



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP

JULIANA DO NASCIMENTO DEL RIO

**OS SUBSÍDIOS AO ALGODÃO E A DISPUTA COMERCIAL ENTRE BRASIL E
ESTADOS UNIDOS NA OMC**

RIO DE JANEIRO

2014

JULIANA DO NASCIMENTO DEL RIO

**OS SUBSÍDIOS AO ALGODÃO E A DISPUTA COMERCIAL ENTRE BRASIL E
ESTADOS UNIDOS NA OMC**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Escola de Ciências Jurídicas da Universidade
Federal do Estado do Rio de Janeiro
(UNIRIO) como requisito parcial à obtenção
do grau de Bacharel em Direito.
Orientador: Prof. José Gabriel de Almeida

RIO DE JANEIRO

2014

JULIANA DO NASCIMENTO DEL RIO

OS SUBSÍDIOS AO ALGODÃO E A DISPUTA COMERCIAL ENTRE
BRASIL E ESTADOS UNIDOS NA OMC

**Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Escola de Ciências Jurídicas
da Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito.**

Data de aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

JOSÉ GABRIEL ASSIS DE ALMEIDA

RICARDO SICHEL

BENEDITO ADEODATO

AGRADECIMENTOS

Ao Profº José Gabriel Assis de Almeida, pelo auxílio e paciência na orientação deste trabalho e pelos ensinamentos em Direito do Comércio Internacional.

Aos meus pais, Graça e Xavier, que de todas as formas contribuíram para que meu sonho se tornasse realidade.

“Se existe um dever e, ao mesmo tempo, uma esperança fundada de tornar efetivo o estado de um direito público, ainda que apenas numa aproximação que progride até ao infinito, então a paz perpétua, que se segue aos até agora falsamente chamados tratados de paz (na realidade, armistícios), não é uma ideia vazia, mas uma tarefa que, a pouco e pouco resolvida, se aproxima constantemente do seu fim (pois é de esperar que os tempos em que se produzem semelhantes progressos se tornem cada vez mais curtos).”

Immanuel Kant

RESUMO

DEL RIO, Juliana do Nascimento. *Os subsídios ao algodão e a disputa comercial entre Brasil e Estados Unidos na OMC.*. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Analisa-se os aspectos técnicos e políticos mais importantes do contencioso comercial iniciado pelo Brasil que questionava perante o sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio a legalidade dos subsídios concedidos à indústria algodoeira pelo governo dos Estados Unidos, bem como o processo de implementação da decisão proferida pelo relatório final da disputa. Na Introdução e no primeiro capítulo do trabalho visa-se demonstrar o fundamento teórico que levou o Estado brasileiro a pleitear sua pretensão, apoiado nos princípios que regulam as práticas do comércio internacional, que constituem a pedra angular da OMC, cujo principal objetivo é promover um ambiente mercantil mais livre e justo em escala global. No segundo capítulo há uma exposição dos antecedentes históricos do sistema mundial do comércio desde o pós-guerra, de seus princípios basilares, além de uma breve análise das medidas ao longo do seu processo de formação. Nos capítulos posteriores será analisada a disputa comercial entre os dois países dentro da estrutura processual do Órgão de Solução de Controvérsias e as negociações para implementar suas medidas, bem como o caráter *sui generis* do algodão enquanto produto agrícola, dada sua importância econômica em países exportadores de menor desenvolvimento relativo.

Palavras-Chave: Sistema de Solução de Controvérsias; Organização Mundial do Comércio; Subsídios Agrícolas; Algodão.

RESUMEN

DEL RIO, Juliana do Nascimento. *O caso do algodão e a disputa comercial entre Brasil e Estados Unidos na OMC.*. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Analiza los aspectos técnicos y políticos más importantes de la litigación comercial empezada por Brasil cuestionando ante el sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio la legalidad de las subvenciones concedidas a la industria del algodón por parte del gobierno de Estados Unidos, así como el proceso de implementación de la decisión dictada por el informe final de la disputa. En la Introducción y en el primer capítulo, de acuerdo con los parámetros del trabajo, es analizada la fundamentación teórica que llevó al gobierno brasileño a defender su reclamación, basada en los principios que rigen las prácticas comerciales internacionales que son la piedra angular de la OMC, cuyo objetivo principal es promover un mercado global más libre y justo. En el segundo capítulo hay una exposición de los antecedentes históricos del sistema de comercio mundial desde la posguerra, además de sus principios básicos, y un breve análisis de las medidas a lo largo de su proceso de formación. En los capítulos posteriores se analizará la disputa comercial entre los dos países en el marco de procedimiento del Órgano de Solución de Controversias y las negociaciones para aplicar sus disposiciones, así como el carácter *sui generis* de algodón como producto agrícola, dada su importancia económica en los países exportadores menos desarrollados.

Palabras-clave: Sistema de Solución de Controversias; Organización Mundial del Comercio; Subvenciones Agrícolas; Algodón.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1 Objetivos	8
1.2 Fundamento teórico	9
2. BRASIL Vs. EUA: O CASO DOS SUBSÍDIOS AO ALGODÃO NA OMC	10
2.1 Dos subsídios no sistema de comércio internacional	12
2.1.1 <u>Dos subsídios no Acordo sobre Agricultura</u>	22
2.2. Dos princípios do sistema multilateral de comércio	24
3. DO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC	30
3.1. Do Órgão de Solução de Controvérsias	32
3.2. Da fase preliminar	33
3.3. Da abertura do Painel	33
3.4. Da fase de investigação	35
3.5. Do relatório final	36
3.6. Do Órgão de Apelação	36
3.7. Da execução da sentença	37
4. DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DA DISPUTA NA OMC	39
4.1. Da vitória brasileira	53
4.2. Da implementação das resoluções	56
4.3. Dos aspectos políticos da disputa	60
4.4. Das retaliações compensatórias	62
4.5. Do encerramento do caso	65
5. DA INICIATIVA PARA O ALGODÃO	67
6. CONCLUSÃO	69
BIBLIOGRÁFICA	76

INTRODUÇÃO

Este trabalho trata de uma longa e acirrada disputa comercial travada entre o Brasil e os Estados Unidos no âmbito do Sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial de Comércio, notadamente, em torno da legalidade dos subsídios concedidos à produção e ao comércio do algodão pelo governo americano. O caso em tela assumiu grande relevância no cenário das relações comerciais internacionais não somente por causa dos atores envolvidos, mas também pela importância econômica do algodão, enquanto produto agrícola responsável, em grande parte, pelo desenvolvimento embrionário do capitalismo industrial.

Não haverá aqui a presunção de apresentar conceitos originais nem tampouco determinar novas aplicações para acelerar o progresso de liberalização do comércio entre as nações como fator propulsor da paz e do desenvolvimento, objetivo primordial da OMC. De fato, durante a contenda analisada, que se prolongou por pouco mais de uma década, os países envolvidos reafirmaram e reforçaram, ao longo das intensas negociações, os valores democráticos nos quais se alicerçam suas relações internacionais.

Tampouco será viável proporcionar uma disciplina total do tema, em face do recente desfecho do caso, cujos impactos, todavia se dão a conhecer, e também por razão dos reduzidos tempo e espaço disponíveis. Busca-se, a princípio, expor as posições das partes ao longo da controvérsia, à luz dos princípios convencionados pelo sistema mundial de comércio do qual fazem parte desde a sua fundação, por expressão de sua vontade soberana, e aos quais se comprometem por meio de acordos e tratados perante os demais membros da Organização Mundial do Comércio.

Será estudada a evolução da disputa comercial, iniciada em 2002, mediante a apresentação do pedido de consultas protocolado pelo governo brasileiro, as etapas

percorridas pelas partes até a deliberação final, favorável ao Brasil, os argumentos que influencia. Os principais pontos abordados discorrem sobre o cabimento da pretensão brasileira à luz dos princípios norteadores do arcabouço legal da OMC, em particular dos acordos comerciais multilaterais aos quais as partes estão submetidas, os aspectos técnicos e jurídicos corporificados no peculiar mecanismo processual dessa organização internacional e as questões políticas presentes nas negociações diplomáticas referentes à implementação das medidas compensatórias.

1.1 Objetivos

O trabalho tem por objetivo geral a análise comparativa dos argumentos legais e materiais da contenta, que conferiram, em um caso paradigmático, a vitória à demanda brasileira em relação a sua contraparte, perante o Sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio.

A escolha do tema foi motivada pela contemporaneidade, interdisciplinaridade, complexidade técnica e importância jurídica, econômica e política da decisão no que se refere à relação comercial bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos – um parceiro estratégico tradicional, conquanto pesem as assimetrias políticas e econômicas entre os dois países. Para além, consistem fatores de adicional interesse os desdobramentos dessa longa controvérsia; as dificuldades concernentes à implementação da decisão; e a possibilidade de retaliação, no esteio da vitória brasileira.

Trata-se de um tema relevante e atual porque ainda que a lide tenha, todavia, se apresenta como questão prioritária na pauta de política externa brasileira, no que tange ao comércio bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos; e por simbolizar, no âmbito das relações diplomáticas, uma conquista obtida pela destacada atuação brasileira, que privilegia, sobretudo, o diálogo e a valorização das instituições em lugar do recurso às normativas multilaterais.

1.2 Fundamento teórico

Este é um projeto cujo objeto está inserido na área de Direito do Comércio Internacional. O tema escolhido para o trabalho a ser desenvolvido refere-se à disputa comercial internacional envolvendo o Brasil e os Estados Unidos da América – motivada pelos subsídios concedidos pelo governo daquele país à cultura do algodão – nas instâncias da Organização Mundial do Comércio (OMC); em particular, no âmbito do Sistema de Solução de Controvérsias dessa organização internacional.

2. BRASIL Vs. EUA: O CASO DOS SUBSÍDIOS AO ALGODÃO NA OMC

Em 27 de setembro de 2002, o governo brasileiro protocolou o pedido de consultas que em março do ano seguinte daria início a uma disputa no âmbito do *Órgão de Solução de Controvérsias* da OMC. Questionava-se, então, a legalidade dos subsídios concedidos à produção e à comercialização de algodão pelo governo dos Estados Unidos da América. Para o Brasil, as políticas de fomento à atividade algodoeira alegadamente prejudicavam sobremaneira os demais competidores desse mercado, uma vez que induziam artificialmente a redução dos preços internacionais.

Esse contencioso, no qual o Brasil se saiu vitorioso, tornou-se um caso paradigmático. Pela primeira vez na história do sistema multilateral de comércio internacional, alguns aspectos fundamentais e tradicionais da condução da política agrícola norte-americana tornaram-se objeto de contestação por seus pares perante um tribunal internacional. Dentre as medidas auxiliares ao setor que foram objeto de denúncia, se destacam os programas de apoio aos produtores nacionais, os subsídios à exportação, e os subsídios condicionados ao consumo ou à utilização de produtos domésticos – as assim denominadas *medidas de conteúdo local*.

Quando da solicitação ao órgão de consulta da OMC, o governo brasileiro declarou entender que tais medidas seriam incompatíveis com as obrigações contraídas pelos Estados Unidos por meio de tratados multilaterais, conforme os seguintes dispositivos:

- (i) Artigo 5 (c), do *Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias*;

- (ii) Artigo 6.3 (b), (c) e (d), do *Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias*;
- (iii) Artigo 3.1 (a), do *Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias*, incluindo o Item (j) da *Lista Ilustrativa de Subsídios à Exportação, Anexo I*;
- (iv) Artigo 3.1 (b), do *Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias*;
- (v) Artigo 3.2, do *Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias*;
- (vi) Artigo 3.3, do *Acordo sobre Agricultura*;
- (vii) Artigo 7.1, do *Acordo sobre Agricultura*;
- (viii) Artigo 8, do *Acordo sobre Agricultura*;
- (ix) Artigo 9.1, do *Acordo sobre Agricultura*;
- (x) Artigo 10.1, do *Acordo sobre Agricultura*; e
- (xi) Artigo III, inciso 4, do *Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, (GATT 1994)*.

