 1906/07, a produção

<sup>33</sup> (Pigman 1997 p.201).

mundial de açúcar de cana havia aumentado 23,6%, enquanto a das Antilhas Inglesas crescia meros 2,2%. A Guiana Inglesa havia obtido aumento maior, de 14,4%, porém pouco expressivo perto dos produtores mais dinâmicos da época: Cuba (+70%), Java (+33%) e Ilhas Maurício (+45%)<sup>34</sup>. Além disso, as exportações das Antilhas para a Grã-Bretanha significavam, no quinquênio 1900-04, somente 7,0% das importações inglesas de açúcar bruto e 2,9% das importações totais de açúcar, recuando de um pico, em 1875-9, de 22,1% do bruto e 26,3% dos açúcares totais<sup>35</sup>. Cozens Cooke, após mencionar os avanços dos investidores norte-americanos no Caribe e no Havaí, resume:

“Cane sugar, as a whole, has done well in retaining so large a share of the world’s markets for itself; if the West Indies have not shared in the general advance they must seek for particular reasons to explain their isolated fortune.” (Cozens Cooke 1907 p.323)

Em agosto no mesmo ano, é assinado ato adicional à convenção, pelo qual se estende sua vigência por cinco

<sup>34</sup> Cálculos sobre dados em (F.O.Licht 1961 p.129).

<sup>35</sup> Cálculos sobre dados citados por (Chalmin 1990 p.27-8), baseados em estatísticas do *Board of Trade*, que só registrava, entretanto, importações de 4 áreas (Londres, Liverpool, Clyde e Bristol), deixando de fora portos menores como Hull, Goole, Leith, Dundee e Aberdeen, por vezes responsáveis pela entrada de quantidade equivalente a 20% daquela registrada pelo *Board of Trade*.

anos, a partir de setembro do ano seguinte, 1908, ficando a Inglaterra liberada da obrigação de impor tarifas compensatórias a açúcares subsidiados. O resultado dessa excepcionalidade em favor da Inglaterra foi vista, corretamente, como uma abertura para os “açúcares exóticos” no mercado inglês.

Assim que a Convenção entrou em vigor, consumidores e produtores na França teriam saído ganhando, em detrimento das receitas tributárias; na Alemanha, o governo e produtores teriam cedido renda para os consumidores; e, na Áustria-Hungria, consumidores teriam sido beneficiados inteiramente por perdas dos produtores, já que o governo não alterou as alíquotas tributárias. Relativamente uns aos outros, houve uma aproximação dos preços recebidos pelos produtores nos três países, que passou a um diferencial máximo de 11% entre a França e a Áustria-Hungria. Esses preços não perdurariam, mas novas estruturas de mercado haviam sido estabelecidas.

O nível de preço na Inglaterra, por outro lado, rendeu polêmica durante vários anos, principalmente porque houve, logo após a entrada em vigor do acordo e em alguns dos anos seguintes, períodos de oferta reduzida que elevaram temporariamente os preços mundiais. Desde antes de sua assinatura, entretanto, um eventual futuro acordo já vinha sendo atacado com o argumento de que necessariamente faria os preços subirem, certamente em valor equivalente ao valor

dos prêmios abolidos<sup>36</sup>. O Cobden Club, que congregava os mais aguçados defensores do livre-comércio, contrários à participação da Inglaterra num acordo para abolir prêmios tido como benéficos a seus consumidores, firmou um montante retórico de 8 milhões de libras como a perda esperada para o país, valor que veio a ser regularmente repetido nos anos que antecederam a convenção e mesmo posteriormente a ela (Mansfield 1905 p.7).

Além disso, as vantagens à indústria inglesa decorrentes de importações barateadas por subsídios foram claramente expostas. O aumento do consumo de açúcar e de produtos contendo açúcar tornou a Inglaterra o país com maior consumo *per caput* no mundo: 90 libras em 1901, comparadas a 66 nos Estados Unidos, 29 na França e 28 na Alemanha e na Holanda. Estimava-se que as indústrias usuárias do açúcar empregavam na época 250 mil pessoas<sup>37</sup>.