Alguns dos estatutos, regulamentações e procedimentos administrativos adotados pelo governo norte-americano, no que tange, em particular, aos subsídios à produção doméstica e à exportação do algodão, e, e em geral, aos programas de apoio à agricultura, estão em curso há mais de meio século. A respeito disso, assevera Adriana Dantas:

“O intervencionismo agrícola estadunidense tem origem na década de 1930, quando, no contexto do New Deal, foram criados subsídios à produção de commodities específicas, os quais visavam a isolar os produtores nacionais dos indicadores de mercado. Esse longo histórico intervencionista é respaldado por um influente lobby ruralista que atua com êxito na manutenção de seus privilégios. A retirada desses privilégios impõe elevados custos políticos; daí a dificuldade de alterar o status quo. Na realidade, constata-se o aumento do

volume do apoio e da proteção concedidos, a exemplo da última Lei Agrícola (Farm Bill), de 2008, e de outros mecanismos instituídos a nível federal, estadual e municipal.” (Caso do Algodão: reflexões sobre a eficácia da OMC no controle dos subsídios agrícolas. Revista Pontes, Volume 5, número 4. Outubro de 2009)

Após o resultado da verificação preliminar junto aos representantes norte-americanos, foi requerida ao Painel de Consulta do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC a elaboração de um relatório, que reconheceu a pertinência das alegações do Brasil. O referido documento admitia que os subsídios e as medidas de apoio concedidas pelo governo dos Estados Unidos da América aos produtores, consumidores e exportadores do algodão doméstico, denominado *Upland cotton*¹, referentes ao período entre 1999 e 2002, seriam proibidos pelo sistema de comércio internacional. Por conseguinte, poderiam motivar uma ação compensatória, com medidas de retaliação, por parte do governo brasileiro junto ao *Sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio*.

2.1 Dos subsídios no sistema de comércio internacional

O sistema de comércio internacional que emergiu do pós-guerra, e cujo arcabouço legal fora delineado pelas normas do *GATT1947*, se desenvolveu a partir da idéia de que um comércio internacional justo dependeria do equilíbrio entre o protecionismo - visto como instrumento de política econômica e recurso eficaz para alcançar o desenvolvimento - e a

¹ A variedade conhecida como **Upland Cotton** (*Gossypium hirsutum*), algodoeiro das terras altas, algodoeiro americano ou algodoeiro mexicano é o gênero de algodão mais cultivado no território dos Estados Unidos. Nessas lavouras, o sistema de *agricultura de sequeiro* é amplamente utilizado, especialmente nas chamadas terras altas. Compõe a parte mais expressiva da produção mundial dessa fibra natural.

liberalização, que nem sempre favorável aos países mais pobres. Para auxiliar na reconstrução de uma economia internacional devastada pela guerra, seria indispensável que houvesse mútua colaboração entre as nações, em torno do compromisso de reduzir de tarifas e tornar o comércio progressivamente mais livre, respeitando, contudo, as limitações dos países em desenvolvimento.

No entanto, por longos anos, o setor agrícola foi mantido afastado da pauta das Rodadas de negociações multilaterais do *GATT*, porquanto os países desenvolvidos impusessem obstáculos à regulação desse âmbito do comércio internacional. Dentre esses entraves, os principais pontos de controvérsias eram a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias sobre *commodities* agrícolas, e o fim da concessão de subsídios ao setor.

Por fim, durante as negociações da Rodada do Uruguai – a mesma que criou a *Organização Mundial do Comércio (OMC)* – além da aprovação do *Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC)*, obteve-se a inclusão definitiva da agricultura na pauta institucional. Em decorrência disto, foi aprovado o *Acordo sobre a Agricultura (AsA)* que, nomeadamente, regularia a concessão de subsídios e barreiras tarifárias nesse setor.

O princípio norteador desse importante acordo, isto é, a finalidade para o qual foi concertado e firmado, está insculpida no segundo parágrafo de seu preâmbulo, que sustenta que:

“O objetivo de longo prazo acordado na revisão de Meio Período é o de estabelecer um sistema de comércio agrícola e com orientação de mercado e que um processo de reforma deve ser iniciado por intermédio da negociação de compromissos em matéria de apoio e proteção e por intermédio do estabelecimento de regras fortalecidas e operacionalmente mais eficazes”.

Não foram omitidas no documento legal as referências às *preocupações não comerciais*, cujo escopo abrange as questões referentes à segurança alimentar, a proteção sustentável ao meio ambiente, e o tratamento diferenciado que deve ser dispensado aos países em desenvolvimento. Neste ultimo quesito, também estão envolvidos aspectos sociais e econômicos relacionados ao desenvolvimento agrícola, entre os quais se destacam: a diversificação das atividades ligadas à lavoura, a melhoria qualitativa das oportunidades e o progresso das condições de acesso aos produtos agrícolas de exportação de interesse especial para os países mais empobrecidos.

O *Acordo sobre Agricultura* tem por função precípua estabelecer, sobretudo, as regras gerais desse domínio econômico. Suas normas são aplicáveis, mormente, nas áreas conhecidas como os **três pilares**: *acesso a mercados, apoio interno, e competição nas exportações*. Estes preceitos são amparados por compromissos avocados pelos membros da OMC a partir das convenções multilaterais sobre tarifas, subsídios domésticos e subsídios de apoio à exportação. Todos os seus princípios estão contidos nas listas dos compromissos aludidos, e passaram a ser parte integrante na composição do *Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio de 1994 – GATT 1994*. De maneira análoga, existem, no âmbito da OMC, outros acordos exercem função de complementaridade em relação ao *Acordo sobre Agricultura*, compondo o resultado global das negociações agrícolas.

É possível inferir, ainda que de maneira tautológica, que o *Acordo sobre Agricultura* seja aplicado, *exclusivamente*, aos produtos agrícolas, de modo correspondente às definições anunciadas em seu Artigo 2 e a semelhança do Anexo 1. De fato, esta acepção da expressão *produtos agrícolas* encontra-se fundamentada no *Sistema Harmonizado de 1992 (HS92)*,

instituído e regulamentado no âmbito da *Organização Mundial de Aduanas*. Esta distinção formal abarca alimentos, bebidas, fibras e peles de origem agrícola e pecuária. Sua aplicação exclui aqueles produtos provenientes de piscicultura ou silvicultura. Deste modo, estão compreendidos nessa classificação:

- (i) Os produtos agrícolas básicos, tais como leite, trigo e animais vivos, assim como produtos deles derivados, como pão, manteiga e carne;
- (ii) Os produtos agrícolas processados, como o chocolate e os embutidos;
- (iii) Os vinhos, bebidas espirituosas e produtos do tabaco;
- (iv) As fibras, tais como algodão, lã e seda; e
- (v) As peles de animais *in natura*, destinadas à produção de couro.

Inicialmente, para fins pedagógicos, é imperioso organizar os conceitos envolvidos, de forma a elucidar, criteriosamente, o cerne da disputa analisada; isto é, a concessão de subsídios ao algodão. Obviamente, de acordo com os parâmetros expostos acima, o algodão, enquanto fibra natural cultivada pertence à categoria dos produtos agrícolas. Portanto, suas negociações deverão obedecer aos limites legais do *Acordo de Agricultura*, ainda que não de maneira exclusiva, pois, ocasionalmente, alcançam outros acordos no âmbito da *OMC*.

A propósito dos subsídios, de maneira simples e generalizada, podem ser definidos como formas de apoio concedidas ou outorgadas pelos governos a determinados setores da economia de um dado país ou região, com o interesse de conservá-las, impulsioná-las ou desenvolve-las. Conforme a classificação oficial adotada no Brasil pelo *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)*, esses benefícios serão verificados nas seguintes hipóteses:

- (i) A existência, no país exportador, de qualquer forma de sustentação de renda ou de preços que, direta ou indiretamente, contribua para aumentar exportações ou reduzir importações de qualquer produto;
- (ii) A existência de contribuição financeira por um governo ou órgão público, no interior do território do país exportador².

Consoante ao princípio jurídico *Pacta sunt servanda*, é evidente que os compromissos ajustados em face do *Acordo sobre a Agricultura* vinculem os países signatários, atribuindo-lhes responsabilidades no campo do comércio. Por meio do mencionado acordo, tornam-se, portanto, obrigados a reduzir os subsídios e as medidas de apoio interno e de proteção conferidas tanto aos setores produtivos, quanto aos setores relacionados à competição, as exportações e ao acesso a mercados. Eventuais transgressões aos termos do acordo podem, efetivamente, resultar em disputas judiciais mercantis junto ao *Sistema de Solução de Controvérsias da OMC*. De fato, esta é a razão última que daria ensejo a demanda brasileira.

Tradicionalmente, os Estados costumam adotar políticas públicas de fomento ao setor primário da economia, notadamente as atividades agrícolas. As medidas de apoio interno reúnem significativa importância de recursos materiais e humanos, destinados aos diferentes projetos que visam, principalmente, modernizar e dinamizar o setor. Entre as práticas mais comuns, esta a de favorecer produtores e exportadores, assegurando-lhes um nível mínimo de renda. Outros benefícios decorrem do apoio aos preços de mercado, dos subsídios voltados

² Esta classificação encontra-se disponível no próprio endereço eletrônico do referido Ministério, em www.mdic.gov.br.

aos insumos, das pesquisas empreendidas por entidades estatais, da prestação de serviços, como por exemplo, os cuidados veterinários e fitossanitários.

No entanto, algumas formas particulares de incentivo a lavoura são objeto de controvérsias no mercado de commodities agrícolas, haja vista a expressiva quantidade de reclamações, quase sempre pertinentes, entre os membros da OMC. A ocorrência desses protestos se deve aos recorrentes abusos verificados na formulação, implementação e condução das políticas governamentais. É evidente que certos artifícios estão direcionados a sustentação de preços domésticos, em detrimento da livre concorrência. Ainda, como consequência manifesta dos estímulos que subsidiam diretamente a produção, observa-se que o impulso por eles ocasionado deriva em excessos na produção e distorções ao mercado internacional. Tais discrepâncias podem ser denotadas tanto pelo aumento das exportações, quanto pela diminuição das importações, causando prejuízos e desequilíbrios entre os pares do sistema.

Por outro lado, faz-se necessário asseverar que existem espécies de apoio que não influenciam diretamente a produção e não acarretam deformidades ao ambiente mercantil. Neste sentido, o *Acordo sobre Agricultura* distingue, taxativamente, os programas de apoio, contrapondo as medidas que estimulam diretamente a produção daquelas que implicam efeitos diretos quase imperceptíveis na dinâmica de mercado, estejam elas relacionadas à produção ou ao comércio.

Tendo em vista a necessidade de diferenciá-las – mormente, no que tange aos impactos provocados na produção e no comércio – foram criadas categorias de políticas de apoio interno. De acordo com esta classificação, proposta pela OMC, essas medidas são

agrupadas em distintas *Caixas*, nas quais são enumeradas as espécies de subsídios praticadas pelos membros da organização governamental; quais sejam:

- (i) A *Caixa Verde*;
- (ii) A *Caixa Amarela* ou *Caixa Âmbar* e;
- (iii) A *Caixa Azul*.

O primeiro conjunto, denominado *Caixa Verde*, engloba as medidas ou os programas de apoio interno à agricultura que são permitidos pela OMC. São autorizados porque não violam os preceitos basilares que orientam as boas práticas comerciais. Assim sendo, não estão sujeitos a limitações de qualquer natureza, pois que não pressupõem efeitos perniciosos ao comércio, nem tampouco seriam capazes de provocá-los, ainda que minimamente. Esta modalidade de subsídio deverá ser concedida por meio de programa governamental, fundamentado pelo *interesse público*, e não poderá resultar no deslocamento dos consumidores do produto. Ademais, este apoio não poderá ter a faculdade de conceder vantagens em termos de preço aos produtores.

Na categoria seguinte, a *Caixa Amarela*, estão agrupadas as medidas ou programas de apoio interno ao setor agrícola que estejam sujeitos a *compromissos de redução* na OMC. Estas exigências se explicam pelas comprovadas distorções que trazem ao comércio.