George Martineau sustentou diversos debates sobre o assunto<sup>38</sup> e, em 1912, ainda escrevia sobre a questão

<sup>36</sup> William Smart, ao argumentar, em 1887, contra a participação inglesa numa possível convenção já escrevia: “We have now to consider what possibilities are involved in our entering such a Convention. (...) Sugar would at once rise to the extent that it is now kept below its natural level. The calculation...was that the average bounty is about 2s. per cwt...we may assume, then, that 2s. would be the rise in the price of sugar.” (Smart 1887 p.94-5)

<sup>37</sup> (Molinari 1906)

<sup>38</sup> (Martineau 1912a p.72).

dos preços, informando que a média de preços semanais nos dez anos anteriores à Convenção (1893-1902) havia sido praticamente igual à dos primeiros cinco anos após sua vigência<sup>39</sup>. Identificava, além disso, as causas imediatas de mercado (quebras de safra na Europa ou em Cuba) que teriam elevado os preços em alguns períodos a partir daí até o ano de 1911, sem qualquer interferência dos condicionantes criados pela Convenção (Martineau 1912a p.75-6; Pigman 1997 p.201-2). Outro comentarista, Cozens Cooke, comparou índice de preços agregados com os de açúcar, mostrando que a média dos preços de açúcar no período pós-convenção era pouco superior a semelhante período anterior, que as flutuações de preços pós-convenção foram menores do que as que ocorriam anteriormente e que a tendência de elevação dos preços de outros produtos era maior do que a dos preços de açúcar (Cozens Cooke 1908 p.650-1).

Desde as discussões sobre o acordo de 1887, recusado pelo Parlamento inglês, até a saída da Grã-Bretanha da Convenção de Bruxelas, em 1912, foi mantida – na imprensa, em publicações das sociedades políticas e junto ao Parlamento – vigorosa campanha contrária à participação inglesa na convenção. Aos refinadores e usuários de açúcar refinado, juntaram-se os defensores das teses de livre-comércio, tendo como principal argumento a perda dos benefícios aos consumidores ingleses por seguir a

<sup>39</sup> 10s e 1d, antes, contra 10s após, para o açúcar 88% fob Hamburgo.

Grã-Bretanha os termos da Convenção.

Logo após a entrada em vigor do acordo, ocorreu forte seca em toda a Europa, no ano de 1904, da qual só escapou a Holanda. Esta seca trouxe redução de 20% na produção continental relativamente à de 1903. Refletindo essa escassez, o índice de preço do açúcar na Inglaterra subiu 34% (média de 1904-05 sobre a de 1901-02) e os preços *fob* Hamburgo também aumentaram 41% no mesmo período. Além disso, antes mesmo da seca e da subida de preços, o consumo de açúcar na Grã-Bretanha já sofria redução, sendo a média durante as três safras de 1902/03 a 1904/05 cerca de 14% inferior à das safras 1900/01 e 1901/02<sup>40</sup>. O consumo se recupera nos anos seguintes para os níveis anteriores, mas os adversários da Convenção não perderam a oportunidade e o grande público registrou o aumento de preços como de responsabilidade do acordo<sup>41</sup>. Um comentarista contemporâneo, embora reconhecendo a existência de causas “de mercado” para a subida dos preços, não deixar de lembrar que as restrições do acordo acentuaram as dificuldades (Cozens Cooke 1907 p.319).

<sup>40</sup> Cálculos sobre dados da *Verzeichniss der Zuckerfabriken*, citado por (Priaux 1910 p.136).

<sup>41</sup> (Martineau 1912a p.74; Priaux 1910 p.137).

## OLHAR RETROATIVO SOBRE AS NEGOCIAÇÕES AÇUCAREIRAS

168 Ao longo do período em estudo, no século XIX e até 1914, a economia do açúcar –sua produção, seu comércio e também seu consumo– correu intimamente entrelaçada a todos os grandes temas privilegiados pela história econômica. De fato, a história açucareira não pode ser compreendida alheia ao colonialismo, à escravidão e abolição, ao livre-comércio e industrialização, aos cartéis, à política fiscal, à proteção à indústria e à agricultura. Os acordos sobre açúcar, tentativos e realizados, protagonizaram a entrada de um novo tema nesse rol – os acordos multilaterais sobre comércio de mercadorias – prática ainda pioneira, que só iria desabrochar após a Segunda Guerra Mundial, no contexto mais amplo das Nações Unidas e dos acordos econômicos globais, como o GATT.

Essa forma de relacionamento internacional, inédita até então, trouxe consigo para o cenário da política econômica diversas novidades.

De início, a perspectiva de sentarem à mesa não dois lados, opostos, mas diversos participantes, cujo alinhamento diante de cada novo item da agenda não repeteria necessariamente o alinhamento atingido na questão anterior. Diante dessa complexidade de posicionamentos, governantes e parlamentares – cujas decisões os representantes diplomáticos eram supostos simplesmente expressar – viram-se obrigados a arbitrar sucessivamente entre os vários interesses privados e entre estes e os interesses públicos em jogo. Viram-se igualmen-

te obrigados a avaliar, a cada passo, as repercussões internas de suas concessões ou demandas na negociação, e como estas poderiam ser conduzidas, aproveitadas ou debeladas. Por outro lado, tornavam-se responsáveis, perante as demais partes negociadoras, pelos atos legislativos e de governo de seu país, bem como pela atuação dos seus compatriotas, no que afetasse as questões em pauta. Assim, mesmo numa época em que as notícias levavam vários dias até serem conhecidas através do continente, as decisões de política econômica internas de cada país e suas posições à mesa de negociações tornaram-se foco das atenções, não só do setor açucareiro internacional, mas também de governos e corpos legislativos nos demais países.

Entretanto, justamente por colocar frente a decisões conjuntas os diversos interesses antagônicos do setor – fossem agentes econômicos ao longo da cadeia produtiva, fossem estrangeiros concorrendo pelo mesmo mercado, fossem ainda governos e contribuintes – as negociações açucareiras desenvolveram uma nova tradição de entendimento econômico, onde a qualificação de “multilateral” adquiriu sentido. Não só envolveram os homens públicos e seus governos nos temas setoriais, mas também expuseram publicamente a complexidade das relações comerciais, normalmente resguardadas pelo sigilo dos negócios. Uma das conseqüências imediatas de tal publicidade foi tornar claras para todas as partes as vantagens de se associarem na defesa de seus interesses. Por um lado, agricultores, produtores, refinadores ou consumidores associa-

dos podiam fazer-se melhor ouvir por suas autoridades; por outro, essas associações de interesses homogêneos de cada país passaram a relacionar-se com suas congêneres estrangeiras, sempre na defesa de interesses comuns. A partir daí, caberia aos respectivos governos, arbitrando entre os interesses internos ou influenciado por eles, decidir qual a posição nacional e que propostas seriam levadas ao âmbito formal da negociação.

Essa multiplicidade de relacionamentos, dentro e fora de cada país, concretizaram para todos as possibilidades – e as dificuldades, também – das negociações multilaterais, numa época bem mais propensa a movimentar exércitos do que delegações diplomáticas.

Outra consequência inovadora de quase um século de negociações foi o entendimento de que os negociadores de cada país sentavam à mesa representando todos os seus (seguramente conflitantes) interesses nacionais numa correlação de forças própria a cada nacionalidade, mas pela qual aquele governo constituído – democrático ou não – se responsabilizava perante os demais signatários. O exemplo da Grã-Bretanha, ora sem mandato para comprometer-se com a cláusula de tarifa compensatória, ora negociando um acordo que seria em seguida rejeitado pelo parlamento, fixou para todos as dificuldades e as consequências de negociar-se sem apresentação segura.