Tecnicamente, estes subsídios são deduzidos a partir da *Medida Agregada de Apoio (MAA)*³, cujas regras de cálculo se encontram no Anexo 3, onde estão descritos os três tipos

³ A *Medida Agregada de Apoio (MAA)* consiste em uma expressão monetária que determina, quantitativamente, o valor das transferências anuais concedidas a uma *commodity* agrícola específica, em favor de seus produtores.

de apoio por meio do qual será alcançado. São estes: as medidas de apoio ao preço de mercado; os pagamentos diretos não excepcionados e os subsídios que dependam de uma diferença de preço; e quaisquer outros subsídios não excepcionados pelos compromissos de redução. Resumidamente, a *MAA* quantifica o apoio distorcivo prestado ao comércio, por meio da administração dos preços. Através dela são expressos, em termos, os compromissos de redução, combinando integralmente os gastos relativos a todos os níveis de apoio, de forma a abranger o conjunto das políticas voltadas para aquelas *commodities* não excepcionadas.

Conformando a terceira modalidade de subsídios, há o rol das medidas ou programas de apoio ao setor agrícola pertencentes a *Caixa Azul*. À semelhança dos subsídios dispostos na *Caixa Amarela*, também provocam desequilíbrios no comércio. No entanto, diferenciam-se por ter em vista a limitação da produção. A *OMC* permite que sejam utilizados sem restrições.

A julgar pelas determinações da *OMC*, é possível concluir que seus membros poderão recorrer, de maneira irrestrita, a quaisquer medidas de apoio interno que gerem impacto mínimo ou irrelevante, do ponto de vista do comércio ou da produção agrícola. Conforme fora mencionado anteriormente, estas medidas pertencem à *Caixa Verde*. Sob este rótulo, estão reunidos os subsídios voltados para prestação de serviços públicos e os programas de caráter eminentemente financeiro, como os pagamentos diretos aos produtores dissociados da produção, bem como os pagamentos diretos no âmbito de programas de assistência ambiental e regional. Todavia, sobre elas não recaem exigências de redução.

De outra maneira, esta estimativa poderá considerar subsídios que não contemplem um produto específico, mas que beneficiem os produtores do setor agrícola em sua totalidade.

Além das políticas de fomento contidas na *Caixa Verde*, os membros da OMC estão desobrigados de reduzir os subsídios fornecidos como pagamentos diretos aos produtores no âmbito dos programas para limitar a produção - medidas incluídas na *Caixa Azul*. Estão igualmente isentos os programas de assistência do governo voltados para estimular a agricultura e impulsionar o desenvolvimento rural nos países em desenvolvimento, enumeradas pelo Artigo 6.2 do *Acordo sobre Agricultura*. Por conseguinte, as medidas de apoio interno, conquanto apresentem efeitos distorcivos irrisórios – ou seja, inferiores ao nível *de minimis*⁴ estabelecido – não serão objeto de redução.

Em última análise, resta mencionar as *medidas excepcionadas dos compromissos de redução*. Sempre em quando as medidas de apoio interno não puderem ser enquadradas em nenhuma das categorias supracitadas, deverão ser ajustadas de acordo com os limites máximos permitidos. Esses padrões estão estabelecidos pela *Medida Agregada de Apoio Total (MAA Total)*⁵, e encontram expressão normativa em termos de níveis de compromissos anuais e finais consolidados.

⁴ Definem-se como *de minimis* as quantidades de apoio interno que estão permitidas, mesmo com efeitos distorsivos no comércio (até 5% do valor da produção para os países desenvolvidos e 10% para os países em desenvolvimento).

⁵ A *Medida Agregada de Apoio Total* compreende o somatório de todas as medidas de apoio interno que forem concedidas em benefício de produtores agrícolas. É obtida através da soma de todas MAA e das *Medidas Equivalentes de Apoio (MEA)* em favor de produtos agrícolas.

De modo geral, no que concerne ao acesso a mercados, o Artigo 4 do *Acordo sobre Agricultura* atua como preceito fundamental. Entretanto, as especificidades em torno do tema estão enumeradas em documentos denominados *Schedules*, que vem a ser as *listas de compromissos* assumidos pelos membros da OMC. Neste sentido, o Artigo 4 confere a essas listas um caráter vinculante, conquanto não possa isentar de qualquer outra obrigação contraída através do *GATT 1994*.

Nos anos que antecederam a *Rodada Uruguai*, o acesso a mercados, para grande número de produtos agrícolas, era limitado segundo critérios de importação variáveis e por imposição de medidas não tarifárias, tais como restrições quantitativas e proibições a importações. Do mesmo modo, havia, em matéria de agricultura, diversas isenções específicas, que variavam de acordo com os países em questão, sendo negociadas de diferentes maneiras, inclusive através de acordos bilaterais.

Por meio de um processo chamado *tarificação*⁶, os membros da OMC se dispuseram a converter todas as medidas não tarifárias em equivalentes não tarifários, com apenas duas exceções previstas no acordo. Foram tomadas por base as medidas não tarifárias existentes durante o período compreendido entre os anos de 1986 a 1988. Por seguinte, após a Rodada Uruguai, os membros da OMC só podem usar direitos aduaneiros comuns para restringir as importações de bens agrícolas.

⁶ De acordo com a definição sugerida pela *Unctad*, a tarificação é o processo de conversão de todas as medidas não tarifárias em tarifas equivalentes. A tarifa equivalente de uma barreira não tarifária consiste na diferença entre a média do preço doméstico e a média mundial do preço de mercado. Contudo, este processo não é evidente e existem divergências entre os especialistas quanto a metodologia adequada para sua aplicação.

Para fins de defesa comercial, os subsídios devem atender ao *critério da especificidade*. Dessa forma, um subsídio será considerado específico somente quando a autoridade outorgante ou a legislação vigente limitarem, de maneira explícita, o acesso ao subsídio a uma empresa, indústria, grupo de empresas ou indústrias, a ramos de produção ou a regiões geográficas.

No que diz respeito aos subsídios concedidos a exportadores, cabe discorrer, ainda que brevemente, sobre os aspectos que envolvem cobertura de produtos, disciplinas, compromissos e competição em exportações. Importa sobremaneira ponderar que o *Acordo sobre Agricultura* não proíbe o uso de subsídios à exportação, sempre em quando os se seus signatários permaneçam circunscritos aos compromissos aos quais se submeteram. É imprescindível que atuem em conformidade aos pressupostos estabelecidos pelos já mencionados *Schedules*. Para que possam lançar mão desses subsídios, devem estar sujeitos a um conjunto de regras e disciplinas. Como exemplo disto, membros que, no passado, concederam subsídios à exportação também anuíram em reduzir a quantidade de subvenção fornecida, assim como os montantes subsidiados destinados a estimular a exportação.

2.1.1. Dos subsídios no Acordo Sobre Agricultura

Hodiernamente, o direito de subsidiar as exportações é assegurado a apenas vinte e cinco países membros da OMC. Estes países têm compromissos de redução atrelados a subvenções à exportação que foram concedidas durante o período base de 1986 a 1990. Inversamente, entre os demais membros da OMC, não há distinção entre produtos agrícolas e não agrícolas. Destarte, os subsídios à exportação estão proibidos em ambos os casos. Apesar disso, existe uma única exceção, oposta pelo Art. 9.4 do *Acordo sobre Agricultura*. Por meio

do referido dispositivo, a disciplina em vigor é pontualmente flexibilizada, permitindo a utilização de subsídios para os custos de comercialização e transporte nas exportações de países em desenvolvimento⁷.

Segundo afirmação anterior, as medidas apoio interno, o acesso a mercados e a competição nas exportações formam os três pilares do *Acordo sobre Agricultura*. Sem embargo, existem outros elementos, igualmente importantes, que integram este documento legal. Entre eles, podem ser citados as *Disposições Relativas ao Tratamento Especial e Diferenciado para Países em Desenvolvimento*; o *Compromisso de Negociações para Reformas*; e a *Decisão sobre os Possíveis Efeitos Negativos do Programa de Reforma em Países de Menor Desenvolvimento Relativo e Países em Desenvolvimento Importadores Líquidos de Alimentos*.

No Artigo 12 do *Acordo de Agricultura* estão consagradas as disciplinas relativas a proibições e restrições às exportações. Tais disciplinas determinam que os membros introduzam, progressivamente, proibições ou restrições às exportações sobre os gêneros alimentícios, levando em conta o efeito de tal proibição ou restrição sobre a segurança alimentar de outros membros. Nesse procedimento, as medidas tomadas deverão ser notificadas, e, quando solicitadas, serão realizadas consultas junto aos membros que tenham relevante interesse nas importações.

⁷ O *Acordo sobre Agricultura* também estabelece critérios para regular as doações de ajuda alimentar internacional, além de fazer menção aos créditos à exportação. As disciplinas e os compromissos em matéria de subsídios à exportação encontram respaldo nos Artigos 3, 8, 9, 10 e 11, bem como nos *Schedules* dos membros.

Concorrentemente, o *Acordo sobre Agricultura* estabelece outras disciplinas⁸ relativas às medidas de apoio interno, como aquelas abarcadas também pelas disposições do *GATT 1994* e do *Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias*. Do mesmo modo, o acordo também trata dos aspectos convencionados acerca da vigência do *Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias*, que disciplina o uso e aplicação dessas barreiras não tarifárias aos produtos agrícolas.

2.2. Dos princípios do sistema multilateral de comércio

Em 1947, foi celebrado o *Acordo Geral de Tarifas e Comércio*, o *GATT 1947* – sigla em inglês para *General Agreement on Tariffs and Trade* –, um acordo executivo que tinha por finalidade consagrar certos princípios gerais do comércio internacional, além de promover algumas reduções tarifárias. O tratado formava – de acordo com o esboço proposto na *Conferência de Bretton Woods*, realizada em 1944, – um dos três pilares da nova configuração da ordem econômica mundial, que se desenhava antes mesmo do fim da Segunda Guerra Mundial. Desta conformação, em etapa embrionária, resultariam os projetos

⁸ Outras disciplinas versam sobre o *Tratamento Especial e Diferenciado aos Países de Menor Desenvolvimento Relativo e Países em Desenvolvimento Importadores Líquidos de Alimentos*; ao *Comitê de Agricultura*; à *Revisão da Implementação dos Compromissos*; às *Consultas e Solução de Controvérsias*; à *Continuação do Processo de Reforma*, dentre outros aspectos que concernem o setor agrícola que possuem elevada importância no sistema multilateral de comércio representado pela OMC.

de novas instituições governamentais internacionais, quais sejam: o *Fundo Monetário Internacional*, o *Banco Mundial* e a *Organização Internacional do Comércio*⁹.

Contudo, o *GATT 1947* não emergiu no cenário mundial como um acordo constitutivo de uma organização internacional, conforme a proposta original. Devido às resistências do Senado dos Estados Unidos da América, que se recusou a admitir a participação do país nessa organização internacional, e com base em um protocolo de aplicação provisória de forma a não ter que esperar a efetiva criação da *Organização Internacional do Comércio (OIC)*, o *GATT 1947* foi posto em vigor.

Com o passar do tempo, na prática, o *GATT 1947* promoveu uma série de inovações em relação ao tratado original e este passou a funcionar como uma espécie de “pseudo-organização internacional”, uma vez que, todavia, persistia sua natureza puramente contratual, em lugar de uma desejável natureza institucional. Desse modo, foi elaborado no seio do *GATT*, um conjunto de princípios que tinham por finalidade orientar as práticas comerciais entre as nações, em uma sociedade internacional que se tornava cada vez mais complexa, na medida em que novos atores se integravam a este ambiente crescentemente globalizado e competitivo.

⁹ A *OIC* não chegou a ser formalizada como instituição, uma vez que seu projeto original foi rejeitado pelos EUA. A formula legal encontrada para contornar a iminente ausência da participação norte-americana no incipiente sistema que se formava foi a assinatura de um acordo executivo, que seria representado pelo próprio *GATT 1947*. Desta maneira, a adesão dos EUA prescindiria do aval dos congressistas.

Notadamente, a finalidade última do *GATT* é a promoção do livre-mercado através da regulação do comportamento dos Estados no âmbito comercial. Este conjunto de regras é norteado por um conjunto de cinco princípios fundamentais, quais sejam:

- (i) O princípio da nação mais favorecida;
- (ii) O princípio do tratamento nacional ou princípio da não discriminação;
- (iii) O princípio da eliminação de restrições quantitativas ao comércio;
- (iv) O princípio da transparência; e
- (v) O princípio da reciprocidade.

O primeiro princípio do sistema multilateral de comércio, o *princípio da nação mais favorecida*, ou *Cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF)*, foi consagrado como um dos mais importantes do sistema internacional de comércio, e encontra-se prevista no artigo I do *GATT*. Segundo este princípio, no comércio mundial não deve haver discriminação. Todas as partes contratantes têm que conceder a todas as demais partes o tratamento que concedem a um país em especial. Portanto, nenhum país pode conceder vantagens comerciais especiais a outro, nem tampouco discriminar um país em especial. Assim, conforme consta no texto do acordo:

“Art.I: Qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma parte contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país, será imediata e incondicionalmente estendido ao produtor similar, originário do território de cada uma das outras partes contratantes ou ao mesmo destinado. Este dispositivo se refere aos direitos aduaneiros e encargos de toda a natureza que gravem a importação ou a exportação, ou a elas se relacionem, aos que recaiam sobre as transferências internacionais de fundos para pagamento de importações e exportações,

digam respeito ao método de arrecadação desses direitos e encargos ou ao conjunto de regulamentos ou formalidades estabelecidos em conexão com a importação e exportação bem como aos assuntos incluídos nos §§ 1 e 2 do art. III.”

De maneira análoga ao princípio da nação mais favorecida, o *princípio do tratamento nacional* – ou *princípio da não discriminação*, que integra o artigo III, incisos 1, 2 e 4 do *GATT* –, impede que seja dado aos produtos importados tratamento diverso daquele dispensado aos produtos nacionais, como forma de desfavorecê-los na competição no mercado interno de um determinado país. Como o primeiro, o segundo é um dos princípios de aplicação imediata e incondicional, contribuindo fundamentalmente para a liberalização do comércio internacional e eliminação do protecionismo da indústria doméstica e sua conseqüente dependência da prática de tarifas menores que as praticadas na importação de produtos estrangeiros. No texto do *Acordo Geral*, lê-se que:

As partes contratantes reconhecem os impostos e outras imposições internas, bem como leis, regulamentos e prescrições afetando a venda, colocação à venda, a compra, o transporte, a distribuição, ou a utilização de produtos no mercado interno (...) não deverão ser aplicados aos produtos importados ou nacionais de maneira a proteger a produção nacional. Os produtos do território de qualquer parte contratante, importados no território de qualquer outra parte contratante, não estarão sujeitos, direta ou indiretamente, a impostos ou outras imposições internas, qualquer que seja sua espécie, superiores aos aplicados, direta ou indiretamente, aos produtos nacionais similares (...)

Os produtos do território de qualquer parte contratante, importados no território de qualquer outra parte contratante, estarão sujeitos a um tratamento não menos favorável que o concedido aos produtos similares de origem nacional, no que se refere a todas as leis, regulamentos ou prescrições que afetem a sua venda, colocação à venda, compra, transporte, distribuição ou utilização no mercado interno.

O *princípio da transparência*, por seu turno, está relacionado à segurança jurídica, e consiste na obrigação de publicar todas as leis, regras, regulamentos e decisões judiciais de aplicação geral no comércio para que deles tomem conhecimento os governos e operadores do comércio exterior. Este princípio, insculpido no Art. X, incisos 1, 2 e 3, proíbe a vigência de qualquer medida que implique o aumento dos direitos aduaneiros ou que contribua para agravar condições decorrentes de práticas uniformes consolidadas no período anterior a sua publicação oficial. Ademais, o referido preceito institui a obrigatoriedade de manter tribunais judiciais e arbitrais providos de plena capacidade para revisar e aplicar prontamente medidas administrativas em matéria aduaneira.

O *princípio da eliminação das restrições quantitativas*, objeto do Art. XI, inciso 1, permite apenas a imposição de direitos aduaneiros, ao passo que proíbe quaisquer outras restrições ao comércio. Destarte, assevera o referido dispositivo que:

Nenhuma parte contratante instituirá ou manterá, na importação de um produto originário do território de outra parte contratante, ou na exportação de um produto destinado ao território de outra parte contratante, quaisquer proibições ou restrições que não sejam direitos aduaneiros, impostos ou outras imposições, quer sua aplicação seja feita por meio de contingentes, licenças de importação ou exportação, quer por qualquer outro processo.

Por fim, cabe discorrer a respeito do *princípio da reciprocidade*, que estabelece que os Estados signatários retribuem, por meio de trocas de concessões, os benefícios conferidos por seus parceiros comerciais. Em última análise, a aplicação desse princípio concorrerá para a *redução geral e progressiva das tarifas*, objetivo primordial do *GATT*, que se acha

consagrado em seu Art. XXVIII. Este dispositivo, por sua vez, trata da modificação das listas de concessões tarifárias negociadas entre as partes contratantes no intuito de se alcançar a redução gradual destes direitos, visando maior liberalização no comércio internacional.

Contudo, é necessário ressaltar que estes princípios basilares, em seu conjunto e em particular, comportam exceções, que decorrem, fundamentalmente, das *assimetrias* entre os Estados, especialmente no que diz respeito ao poder político e econômico. Desta feita, o princípio da nação mais favorecida, por exemplo, encontraria sua exceção nos acordos regionais que promovem a integração econômica, que não apenas são permitidos, como também são incentivados no âmbito da OMC. Os blocos econômicos regionais, tais como o *Mercosul*, por exemplo, encontram respaldo normativo no Art. XXIV, inciso 4 do *GATT*, em conjunto com o Art. XXIV, inciso 5, que estabelecem, como contrapartida, o não-agravamento das restrições e dos ônus das partes contratantes que não integrem os respectivos acordos regionais.

Há uma segunda exceção, a chamada *cláusula de habilitação* – acordada em 1979, na realização da *Rodada Tóquio*¹⁰ –, que enfatiza a participação dos países em desenvolvimento no sistema internacional de comércio, e garante a estes membros tratamento diferenciado e mais favorável. Nomeadamente, seu objetivo é possibilitar a promoção do desenvolvimento econômico e social, através dos estímulos a atividade mercantil.

¹⁰ A *Rodada Tóquio* sagrou-se como marco importante na história do sistema de comércio internacional ao oficializar a inserção de grande número de países em desenvolvimento e assumir compromissos de forma a atender a certas demandas específicas desses países. Na ocasião, foram discutidos temas como tarifas, medidas não tarifárias, e cláusula de habilitação.

3. DO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC

Preliminarmente, para melhor compreensão da contenda analisada neste trabalho, torna-se imprescindível o empenho didático de expor, ainda que de forma abreviada, os principais aspectos do *Sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio*; mormente, quanto às etapas processuais. Por esta razão, convém recorrer, pontualmente, a uma abordagem histórica do assunto. Assim, para fins de comparação e contraste, serão salientadas as transformações técnicas e políticas mais expressivas observadas no referido sistema, com advento da OMC, quando do seu estabelecimento formal, e enquanto organização internacional dotada de personalidade jurídica de direito internacional público.

O *Sistema de Solução de Controvérsias da OMC (SSC)* pode ser descrito como um sistema intergovernamental de Direito Internacional Público Econômico, que visa à codificação e o desenvolvimento, em matéria comercial, das normas e princípios norteadores estabelecidos pelo *GATT*.

Baseada nas normas instituídas ao longo do processo evolutivo que acompanhou as Rodadas de negociações, a presente estrutura jurídica da OMC consolidou um peculiar sistema destinado a resolver, de forma eficaz, as disputas comerciais entre seus membros.

A despeito de a OMC não possuir competência normativa autônoma para impor novas obrigações de política comercial, o referido sistema é conformado por normas secundárias, assentadas em sua finalidade conciliadora, e destinadas a promover a execução e a instituição de acordos multilaterais de comércio. Seu arcabouço legal encontra-se alicerçado nos preceitos contidos no *Entendimento Sobre Regras e Procedimentos que Regem a Solução de*

Controvérsias (ESC) – em inglês, *Dispute Settlement Understanding (DSU)*. Essas regras reforçam e aperfeiçoam os mecanismos introduzidos pelo *GATT*, e são parte integrante do *Anexo 2 do Tratado de Marrakesh*.

Segundo comentário de Celso Lafer, o *Sistema de Solução de Controvérsias* congrega os propósitos de conciliação de interesses à moda da "jurisprudência diplomática" do *GATT*; razão pela qual adverte, posteriormente.

“Daí a cautela recomendada antes de submeter um caso ao seu *iter* jurídico e a preferência explícita por soluções mutuamente negociadas (DSU,3:7). Daí a obrigação de consultar, como fase prévia obrigatória, antes de se poder considerar o estabelecimento de um *painel* (DSU,4). Daí igualmente a possibilidade de suspender o conteúdo jurídico do relatório de um *painel* quando as partes, no correr do *iter* dos procedimentos, encontram uma solução mutuamente satisfatória (DSU,12:7). Em síntese, o DSU foi concebido e está sendo aplicado para resolver problemas num horizonte regido por normas. Ele mantém sempre aberta a possibilidade de conciliação de interesses. Entretanto, se esta conciliação não se revela possível, o sistema criou um *iter* jurídico para solucionar a controvérsia que está sempre disponível.”

Uma vez que nessa seara estão envolvidos tanto fatores estritamente técnicos quanto questões de cunho eminentemente político, os procedimentos costumam abrigar estratégias jurídicas e diplomáticas. Logo, as regras estabelecidas também se preocupariam em traduzir essa dualidade intrínseca. Nesse sentido, Lafer ordenadamente enumera, em sua essência, os dispositivos do *Sistema de Solução de Controvérsias*, a saber:

- (i) o direito a um painel (DSU, 6:1);

- (ii) o direito à adoção do relatório de grupo de peritos (DSU, 16:4);
- (iii) o direito de recorrer de um relatório de grupo de peritos ao *Órgão de Apelação* (DSU, 16:4);
- (iv) o direito a um monitoramento coletivo redigido por normas quanto à implementação de recomendações e decisões do *Órgão de Solução de Controvérsias* (DSU,21);
- (v) o direito de pedir, com base em normas, uma compensação e/ou suspensão de concessões em caso de não-implementação de um relatório adotado e exarado por grupo de peritos ou pelo *Órgão de Apelação* (DSU,22).

3.1. Do Órgão de Solução de Controvérsias

Na estrutura anterior a criação da OMC, somente os artigos XXII e XXIII do *GATT* dispunham sobre os procedimentos a serem adotados nas disputas comerciais. Atualmente, o sistema procedimental comporta um órgão especializado nessa temática, o *Órgão de Solução de Controvérsias (OSC)* – em inglês, *Dispute Settlement Body* (DSB) ¹¹.

¹¹ A estrutura e funcionamento do *Órgão de Solução de Controvérsias* encontram-se descritas detalhadamente em vinte e sete seções do *Tratado de Marrakesh*.

Instituído formalmente, em bases permanentes, através do já mencionado *Entendimento Sobre Regras e Procedimentos que Regem a Solução de Controvérsias*, o OSC administra o sistema de solução de controvérsias da OMC, operando como uma especialização funcional do *Conselho Geral da OMC*.

3.2. Da fase preliminar

De acordo com as instruções processuais, na fase preliminar, o mecanismo de solução de controvérsias da OMC deverá ser acionado mediante a apresentação de um pedido de consultas, que será protocolado junto ao *Órgão de Solução de Controvérsias*. Em seguida, a partir da notificação, a parte demandada disporá de um prazo de dez dias para oferecer sua resposta – contados da data de apresentação do pedido. Após a contestação, a abertura das consultas deverá ser iniciada no prazo de 30 dias. Nesta etapa, considerada prévia e obrigatória, é imprescindível a realização da consulta, para que seja possível, então, avaliar a necessidade de estabelecimento de um *painel*.