A atuação inglesa deixou igualmente explícito o papel *sui generis* da potência mundial nas relações internacionais açucareiras. Atuou como iniciadora de negociações liberalizan-

tes por motivos estritamente ideológicos, quando os demais países acirravam sua guerra tarifária e de subsídios; atuou como agregadora de participantes recalcitrantes, ao vincular sua aceitação à abolição dos cartéis açucareiros mais relevantes (na Alemanha e Áustria-Hungria); atuou como avaliadora dos compromissos firmados, na qualidade de maior importador das exportações européias; mas também se mostrou totalmente descompromissada dos acertos de governos anteriores (passados meros 9 anos), quando se inverteu a vontade política interna, provocando sua tentativa de saída da Convenção em 1907, logo transformada em liberação da obrigatoriedade de cumprir a cláusula penal. A própria adesão da Rússia, nessa mesma data, em condições excepcionais ao espírito do acordo, deveu-se talvez mais ao interesse inglês na sua participação, como grande importador do açúcar russo barato, do que ao próprio interesse comercial russo na aproximação com o centro financeiro mundial e em ganhar de volta acesso ao mercado inglês para suas exportações, de fato subsidiadas por mecanismos de cartel.

Outro aspecto a notar é o reforço da noção de que o consenso negocial, enquanto contrato, deve dar-se sobre um conjunto de regras coerentes. Foi ilustrativa desse princípio implícito a insistência dos representantes dos demais países europeus para que a Inglaterra também assumisse o compromisso de impor tarifas compensatórias a açúcares subsidiados oriundos de terceiros países, não signatários do acordo em pauta, que marcou as discussões desde a década de 1870 até a

Convenção de Bruxelas. De fato, apesar dos argumentos e contrapropostas inglesas, por vezes convincentes, não haveria acordo possível se algum membro pudesse importar açúcar subsidiado de outros países, em concorrência direta com o produto dos signatários.

O estabelecimento de uma estrutura permanente ligada à Convenção inovou menos por suas funções administrativa, de recolhimento e divulgação de informações, do que por sua função fiscalizadora do acordo, considerada por muitos como uma ingerência descabida sobre a soberania nacional. Para amenizar possíveis melindres diplomáticos, a Comissão Permanente criada em 1902 não se relacionava com os governos membros, que se dirigiam unicamente ao governo belga ou dele recebiam comunicados, sendo este o único responsável por retransmitir documentos e decisões de parte a parte.

O grande fruto desses exercícios de conciliação e entendimento diplomático foi, sem dúvida, a constatação de que mais valia um acordo entre países concorrentes, até mesmo inimigos potenciais, que certamente viria a ser contestado nos debates políticos domésticos e, além disso, absolutamente frágil a qualquer decisão unilateral de alguma das partes, do que uma guerra comercial sem regras e sem perspectiva de fim. Diante desse raciocínio, governos – autoritários ou democráticos – dispuseram-se a negociar, tanto com seus interlocutores estrangeiros, quanto com seus empresários e cidadãos, sobre o que constituía o problema, quais eram as alternativas plausíveis, que compensações

poderiam ser oferecidas aos lesados e que instrumentos melhor levariam a cabo as decisões desejadas. Surgia a prática dos acordos econômicos multilaterais.

#### MOVIMENTOS DO PROCESSO MULTILATERAL

A partir desse relato dos pioneiros acordos e desacordos açucareiros, procura-se sistematizar essas novas formas de relacionamento – que passaram a se dar dentro de cada país, internacionalmente entre governos e transnacionalmente entre instituições de diferentes países – em alguns movimentos que extrapolam a experiência específica do setor açucareiro, sendo certamente aplicáveis com maior generalidade.

##### 1. Quanto às negociações multilaterais:

- 1.1. A composição flutuante de interesses entre vários países substituiu a oposição entre duas partes antagônicas, impondo a cada país um leque de alianças variáveis conforme a questão em debate.
- 1.2. A existência de um acordo multilateral em vigor, ou simplesmente de negociações em curso, diluiu os choques bilaterais, propiciando situações em que o rompimento unilateral se tornava mais difícil.
- 1.3. A posição dominante da potência hegemônica pôde ser por vezes enfrentada por um conjunto de países, embora esta tenha re-

- petidamente utilizado a força de sua economia e sua política para dobrar interesses contrários.
- 1.4. Os interesses divergentes de países produtores e países consumidores tornaram-se explícitos nos debates, nas votações e na execução dos acordos.
  - 1.5. Os conflitantes interesses setoriais internos de cada país eram necessariamente substituídos por uma posição nacional única, apresentada por seus representantes à mesa de negociações.
  - 1.6. As negociações transcorreram com ampla publicidade, para todos os países membros e, dentro de cada país, para todos os grupos de interesse s.
  - 1.7. Houve crescente necessidade de informações setoriais, por parte de cada governo sobre sua própria economia e sobre as economias dos demais países em negociação.
  - 1.8. A busca do entendimento de cada posição nacional e das diferenças entre elas levou a maior precisão conceitual sobre todos os temas envolvidos (instrumentos fiscais, classificações do produto, formas contratuais, processos industriais, formas de concorrência, preços).
  - 1.9. A precisão conceitual seguiu no rastro da precisão técnica (na classificação de produtos, por exemplo) ou expôs a sua necessidade.
  - 1.10. A busca de denominadores comuns e de fórmulas jurídicas aplicáveis às diversas situações previstas impôs critérios de coerência entre proposições conceituais e entre estas e as soluções adotadas.
  - 1.11. As negociações, prévias ou posteriores à assinatura dos acordos, empregaram crescentemente a comprovação estatísticas e a argumentação através do raciocínio econômico teórico.
  - 1.12. Surgiu a necessidade de uma estrutura burocrática internacional, para coleta de informações e para a fiscalização do cumprimento do acordo. Mesmo o restrito mandato dessa comissão, ao avaliar eventos e situações de mercado à luz dos compromissos negociados e de, conseqüentemente, indicar o eventual descumprimentos das regras por algum país, quebrava um tabu do relacionamento diplomático, pois iria impor decisões externas a um país tido por soberano.
2. *Quanto aos governos nacionais:*
    - 2.1. Cada governo sentou à mesa de negociação como representante de todos os interesses de seu país.
    - 2.2. Cada governo assumiu perante os demais países em negociação (e futuros signatários do acordo) a responsabilidade pelos seus próprios atos, pelos atos dos poderes legislativo e judiciário de seu país e, também, pelos atos de seus cidadãos e suas associações.
    - 2.3. Cada governo, ao decidir qual a posição nacional a ser defendida nas negociações, tornava-se árbitro – seja democrática ou autoritariamente.

te – de interesses nacionais conflitantes. Alternativamente, poderia simplesmente estar agindo como refém de algum grupo de pressão dominante.

- 2.4. Seja qual tenha sido o processo decisório nacional, cada governo precisou atuar com mandado claro de suas forças políticas, ou precisou impor sua vontade a elas.
- 2.5. A complexidade dos interesses envolvidos passou a demandar de cada governo mecanismos eficazes de informação e de avaliação das conseqüências das proposições em pauta.
- 2.6. A presença, em negociações prolongadas, de representantes dos vários governos, mesmo que para tratar de questões restritas a um único produto e setor, criou um fato político que extrapolava seus limites econômicos específicos, permeando – em maior ou menor grau – todos os relacionamentos bilaterais entre os participantes.

### 3. Quanto aos interesses setoriais:

- 3.1. Surgiu a necessidade de agir através de associações, demonstrando a coesão do setor em torno de cada proposta e fortalecendo-o diante de argumentos contrários.
- 3.2. Tornaram-se claros os benefícios – e as dificuldades – de articulações transnacionais entre empresas e associações com interesses semelhantes.
- 3.3. Surgem novos foros de discussões setoriais.
- 3.3. Fixaram-se novos contornos para a concorrência internacional, seja na briga pelas condições de um futuro acordo, seja no ajuste às condições acordadas. Seja ainda – não se desconsiderando as atividades marginais – na burla a essas condições.