3.3. Da abertura do painel

Apenas depois de serem declarados devidamente encerrados os procedimentos atinentes a fase preliminar, a parte demandante poderá solicitar ao OSC a constituição de um *Grupo Especial* – que, em termos técnicos, denomina-se *Painel*. Este grupo, formado por peritos, será estabelecido efetivamente na seção subsequente à apresentação do pedido. Nesse momento, serão definidos seu mandato e sua composição. De modo diverso, o *Painel* também

poderá ser formado a pedido da parte demandante nos casos de consultas frustradas ou não concluídas nos 60 dias seguintes ao pedido. utilizados

Além dos painéis, o *OSC* disponibiliza, alternativamente, distintos procedimentos voluntários de solução de controvérsias, como os bons ofícios, a conciliação e a mediação. Tais meios poderão ser empregados em qualquer fase do litígio e, *mutatis mutandis*, encerrados a qualquer tempo. Do mesmo modo, esses procedimentos poderão ter continuidade durante as atividades realizadas pelo *Grupo Especial*. Ademais, nesses casos, será perfeitamente cabível suspender o conteúdo jurídico do relatório de um *Painel* quando as partes, no decorrer do *iter* dos procedimentos, encontrem uma solução mutuamente satisfatória. Essas características conferem aos mecanismos alternativos disponibilizados pelo sistema de controvérsias da OMC maior dinamismo, uma vez que são capazes de ampliar as possibilidades de as partes alcançarem um acordo satisfatório, objetivo primordial nas lides comerciais.

Os procedimentos dos grupos especiais estão descritos no Anexo 2 do *Tratado de Marrakesh*. Dispõe o mencionado acordo que o Grupo Especial será formado por peritos de três países membros. No entanto, em caráter excepcional, poderá ser formado por cinco membros, cuja participação no *painel* deverá sempre ser norteadas pelos princípios de autonomia, independência e imparcialidade. Consequentemente, é defesa a participação de peritos oriundos de países envolvidos em um determinado contencioso comercial, de forma direta ou indireta.

Em relação aos peritos, ainda, é necessário salientar que a indicação é feita mediante acordo entre as partes. Entretanto, naqueles casos nos quais não houver acordo entre as partes,

o *ESC* atribuirá competência ao *Diretor Geral da OMC* que, procederá em consulta ao *Presidente do Comitê ou Conselho* pertinente, de forma a tornar possível a indicação dos membros.

Em adição aos procedimentos citados, o *ESC* estabeleceu os parâmetros para a aplicabilidade na sistemática de soluções de controvérsias, salvo se as partes acordarem diferentemente nos 20 dias subseqüentes à constituição do Grupo Especial. Por seu turno, o cronograma de trabalho do Grupo Especial será definido na semana seguinte à decisão da composição e termos de referência. Além disso, admite-se a suspensão do processo pelo prazo máximo de doze meses que, caso ultrapassado, enseja caducidade do mandato conferido ao grupo.

3.4. *Da fase de investigação*

Na fase de investigação, as partes apresentarão por escrito suas posições iniciais em relação ao objeto da lide. Durante essa etapa, serão realizadas as reuniões do Grupo Especial com as partes e com os terceiros interessados.

Efetuada as apurações iniciais, o Grupo Especial redigirá um *Informe Descritivo* que será comunicado às partes. Nos quatorze dias que se seguem à comunicação do Informe Descritivo, as partes poderão apresentar alegações por escrito e após vinte dias, será dada às partes a possibilidade de contestar, por escrito, o referido documento.

Posteriormente, dentro de um prazo que poderá variar entre catorze e vinte e oito dias, o Grupo Especial procederá à redação e entrega às partes de um *Informe Provisório*, no qual estarão contidos os resultados da investigação e sua conclusão. No prazo de sete dias, será concedida às partes a possibilidade de solicitação de reexame e esclarecimento de eventuais

aspectos controversos que possam constar no Informe Provisório. Por seu turno, as alegações das partes serão analisadas pelo *Órgão Consultivo*, que procederá ao exame de suas arguições e, se necessário, procederá a reuniões suplementares.

3.5. *Do relatório final*

O relatório final deverá ser apresentado dentro do prazo máximo de seis meses, exceto nos casos de urgência, os quais envolvem produtos perecíveis. Em tais hipóteses, o relatório será apresentado, obrigatoriamente, dentro de três meses.

Em seguida, os relatórios serão examinados pelo *OSC* no prazo de vinte dias, a contar da data de comunicação aos membros. Proceder-se-á, dessa forma, a circulação do *Informe Final do Grupo Especial* a todos os Estados membros da OMC. Feito isso, o *OSC* disporá de até sessenta dias seguintes à comunicação aos membros para adoção do relatório, salvo se, por consenso¹², se resolver pela *não adoção* ou caso uma das partes notifique a intenção de proceder à Apelação.

3.6. *Do Órgão de Apelação*

A criação de um *Órgão de Apelação* foi uma novidade na sistemática de soluções de controvérsias introduzida pela *Rodada Uruguai*. O novo aparato deveria ser capaz de

¹² Outra inovação introduzida no *Sistema de Solução de Controvérsias* foi o estabelecimento da regra do consenso reverso, como forma de garantir que sejam efetivamente adotadas as resoluções e recomendações do relatório.

fortalecer os aspectos técnicos das decisões, já que, no sistema anterior, eram privilegiadas suas implicações políticas, o que de certo modo fragilizava seu teor e dificultava sua implementação, comprometendo a legitimidade do sistema.

Constituído por sete membros designados pelo *OSC*, o *Órgão de Apelação* é dotado de competência para confirmar, revogar, bem como reformar as decisões proferidas pelo *Painel*. Nessa instância processual, o objeto do recurso de apelação se restringirá às *questões de direito* que constarem no relatório e à interpretação jurídica das disposições do *Grupo Especial*.

O *Órgão de Apelação*, a princípio, deverá proferir decisão sobre o *Informe Definitivo do Órgão de Apelação*, no prazo de sessenta dias, contados a partir da data de notificação da intenção de recurso. Excepcionalmente, admitir-se-á que o prazo seja estendido e a decisão devesse ser proferida em até noventa dias. Ato contínuo, o *Relatório Final do Grupo de Apelação* será adotado pelo *OSC* e aceito incondicionalmente – isto é, sem ressalvas – pelas partes nos trinta dias seguintes à sua comunicação aos membros.

3.7. Da execução da sentença

Após a adoção, pelo *Órgão de Solução de Controvérsias*, do relatório final do *Grupo Especial* ou do *Grupo de Apelação*, será realizada uma reunião, no prazo de trinta dias. Nessa ocasião, a parte afetada deverá informar ao próprio *OSC* a respeito de suas intenções para realizar a implementação das recomendações e resoluções contidas no relatório final.

Contudo, diante da impossibilidade de implementação imediata, a parte interessada poderá negociar novo prazo para que sejam tomadas tais providências. Nessa ocasião, será designado um cronograma para orientar cumprimento das recomendações e resoluções, no qual se especificará a proposta da parte interessada, acompanhada da respectiva aprovação do *OSC*, bem como o acordo entre as partes litigantes nos quarenta e cinco dias seguintes à adoção do relatório – que será fixado por laudo arbitral no prazo máximo de noventa dias.

É igualmente atribuído ao *OSC* supervisionar a implementação e determinar os instrumentos de supervisão, de modo a assegurar o cumprimento das recomendações e resoluções. Caso não sejam cumpridas em prazo razoável, caberá recurso à sistemática de compensação de concessões e outras obrigações. Além disso, o *OSC* poderá autorizar – como medida cautelar – a suspensão de concessões tarifárias ou o pagamento de indenizações.

Por fim, o *OSC* deverá se pronunciar a respeito nos trinta dias contados da expiração do prazo razoável. A esta altura, em caso de haver divergências quanto ao valor de indenizações, alcance de compensações, ou a procedimentos e instruções relativos à suspensão de concessões tarifárias, estas poderão ser definidas pelas partes ou submetidas ao mecanismo de arbitragem, que deverá solucioná-las no decorrer de sessenta dias a partir da expiração do prazo razoável previamente estipulado.

4. DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DA DISPUTA NO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS OMC

Conforme mencionado em seção anterior, no âmbito da OMC, a fase consultiva é a etapa preliminar no processo de solução de contendas comerciais internacionais. Através dessa primeira providência, mediante exposição de motivos, é possível que a parte requerente interogue exaustivamente um corpo de especialistas em matéria comercial, a fim de que seja confirmada a existência ou a ausência do direito de agir. Em outras palavras, é por meio desse primeiro procedimento técnico que se pode comprovar, confirmar e esclarecer a suspeita de que um determinado membro da OMC está sendo prejudicado por práticas comerciais flagrantemente abusivas perpetradas por seus pares. Assim, partir da cuidadosa análise dos documentos iniciais produzidos nesse momento é possível reunir todas as razões materiais, de fato e de direito, que conflagraram a disputa.

No caso em tela, a comunicação inicial – datada de 27 de setembro de 2002 – remetida pela *Missão Permanente do Brasil* junto à OMC foi enviada à *Missão Permanente dos EUA* na mesma organização e a *Presidência do Órgão de Solução de Controvérsias*. Este procedimento foi realizado de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo artigo 4.4 do *Dispute Settlement Understanding (DSU) – Entendimento Sobre Regras e Procedimentos de Solução de Controvérsias*¹³:

¹³ Este dispositivo apresenta a regulação aplicável aos contenciosos relativos aos Acordos Multilaterais e instrumentos jurídicos conexos incluídos nos Anexos 1, 2 e 3 do Tratado de Marrakesh, i.e.; aplicável ao *Acordo sobre o Comércio de Bens* (Anexo 1A); *Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços e Anexos – GATS* (Anexo 1B); *Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio – TRIPS* (Anexo 1C); *Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos que Regem a Solução de Controvérsias* (Anexo

“Art. 4.4 All such requests for consultations shall be notified to the DSB and the relevant Councils and Committees by the Member which requests consultations. Any request for consultations shall be submitted in writing and shall give the reasons for the request, including identification of the measures at issue and an indication of the legal basis for the complaint.” [Tradução livre: Todos os requerimentos para consulta deverão ser notificados ao Órgão de Solução de Controvérsias e aos Conselhos e Comitês relevantes pelo Membro requerente. Todo requerimento de consulta deverá ser submetido por escrito e deverá oferecer as razões para o pedido, incluído identificação das medidas em questão e a indicação de uma fundamentação legal para a reivindicação]

Dessa maneira, o Governo do Brasil, por meio de seus representantes na OMC, solicitou consultas junto ao Governo dos Estados Unidos, nos termos dos seguintes dispositivos:

- (i) Art. 4.1, 7.1 e 30, do *Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (Acordo SCM)*;
- (ii) Art.19, do *Acordo sobre Agricultura*;
- (iii) Art. XXII, do *GATT de 1994*; e
- (iv) Art. 4, do *Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias* (doravante, representado pela sigla em inglês, *DSU*).

2) e *Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais (Anexo 3)* bem como aos *Acordos Plurilaterais*; *Acordo sobre o Comércio de Aeronaves Cíveis*; *Acordo sobre Contratação Pública*; *Acordo Internacional dos Produtos Lácteos*; e *Acordo Internacional de Carne Bovina (Anexo 4)*.

As medidas de apoio que foram objeto deste pedido eram flagrantemente proibidas no contexto do sistema internacional de comércio, juridicamente personificado pela OMC. Foram consideradas questionáveis diversas categorias de subsídios concedidos aos produtores e exportadores de algodão norte-americanos. O argumento brasileiro incidia, de maneira contundente, sobre a legislação específica vigente em todo o período em exame – incluindo regulamentos, instrumentos legais e alterações normativas – referente aos programas governamentais que ofereciam esses incentivos. Assim, o Brasil, parte reclamante, manifestou seu descontentamento em relação aos prejuízos atribuídos à política de fomento a agricultura praticada pelos EUA, opondo-se as subvenções ilegais a produção e a comercialização de algodão herbáceo, notadamente no que tange a concessão de créditos à exportação.

Entre as formas de assistência que se tornaram objeto de contestação nesta disputa comercial com os EUA estão:

- (i) Os subsídios de apoio interno fornecidos à indústria de algodão herbáceo dos EUA durante os anos de comercialização no período datado entre 1999 e 2002;
- (ii) Os subsídios à exportação na indústria de algodão herbáceo dos EUA durante os anos comercialização no período datado entre 1999 a 2002;
- (iii) Os subsídios condicionados à utilização de algodão herbáceo dos EUA;

- (iv) Os subsídios aos seguros das fazendas, sob a *Lei de Investimento Rural*, de 2002, incluindo os regulamentos, procedimentos administrativos e outras medidas de execução da referida lei, relacionados a empréstimos de comercialização, os pagamentos de empréstimos de deficiência, os certificados de commodities, os pagamentos diretos, os pagamentos periódicos em conta, os pagamentos de conservação – na medida em que excedem os custos de cumprimento de tais programas, os pagamentos do programa *Step 2*, as garantias de crédito à comercialização, bem como quaisquer outras disposições que ofereçam apoio direto ou indireto a indústria algodão herbáceo dos EUA;
- (v) Os subsídios de apoio doméstico fornecidos sob a égide da *Lei de Proteção de Risco Agrícola*, de 2000, e quaisquer outras medidas que fornecem subsídios em termos de cultivo, desastre ou outros tipos de seguro para a indústria de algodão herbáceo dos EUA;
- (vi) Os subsídios de apoio doméstico fornecidos no âmbito do *Programa Federal de Melhoria Agropecuária* e sob o *Reform Act (FAIR Act)*, de 1996, ademais dos programas de acordo com a esta lei ou emendas relativas a empréstimos de comercialização, pagamentos de insuficiência de crédito, certificados de mercadorias, pagamentos de contratos de flexibilidade da produção, pagamentos de conservação, pagamentos de certificado do programa *Step 2*, garantias de crédito à exportação, bem como quaisquer outras disposições ou atos que

prestem apoio direto ou indireto aos industriais de algodão herbáceo dos EUA;

- (vii) Os subsídios à exportação, a assistência ao exportador, as garantias de crédito à exportação, os incentivos de exportação e de melhorias de acesso ao mercado para facilitar a exportação de algodão herbáceo dos EUA, fornecidos ao abrigo da *Lei de Comércio Agrícola* de 1978, conforme sua mais recente versão, revista e alterada, e outras medidas, tais como o *GSM-102*, *GSM-103*¹⁴, os programas *SCGP*¹⁵, e os programas *Step1* e *Step2*, entre outros;
- (viii) Os subsídios fornecidos para a indústria de algodão herbáceo os EUA sob a *Lei Agrícola* de 1949 e suas alterações;
- (ix) Os subsídios à exportação concedidos aos exportadores de algodão herbáceo dos EUA, sob a revogação do *Ato de Exclusão de Renda Extraterritorial* de 2000 ("*ETI Act*");

¹⁴ Os programas *GSM-102* e *GSM-103* são programas de garantias de crédito a exportação através de bancos estrangeiros, com garantias de remuneração oferecidas pelo governo dos Estados Unidos. O primeiro é válido por um prazo de três anos, enquanto que o segundo é destinado a exportadores intermediários, prolongando-se por dez anos.

¹⁵ O programa *SCGP* é um programa de garantias de crédito voltado para os fornecedores. Assim como o *GSM-102* e o *GSM-103*, é administrado por uma autarquia ligada ao Departamento de Agricultura, a *Commodity Credit Corporation (CCC)*. Através desse programa, são alocados créditos de curto prazo, disponíveis por um termo máximo de 180 dias, de acordo com o potencial do mercado de um determinado país para o qual se destinam as exportações de uma commodity específica.

- (x) Os subsídios previstos no âmbito dos marcos reguladores referentes à agricultura, desenvolvimento, alimentos, fármacos e administração rural em atos expedidos pelas respectivas agências reguladoras;
- (xi) Todos os subsídios ou medidas de apoio que beneficiem o algodão herbáceo, e que tenham efeitos de distorção do comércio ou efeitos sobre a produção da indústria norte-americana do algodão herbáceo, ou que tenham um efeito de prestação de apoio aos preços do algodão herbáceo, ou que não se encontrem isentos de compromissos de redução nos Estados Unidos, conforme descrito no *Anexo II do Acordo sobre Agricultura*, visto que não cumprem os critérios e as condições específicas da política correspondente, previstos nos itens 2 a 13 do Anexo II do Acordo sobre a Agricultura (ou seja, não são classificados como *subsídios da Caixa Verde* e;
- (xii) Os subsídios à exportação e outros subsídios previstos nos termos da regulamentação, procedimentos administrativos, práticas administrativas e quaisquer outras medidas presentes, das suas emendas ou medidas futuras de aplicação de qualquer das medidas acima referidas, que fornecem ou facilitar o pagamento do apoio doméstico, subsídios à exportação, e outros subsídios para a produção, utilização e / ou exportação de algodão herbáceo EUA e produtos de algodão de sequeiro.

Em um primeiro momento, as provas definidas formaram a evidência disponível para o Brasil sobre a existência e natureza de tais subsídios, bem como forneceram respaldo para a comprovação dos efeitos adversos causados por estes aos interesses brasileiros no que se refere a comercialização do algodão. Estes efeitos adversos ao comércio internacional formam o cerne do argumento no qual estão baseadas as reivindicações refletidas no pedido do Brasil para consultas. Ademais, o pedido foi apoiado por documentos que estão descritos e estabelecidos pelo Departamento de Agricultura dos EUA, o *United States Department of Agriculture (USDA)*

Como evidência, a parte brasileira afirmou que produtores de algodão herbáceo dos EUA foram beneficiados por medidas de apoio interno que, em sua totalidade, perfizeram um montante superior a cem por cento do valor produzido por esta cultura no país em 2001. Como resultado, os subsídios de apoio à exportação de algodão herbáceo naquele ano excederam os 4.000 milhões dólares. Nesses termos, segue-se que os subsídios do governo americano aos produtores de algodão herbáceo dos Estados Unidos aumentaram significativamente, especialmente nos anos de 1999 e 2001, quando comparados aos anos anteriores. A título de comparação, foi adotado como referência o ano de 1992¹⁶.

¹⁶ Conforme explicação do Ministério das Relações Exteriores, por meio de nota oficial, para os subsídios à produção que distorcem a produção e o comércio – as medidas da "Caixa Amarela" –, o Painel constatou que o nível de apoio conferido por esses pagamentos a um produto específico ultrapassou o nível de apoio decidido em 1992. Para o Painel, são os seguintes os montantes de subsídios ao algodão para efeitos da comparação: 1992 = US\$2,012 bilhões; 1999 = US\$3,404 bilhões; 2000 = US\$2,429 bilhões; 2001 = US\$4,144 bilhões; e 2002 = US\$3,140 bilhões.

Verificou-se que, para um número expressivo de produtores norte-americanos de algodão herbáceo, o custo total da produção em 2001 – bem como a de 1991 e 2000 – esteve muito acima do preço do algodão herbáceo praticado no mercado doméstico. Assim, infere-se que, sem o benefício de subsídios a produção e de incentivos à exportação, concedidos pelo governo dos Estados Unidos, muitos produtores norte-americanos não seriam capazes de produzir algodão herbáceo sem que, em contrapartida, sofressem perdas significativas em comparação ao capital investido. A época, a fim de justificar este argumento, foi demonstrado que as projeções de preços para os anos-safra de 2003 a 2007, indicavam que os preços do algodão deveriam ser mantidos bem abaixo do custo de produção dos EUA.

Mesmo com os preços do algodão em declínio – fato observado durante um período de quatro anos, compreendidos entre 1998 e 2001 – a produção dos EUA aumentou de 14 milhões de toneladas, na safra de 1998, para um recorde de 20,3 milhões de toneladas na campanha de 2001. Naquele ano-safra, os Estados Unidos eram o maior exportador mundial de algodão herbáceo, com uma participação de 38 por cento do total. De acordo com as projeções do mercado global, esperava-se, naquela época, que os Estados Unidos continuariam a ocupar a privilegiada posição também na campanha subsequente, de 2002.

Reproduzindo as informações oficiais disponibilizadas pelos órgãos governamentais dos EUA, notadamente, pelo *Departamento de Agricultura (USDA)*, a parte reclamante ressaltou que o volume das exportações norte-americanas de algodão herbáceo aumentou significativamente no decorrer do período. As iniciais 946,000 mil toneladas, referentes ao

ano de 1998, subiram para 1.829.000 toneladas na campanha de 2001, e culminariam com a previsão de 1.960.000 toneladas que deveriam ser exportadas na campanha de 2002¹⁷.

Os efeitos dos subsídios norte-americanos se fizeram notar igualmente entre os demais competidores ao longo do período de 1999 a 2001, quando houve significativo aumento na produção dos EUA e, conseqüentemente, expressivo incremento das exportações. Em contrapartida, experimentou-se uma diminuição considerável e correspondente, em todo o mundo, em relação aos preços praticados pelo mercado norte-americano. Ademais, os estoques de algodão herbáceo dos EUA, em 2001, – incluídos os excedentes de produção anual – aumentaram, de forma constante, entre os anos de 1999 e 2001, e, com o superávit adicional, criou-se um efeito deprimente sobre os preços dos EUA e do mercado global.

Segundo afirmado pela parte autora, o algodão herbáceo brasileiro possui características muito semelhantes ao algodão herbáceo produzido nos EUA, sendo ambos consumidos indistintamente em mercados de terceiros países. Portanto, os dois produtos competem pelos mesmos mercados e são vendidos para os mesmos clientes. Dessa forma, seria possível inferir que eventuais excessos de produção de algodão herbáceo nos EUA seriam capazes de suprimir e deprimir o preço que os produtores brasileiros podem obter para o seu algodão herbáceo, tanto no mercado mundial e como no âmbito interno. Além disso, os preços praticados no Brasil seguem as tendências criadas pelos mercados do Norte da Europa e dos EUA e experimentaram declínios significativos entre as campanhas de 1999 e 2002.

¹⁷ Os números aqui reproduzidos têm como fonte os documentos oficiais apresentados pelas partes e os relatórios emitidos pela OMC ao longo do processo, disponibilizados por esta organização internacional em seu endereço eletrônico.

Similarmente, estes foram os anos em que a produção brasileira sofreu uma notável diminuição, caindo de 939,000 toneladas para 718,000 de toneladas.

Em razão dos números expostos acima, a parte brasileira reiterou que os efeitos nefastos produzidos pelos subsídios norte-americanos não lesavam apenas o setor algodoeiro do Brasil. Em todo o mundo, principalmente entre os países que figuravam como terceiros interessados na disputa, seus resultados se faziam sentir, na forma de redução de ganhos reais. Isto porque os preços foram e continuavam sendo ostensivamente deprimidos e suprimidos durante o período das campanhas de comercialização de 1999 a 2002.

A participação dos Estados Unidos no mercado mundial do algodão herbáceo na campanha de 2001 elevou-se acima da porcentagem média interna correspondente aos anos de 1998 a 2000. Além disso, é forçoso registrar que, em 2001, os Estados Unidos aumentaram sua participação no mercado mundial, aproximadamente, em torno de 16,7 a 20,6%, em relação ao percentual alcançado na campanha de 1985¹⁸.

As notificações, enviadas ao comitê da OMC, listavam as medidas de apoio proibidas concernentes à lei de apoio à agricultura em vigor nos Estados Unidos àquela época. Foram também fornecidas informações que advertiam que não pertenciam ao rol das medidas de apoio interno contempladas pela *Caixa Verde* os seguintes subsídios:

¹⁸ Este ano de 1985 é considerado um marco nos programas de apoio a agricultura dos EUA porque foi o primeiro ano em que o *LDP* e os pagamentos de empréstimo de comercialização foram feitos em favor da indústria do algodão herbáceo, no âmbito da Lei de Segurança Alimentar implementada naquele ano.

- (i) Os *Loan Deficiency Payments*¹⁹ (*LDP*), ou pagamentos de empréstimo de deficiência – em *tradução livre*;
- (ii) Os pagamentos de empréstimo de comercialização;
- (iii) Os programas de subsídios ao seguro de colheitas;
- (iv) Os pagamentos de flexibilização de colheitas;
- (v) Os pagamentos por perdas comerciais;
- (vi) Os pagamentos do *Programa Step 2*²⁰ e;
- (vii) Outros pagamentos vinculados à cultura do algodão herbáceo.

Em um primeiro momento, o Brasil apoiou-se nas análises econométricas disponibilizadas pelo próprio *Departamento de Agricultura dos Estados Unidos – United States Department of Agriculture (USDA)* –, que demonstravam os efeitos reais ou potenciais que os subsídios supracitados exerciam sobre a produção e comercialização, referentes a culturas específicas. De fato, em confirmação às suspeitas brasileiras, foi explicitado que

¹⁹ Os pagamentos *LDP* fazem parte de um programa de apoio à renda das fazendas produtoras por meio de pagamentos diretos, condicionados à não aceitação de dação em pagamento.