### 4. Quanto à política econômica:

- 4.1. A ampla difusão de informação sobre cada instrumento de política econômica nacional, seja internamente, entre os diversos interesses conflitantes, seja externamente, entre todos os países em negociação, impôs novos padrões de clareza, de coerência e de justificação aos governos ou aos grupos que pretendiam alterar esses instrumentos.
- 4.2. A proibição de certos instrumentos de política econômica e a fixação de critérios comuns para outros levou à redução da gama de possibilidades e à harmonização de suas bases conceituais (fato gerador, base de cálculo, alíquotas, critérios de classificação, de certificação e de fiscalização).
- 4.3. As discussões – nacional e internacional – sobre os instrumentos de cada país ampliou os grupos sociais interessados sobre temas econômicos e de negócios, anteriormente mantidos confidenciais ou tidos como relevantes unicamente para as empresas do ramo.

4.4. aumento da especificidade técnica, do volume de informação e da complexidade das relações levou à profissionalização dos debates e da gestão das políticas econômicas.

#### TENDÊNCIAS DO MULTILATERALISMO

Para concluir, podemos ressaltar algumas tendências que acompanharam o surgimento e o desenvolvimento desse processo de negociação multilateral.

O aumento da *transnacionalidade*: na concorrência; nas associações entre grupos de interesse; e nos fluxos de informação.

O aumento da *institucionalização das relações econômicas*: pelas negociações dos acordos e por seus processos de solução de controvérsias; pela aplicação dos acordos na atividade econômica e política; na própria administração dos acordos; e pelos critérios e instrumentos harmonizados de política econômica.

O aumento da *associatividade*: entre países, através dos próprios acordos; entre subconjuntos de países signatários com interesses análogos; entre grupos transnacionais de interesse semelhante, em torno dos acordos; e entre países e grupos de interesse em torno de outros produtos, motivados pelo exemplo do açúcar.

O aumento de *representatividade dos governos*: na busca das posições nacionais únicas; na avaliação dos interesses setoriais e das repercussões dos acordos sobre esses interesses; na

busca de compensações para os grupos prejudicados; na legitimação dos processos de negociação perante o setor, os demais poderes e a opinião pública; na confirmação dos mandatos negociais; e na sua atuação como fiador internacional dos atos nacionais.

O aumento do *profissionalismo na condução dos negócios públicos*: no processo negocial; na administração dos acordos; na avaliação permanente da execução do acordo por parte de cada grupo de interesses e por parte de cada governo; e na condução da política econômica de cada país.

É fundamental deixar claro que essas tendências, embora se tenham ampliado ao longo de várias décadas, sempre sofreram a influência das conjunturas políticas, que, em muitos momentos, dominaram todas as relações econômicas – públicas ou privadas. Contudo, ao estourar a guerra em 1914, desmontando acordos e inaugurando uma nova era de estrito controle governamental das atividades econômicas, o multilateralismo já se tinha estabelecido como alternativa conceitual e possibilidade prática.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Chalmin, P. (1990). *The making of a Sugar Giant: Tate and Lyle, 1859-1989*. London, Harwood Academic Pub.p.782
- Cioli, L. (1938). *Histoire Économique*. Paris, Payot.p.319
- Cox, H. (1902). "Sugar Industry in the West Indies." *The Economic Journal* 12(47): 420-1.