²⁰ O *Step 2* (em português, *Passo 2*) é um programa de incentivos a exportação e uso do algodão produzido nos Estados Unidos, e faz parte dos chamados *Três Passos* das *Provisões para a Competitividade do Algodão*, no âmbito da *Lei FACT (Food, Agriculture, Conservation and Trade Act)*, de 1990. Através do programa, são efetuados pagamentos a usuários e exportadores de algodão quando o preço doméstico da fibra supera o preço do mercado mundial. Os outros dois passos estão relacionados a mecanismos de ajuste de preços – *Step 1* – e ao estabelecimento de cotas de importação.

algumas dessas avaliações indicavam o alcance dos efeitos de aumento de produção de tais subsídios à produção de algodão herbáceo dos Estados Unidos.

Além dos dados oficiais providos pelo mencionado órgão federal americano, o Brasil reuniu-se de outras evidências que deram sustentação a sua tese. A existência de estudos do *Comitê Consultivo Internacional do Algodão*²¹, do *Banco Mundial* e do *Fundo Monetário Internacional* que indicavam que muitos dos subsídios questionados no pedido de consulta produziam tanto efeitos supressivos, quanto aos efeitos depressivos, sobre os preços do algodão herbáceo, bem como os preços relativos a outras culturas, aperfeiçoava sobremaneira seu argumento.

Também foi destacado que os programas *Step 1* e *Step 2*, do governo federal norte-americano, desde a sua origem, haviam aumentado, em grandes proporções, a competitividade das exportações do algodão herbáceo produzido nos Estados Unidos – um efeito consistente com os propósitos expressos de tais programas. De modo semelhante, incontáveis vezes foram reiteradas afirmações de que os programas que conferiam garantias de crédito à comercialização causavam prejuízos graves aos produtores brasileiros. Porquanto fossem fornecidos benefícios de financiamento abaixo do mercado para a exportação do algodão herbáceo dos EUA, a competição se dava em condições mais difíceis.

²¹ O *Comitê Consultivo Internacional do Algodão (ICAC)* é uma associação internacional que reúne governos de países produtores, exportadores e consumidores de algodão e de produtos têxteis derivados dessa fibra. Sediada em Washington, D.C., a *ICAC* realiza reuniões periódicas e engloba, atualmente, quarenta e dois países, entre eles os cinco maiores produtores mundiais de algodão. O Brasil é membro desde sua fundação, em 1939.

Desde a sua origem, em 1980, até o momento da apresentação do pedido de consultas, os programas de garantias de crédito à comercialização ofereciam tarifas insuficientes para cobrir as perdas e os custos operacionais do programa no longo prazo. Em particular, foram causados prejuízos em larga escala, totalizando bilhões de dólares, e que não estiveram refletidos em maiores recompensas, de modo a contrabalançar essas graves perdas.

É sintomático, porém, que apesar dos fatores acima expostos, a ambivalente gestão dos programas de apoio à agricultura persistisse, de forma agravada, com a aprovação de um novo regime jurídico. Para frustração das expectativas brasileiras, as posteriores mudanças contidas nas disposições da *Farm Bill* de 2002 demandavam o pagamento de subsídios consideravelmente superiores àqueles previstos pelo *FAIR Act de 1996*, incluindo um novo programa de pagamentos contracíclicos, que previa um aporte de mais de US\$ 1 bilhão para a safra de 2002, a preços correntes de mercado, em favor da indústria do algodão herbáceo. A *Farm Bill* de 2002 também antevia pagamentos semelhantes, embora maiores, aos do *FAIR Act*, na forma de um novo programa de pagamentos diretos, em substituição aos pagamentos de flexibilidade da produção, aos quais se assemelhavam. Continuaria praticamente inalterado o programa dos *Loan Deficiency Payments*, os pagamentos de empréstimos a comercialização, os pagamentos de seguros de colheitas, o programa *Step 2* e outros programas de subsídios à exportação que prestavam apoio especial à indústria do algodão herbáceo dos EUA antes da aprovação da *Farm Bill* de 2002.

Consta das alegações conclusivas da parte reclamante que as estimativas de perdas econômicas sofridas pelo setor algodoeiro no Brasil, devido aos preços suprimidos ou deprimidos por conta dos subsídios norte-americanos para a indústria algodão herbáceo ultrapassaram os US \$ 600 milhões – segundo os cálculos referentes apenas à campanha do

ano-safra de 2001. Assim, totalidade dos prejuízos contabilizados durante todo o período em disputa perfaria uma soma extraordinariamente maior, pois englobaria as perdas de receita, as perdas de produção, as perdas referentes a serviços relacionados ao setor, os danos causados ao governo federal, incluindo a redução de receitas do Estado, o aumento do desemprego e as perdas computadas na balança comercial do Brasil.

Por fim, de maneira resumida, as incoerências assentadas nos mecanismos protecionistas instituídos pela parte reclamada encontram sentido somente se forem considerados os paradoxos inerentes aos processos decisórios que envolvem a alocação dos recursos de um Estado. Visto que as dispendiosas subvenções governamentais não somente propiciaram como também mantiveram a excessiva produção norte-americana, o volume de produção e os baixos custos de exportação do algodão brasileiro foram obstados pelos competidores de maior custo oriundos dos Estados Unidos. Sem embargo, é aceitável deduzir que o governo americano tenha dado continuidade aos equívocos de sua política agrícola por força dos particulares interesses desse tradicional segmento, em detrimento de razões exclusivamente financeiras.

Em sentido amplo, depreende-se através do exemplo retratado pela contenda que as políticas de concessão de subsídios resultam em um peso morto que implica perda de eficiência na economia como um todo. Por esta razão, revelam-se contraproducentes na medida em que acarretam grande custo social, representado através do desemprego, da diminuição da renda e da conseqüente redução do bem-estar subjetivo. Isto posto, em termos macroeconômicos, compreende-se que as justificativas arrazoadas pelo Brasil na disputa traduzam de forma cabal não apenas o interesse nacional; antes, coadunam com o anseio de cooperar na construção de uma governança global mais democrática e participativa.

4.1. Da vitória brasileira

As consultas que ocorreram em 3, 4 e 19 de dezembro de 2002 e em 17 de janeiro de 2003 não lograram dirimir o contencioso entre os dois países. Como consequência, a representação brasileira solicitou a abertura de um painel contra os Estados Unidos.²²

Em setembro de 2004, confirmando uma decisão preliminar proferida em 26 de abril daquele mesmo ano, o *Órgão de Solução de Controvérsias (OSC)* circulou um relatório favorável ao Brasil. De acordo com o referido documento, o *OSC* considerou razoável o argumento apresentado pela parte reclamante, que asseverava que o *Step 2* seria uma espécie de subsídio à exportação, o que o tornava ilegal perante os acordos comerciais firmados aos quais se submetiam as partes, no âmbito da OMC. Da mesma forma, o programa de créditos à exportação de algodão, fomentado pelo governo dos Estados Unidos em sua política agrícola, também foi avaliado como ilegal. Ademais, consta no referido relatório que a classificação daqueles subsídios como não distorcivos ao comércio internacional estava *equivocada*, uma vez que, comprovadamente, a soma destas medidas promovidas em favor dos exportadores norte-americanos de algodão, rebaixava, de maneira artificial, os preços do mercado global dessa *commodity*, causavam prejuízos ao Brasil e a outros competidores.

Com efeito, resumidamente, o painel original defendeu as seguintes posições a respeito da contenda:

²² Dados referentes ao documento WT/DS267/7, disponibilizado em www.wto.org.

- (i) Quanto às alegações de prejuízo sério do Brasil, o painel original descobriu que o efeito do programa de empréstimo dos Estados Unidos, dos subsídios, das medidas de comercialização obrigatória, do preço contingente de pagamentos, do *Step 2*, dos pagamentos de assistência por perda de mercado e dos pagamentos contracíclicos, é a supressão significativa de preços no mercado mundial, constituindo um grave prejuízo aos interesses do Brasil, conforme a aceção do artigo 5º (c) do *Acordo SCM*.
- (ii) À luz das suas conclusões, o painel original recomendara, nos termos do artigo 19.1 do *Entendimento de Solução de Controvérsias*, que os Estados Unidos trouxessem as garantias de crédito à exportação – consideradas incompatíveis com as obrigações decorrentes do *Acordo sobre a Agricultura* – em conformidade com o Acordo. O painel recomendou ainda que, conforme exigido pelo artigo 4.7 do *ASMC*, os Estados Unidos retirassem, sem demora, as garantias de crédito à exportação, bem como os subsídios distorcivos. Foi especificado que tal medida deveria de ocorrer “o mais tardar dentro de seis meses a contar da data de adoção do relatório do painel original”.²³
- (iii) Por sua vez, o painel original constatou que os programas de garantias de créditos à exportação dos Estados Unidos em questão – nomeadamente, o *GSM 102*, o *GSM 103* e o *SCGP* – constituem subsídio à exportação nos termos do item (j) da *Lista Ilustrativa dos Subsídios à Exportação* constantes do Anexo I do *ASMC*, e as conclusões do painel original levam a crer que estes programas de garantia de

²³ Dados referentes ao documento 267ABRW, pág.3 do relatório, disponível em www.wto.org

crédito à exportação são subvenções à exportação para efeitos do artigo 3.1 (a) do *Acordo SCM*; logo, são inconsistentes com os artigos 3.1 (a) e 3.2 deste acordo.

Motivados pelo resultado, que já se lhes mostrava claramente desfavorável naquela fase, os representantes dos EUA não tardaram em apelar da decisão. Amparada pelo direito de recurso, legitimado perante o regulamento do *Órgão de Apelação* da OMC, a delegação norte-americana apresentou nova contestação, em 18 de outubro de 2004. Por conseguinte, naquela instância processual da OMC foi emitida nova deliberação.

O relatório produzido pelo *Órgão de Apelação*, por seu turno, em resposta ao recurso apresentado pelos EUA, reiterou a maior parte das disposições contidas na decisão antecedente. No que concerne a questões procedimentais, bem como no que se refere aos aspectos materiais da lide, concluiu-se que deveriam ser mantidas as ponderações acerca da ilegalidade da política de subsídios. Ademais, as partes foram conclamadas a estabelecer um acordo que buscasse a aplicabilidade das provisões do relatório.

O encerramento formal do emblemático caso – ou seja, seu esgotamento quanto às etapas decisórias a serem percorridas –, ocorreu em 3 de março de 2005, após a circulação do já mencionado parecer do *Órgão de Apelação*. Novamente, naquela ocasião, foram confirmados os resultados positivos que davam razão ao pleito do Brasil, parte reclamante, bem como aos terceiros interessados na contenda, que compartilhavam das mesmas reivindicações.

Em relação aos Estados Unidos, parte reclamada, o parecer do *Órgão de Apelação* estabeleceu que, para se adequarem ao parecer da OMC, os formuladores das políticas agrícolas daquele país deveriam empenhar-se em reformar os créditos à exportação, bem

como eliminar o programa *Step 2*. Para implementação dessas mudanças, foi concedido um prazo, expirado em 30 de junho de 2005. Medidas adicionais que porventura fossem necessárias deveriam ser implementadas em até 15 meses.

Naquele momento, o *Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA)* comunicou alterações em dois programas de crédito, o *Export Credit Guarantee Program (GSM-102)* e o *Supplier Credit Guarantee Program (SCGP)*, e a desativação do *Intermediate Export Credit Guarantee Program (GSM-103)*. Para o governo dos Estados Unidos, a implementação dessas mudanças demonstraria comprometimento com a OMC e o protagonismo do país nas negociações da Rodada Doha. Essa ação, entretanto, encontrou limitações, na medida em que o programa *Step 2* não foi eliminado no prazo estipulado, minando a liderança dos EUA.