- Cozens Cooke, E. (1907). "The Sugar Convention and The West Indies." *The Economic Journal* 17(67): 315-29.
- Cozens Cooke, E. (1908). "The Amended Sugar Convention." *The Economic Journal* 18(72): 649-53.
- Crowell, J. F. (1899). "The Sugar Situation in Europe." *Political Science Quarterly* 14(1): 87-101.
- Curtin, P. D. (1954). "The British Sugar Duties and West Indian Prosperity." *The Journal of Economic History* 14(2): 157-64.
- Deerr, N. (1950). *The History of Sugar*. London, Chapman & Hall
- Dillner, G. (1942). "Economia açucareira mundial e regulação de mercado." *Brasil Açucareiro* XIX(1,2 e 4).
- F.O.Licht (1961). *Jubiläumsausgabe. Die Weltzuckerwirtschaft 1936-1961*. Ratzburg, F.O.Licht K.G.p.178
- Griffin, C. S. (1902). "The Sugar Industry and Legislation in Europe." *The Quarterly Journal of Economics* 17(1): 1-43.
- Hornbeck, S. K. (1909a). "The Most-Favored Nation Clause (2)." *American Journal of International Law* 3(3): 619-47.
- Hornbeck, S. K. (1909b). "The Most-Favored-Nation Clause." *American Journal of International Law* 3(2): 395-422.
- International Sugar Journal (1912). "Russia and the Sugar Convention 2." *International Sugar Journal* 14(159): 134-8.
- Mansfield, H. R. (1905). *An Object-Lesson in Sugar*. London, National Press Agency.p.8
- Martineau, G. (1904). "The Brussels Sugar Convention." *The Economic Journal* 14(53): 34-46.
- Martineau, G. (1912a). "The Brussels Convention and the Price of Sugar." *International Sugar Journal* 14(158): 72-76.
- Martineau, G. (1912b). "The Government and the Sugar Convention." *International Sugar Journal* 14(166): 552-5.
- Mason, E. S. (1946). *Controlling World Trade*. New York, McGraw-Hill Book Co., Inc.p.289
- Mathias, P. (1983). *The First Industrial Nation. An Economic History of Britain 1700-1914*. London, New York, Routledge.p.408
- Mayer, E. (1944). *Sugar Reference Book and Directory*. New York, Sugar
- Molinari, G. d. (1906). Questions économiques à l'ordre du jour.
- Mont'Alegre, O. (1976). *Estrutura dos Mercados de Produtos Primários*. Rio de Janeiro, IAA.p.268
- Nogueira Batista Jr., P. (1980). "Política tarifária britânica e evolução das exportações brasileiras na primeira metade do século XIX." *Revista Brasileira de Economia* 34(2): 203-239.
- Notz, W. (1920). "International Private Agreements in the form of Cartels, Syndicates and other Combinations." *The Journal of Political Economy* 28(8): 658-79.
- Pennock, J. A. (1935). *La Question du Sucre en Europe depuis la guerre mondiale*. Paris, Librairie JB Baillièrre et Fils.p.255
- Pigman, G. A. (1997). "Hegemony and trade liberalization policy: Britain and the Brussels Sugar

- Convention of 1902." *Review of International Studies* 23: 185-210.
- Priaux, F. (1910). *La Question des Sucres et les Conventions Sucrières de Bruxelles*. Rennes: Université de Rennes: Faculdade de Direito, Tese de Doutorado. pp.154.
- Quillard, C. (1931). *La Sucrierie de betteraves*. Paris, J-B Baillièrè
- Reinsch, P. S. (1907). "International Unions and Their Administration." *American Journal of International Law* 1(3): 579-623.
- Renouard, A. (1894a). Primes et drawback. *Nouveau Dictionnaire d'Économie Politique*. L. Say & J. Chailley. Paris, Guillaumin et Cie., Eds. 4: 574-578.
- Renouard, A. (1894b). Sucres. *Nouveau Dictionnaire d'Économie Politique*. L. Say & J. Chailley. Paris, Guillaumin et Cie., Eds. 4: 934-944.
- Smart, W. (1887). *The Sugar Bounties. The case for and against government interference*. Edinburgh, London, William Blackwood and Sons.p.106
- Timoshenko, V. & B. C. Swerling (1957). *The World's Sugar - Progress and Policy*. Stanford, Ca, Stanford University Press.p.364.