4.2. Da implementação das resoluções

Ao fim do procedimento, foi emitido o relatório do Painel, no qual constavam as recomendações de medidas que deveriam ser tomadas pelo governo norte-americano, de forma a corrigir ou eliminar os subsídios que causavam distorções ao mercado do algodão. No entanto, Brasil considerou que os Estados Unidos não conseguiriam colocar suas medidas em conformidade com as obrigações contraídas sob as disposições pertinentes ao *Acordo sobre a Agricultura* e ao *Acordo SCM*. Desse modo, pediu que a questão fosse submetida a um novo painel, nos termos do artigo 21.5 do *DSU*. Por esta razão, em 28 de setembro de 2006, o *Órgão de Solução de Controvérsias* estabeleceu o referido Painel, consoante o artigo 21.5.

Antes de iniciado o Painel, seguindo os procedimentos do Artigo 21.5, o Brasil alegou que as medidas tomadas pelos Estados Unidos não foram capazes de alcançar o cumprimento de suas obrigações nos termos do *Acordo sobre a Agricultura*, bem como do *Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias*. Isto ocorreu porque embora alguns dos subsídios questionados tivessem sido eliminados, outros persistiram. Ainda, foi observado que a nova legislação específica em vigor nos Estados Unidos instituíra novas modalidades de apoio à produção e comercialização de algodão, cujos efeitos incidiam sobremaneira nos preços do produto.

Em relação às avaliações acadêmicas e políticas, é possível observar que mesmo que os especialistas do Painel discordassem entre si a respeito da definição exata da magnitude dos efeitos dos subsídios destinados à produção algodoeira, não havia, todavia, desacordo significativo sobre o sentido desses efeitos, nem tampouco sobre os mecanismos através dos quais os efeitos sobre produção eram transmitidos. Assim, ficou evidente que tais subsídios poderiam aumentar a produção e estes efeitos ocorreriam porque o aumento da riqueza reduz o risco do investimento, e a disponibilidade dos financiamentos aliviaria as restrições de crédito. Além disso, garantiria a segurança em relação às flutuações nas receitas e nos pagamentos, para que os agricultores pudessem cobrir os custos fixos de produção.

Em apoio à argumentação de que a política de concessão de empréstimos e subsídios isolaria os produtores de algodão norte-americanos das forças do mercado global, ao mesmo tempo em que estimularia a produção, o Brasil considerou que continuava a haver "forte relação positiva" entre a base produtiva do algodão e os titulares que recebiam esses pagamentos anualmente. Ao mesmo tempo, foi demonstrado que a maior parte do algodão produzido, por acre, nos EUA era cultivada em fazendas cuja base de exploração destinava-se

a essa cultura. Além disso, as evidências demonstraram também a extensão da área cultivada do algodão e dos beneficiários de subsídios que plantaram além do limite estipulado pelos programas de apoio governamental. Comparativamente, sua base de algodão permaneceria em um nível baixo em relação ao período compreendido entre 1999 e 2001. Sem embargo, Brasil considerou irrelevante que, como argumentado por Estados Unidos, cerca de 40% da base de algodão herbáceo, no que tange à área plantada, não fosse destinada ao cultivo do algodão herbáceo e que uma média de 17% da área plantada estivesse em fazendas em que foram verificados excedentes de produção.

Em um segundo momento, o Brasil alegou que a sua reivindicação dizia respeito aos *efeitos dos subsídios e das políticas contracíclicas*, que têm por objetivo conservar a produção de algodão em terras altas dos EUA, mantendo os atuais produtores de algodão herbáceo em atividade. Além disso, a parte reclamante reiterou que não se está afirmando categoricamente que os subsídios e políticas contracíclicas estimulem a produção algodoeira norte-americana como um todo. Portanto, foi destacado que o foco da análise brasileira seria a relação entre os atuais produtores de algodoeiro herbáceo dos Estados Unidos e aqueles produtores de algodoeiro herbáceo que se beneficiam com tais subsídios. A partir desta perspectiva, observa-se que o fator fundamental no pleito brasileiro é que a maior parte da atual produção algodão herbáceo EUA seria realizada por produtores históricos de algodão, de cultivar herbáceo. São esses produtores tradicionais que recebem, há décadas, pagamentos de subsídios à sua produção e se beneficiam das políticas contracíclicas fomentadas pelo governo norte-americano, como forma de protegê-los de eventuais intempéries do mercado internacional dessa *commodity*.

Entretanto, de acordo com o painel original – considerado o período-base – seria irrelevante a reclamação do Brasil de que os subsídios e medidas de apoio recebidas pelos produtores não históricos de algodão herbáceo sejam fundamentais para garantir lucro para essas explorações que, atualmente, não produzem este tipo de algodão. Em qualquer caso, ao encerramento da contenda, esta percentagem seguiu sendo essencialmente a mesma que no período considerado pelo painel original. Em contraposição, o Brasil alegou que, como afirmado pelos Estados Unidos, historicamente, o algodão também vem sendo cultivado em regiões daquele país que apóiam o argumento brasileiro, e às quais não são destinados pagamentos contracíclicos com base em acres, uma vez que não fazem parte da base política representada no Congresso dos EUA, destinada a apoiar determinados setores dessa cultura.

A exemplo disso, observados os dados fornecidos pelo Painel, é possível verificar que magnitude dos empréstimos e dos subsídios destinados à produção de algodão, em 2005, foi estimada no valor de 2,17 bilhões dólares, perfazendo cerca de 42% do valor total da produção correspondente àquele ano. Isolados os produtores norte-americanos em relação as forças do mercado internacional, verificou-se alteração dos preços em relação aos demais competidores nesse período. Assim, continuava a haver certa coincidência temporal discernível entre estes subsídios e a supressão dos preços no mercado mundial.

Ainda de acordo com o Painel, denota-se que, no longo prazo (equivalente a um período de seis anos), os custos de produção para o algodão herbáceo dos Estados Unidos continuariam a exceder, em muito, as receitas auferidas no mercado. Sem subsídios e tomado por base o valor médio por acre plantado, entre 2000 e 2005 esses produtores teriam perdido US\$ 984 bilhões. No entanto, quando a receita de empréstimos e subsídios foi incluída na receita de mercado, o lucro total de seis anos foi de US\$ 127 bilhões. Estes fatos demonstram

cabalmente que o efeito de pagamentos de empréstimos de comercialização e de subsídios contracíclicos foi sustentar níveis mais elevados – e artificiais – de saída do produto, inatingíveis nas circunstâncias de livre mercado propostas pela OMC.

Por último, foi demonstrado através dos estudos econômicos realizados por especialistas do Painel mostravam que os empréstimos e os pagamentos contracíclicos continuavam a estimular a produção e as exportações dos EUA e a resultar em menores preços no mercado mundial, que prevaleceriam na sua ausência. Com efeito, o relatório dos especialistas considerou que o preço internacional de algodão herbáceo teria sido entre 9% e 11% maior em 2005, na hipótese de inexistência ou eliminação dos dois principais programas de subsídios norte-americanos.

4.3. *Dos aspectos políticos da disputa*

Apesar do resultado favorável ao Brasil no *Órgão de Solução de Controvérsias*, posteriormente confirmado pelo *Órgão de Apelação*, os Estados Unidos, todavia, não se adequaram ao parecer da OMC no prazo estipulado pelo painel. Pese também um dos objetivos do país na Rodada Doha - o de eliminar os subsídios à exportação e à produção que distorcem o comércio agrícola – ainda não foi criada uma agenda para proceder às recomendações do parecer. A razão para tal impasse nas negociações seria a inexpugnável força política de alguns grupos de interesse ligados ao cultivo e comercialização do algodão. Segundo comentário de Tiago Lima, em artigo publicado pela *Revista Brasileira de Política Internacional*, lê-se que:

“(...) A politização doméstica de questões internacionais tende a ocorrer de maneira mais agressiva em Estados, em que o poder é fragmentado, e cujo desenho institucional favoreça a influência da sociedade civil no processo político. Nesses casos, grupos de interesse pressionam o Legislativo e o Executivo para que sejam adotadas políticas de acordo com suas preferências, que sejam capazes de otimizar seus objetivos. Como é desejo dos políticos alcançar ou manter o poder, devem estar atentos às demandas da sociedade e dos grupos que os apóiam, procurando atendê-las para garantir e angariar suporte na sociedade”.

De fato, mesmo após o encerramento oficial das atividades ligadas ao caso no Sistema de Solução de Controvérsias, e depois de reiteradas tentativas infortunadas de dirimir os conflitos de interesses relacionados ao algodão, foram aprovadas ainda outras leis que se mostraram inadequadas aos anseios brasileiros e aos princípios postulados pela OMC. Nesse sentido, destaca-se a nova *Farm Bill* aprovada em 2008²⁴, que trouxe mudanças ao pacote de leis e regulamentos da política de subsídios, continuava a afrontar os objetivos do Brasil, provocando certo desalento quanto às perspectivas de alcançar um acordo satisfatório entre as partes no que tange à implementação das recomendações do relatório final.

Some-se ao fato de a contenda ter sido encerrada naquele mesmo ano, reconhecendo a posição brasileira quanto à ilegalidade dos subsídios ao algodão e garantindo direito de retaliação ao Brasil, a nova lei foi recebida com estranheza porque seu texto, em princípio, não levava em consideração as determinações da decisão. Naturalmente, naquele debate em torno da nova *Farm Bill*, foram defendidas as posições de grupos de interesse e poderosos

²⁴ A *Farm Bill* é atualizada a cada cinco anos. Sua renovação periódica visa compor os interesses de agricultores, consumidores, empresas, além do mercado e do próprio governo.

lobbies políticos públicos e privados. Entretanto, devido a protestos da diplomacia brasileira, o Poder Legislativo dos Estados Unidos providenciou para que a aplicação das disposições não fosse estendida ao algodão, mantendo os privilégios concedidos pela nova formulação dos subsídios aos demais produtos agrícolas, com destaque para as culturas de milho, soja, trigo e arroz.

Com efeito, apesar de omitir o algodão, o novo pacote agrícola dava prosseguimento aos amplos programas de subsídios diretos e indiretos, reunindo seguros, renúncias e incentivos fiscais, isenções de custo administrativo e na forma de garantias de compras governamentais para destinar a safra desses produtos a programas nacionais de combate a fome e a ações internacionais de ajuda humanitária.

4.4. *Das retaliações compensatórias*

Em 08 de março de 2009, o governo brasileiro publicou, através de veículos oficiais, a lista final de bens oriundos dos Estados Unidos que estariam sujeitos a direitos de importação aumentados, de acordo com a autorização recebida do *Órgão de Solução de Controvérsias* da OMC, quando do encerramento da disputa em torno dos subsídios à produção de algodão. A lista, que havia sido aprovada em uma resolução do *Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (Camex)*, também foi notificada à OMC.

A princípio, esta *Resolução da CAMEX* entraria em vigor em 30 dias, contados a partir da data de sua publicação. A lista das mercadorias atingidas pela medida compensatória corresponderia a um montante de retaliação de US \$ 591 milhões. O montante remanescente

anual de retaliação a que o Brasil teria o direito, de US\$ 238 milhões, perfazia o valor total autorizado, equivalente a US\$ 829 milhões, que seriam aplicados nos setores de propriedade intelectual e serviços .

O nível de retaliação que foi autorizado ao Brasil e determinado pelos árbitros da OMC foi o segundo maior na história da organização. A necessidade de recorrer a tais medidas reflete o resultado da não-conformidade dos EUA com as decisões proferidas pelos painéis da OMC e seu *Órgão de Apelação*, que confirmaram quatro vezes que os subsídios norte-americanos aos seus produtores e exportadores de algodão haviam, comprovadamente, violado as disciplinas multilaterais de comércio. Conseqüentemente, conforme estabelecido pela normativa internacional, todas as contramedidas autorizadas pelo Sistema de Solução de Controvérsias a título de compensação em favor do Brasil poderão permanecer em vigor enquanto os Estados Unidos persistirem na atual situação de não-cumprimento dessas disciplinas.

A autorização concedida ao Brasil determinava que pudessem ser tomadas contramedidas nas áreas de serviços e propriedade intelectual. Tal decisão reflete o reconhecimento, pela OMC, de que, no presente caso, não seria eficaz adotar contramedidas apenas no que diz respeito aos bens mencionados. Essa resolução também decorre do fato de que "as circunstâncias seriam suficientemente graves" de modo a justificar o recurso de aplicação dessas medidas em outras áreas do comércio bilateral entre os dois países, como forma de induzir os Estados Unidos a atender as decisões das mais altas instâncias da OMC, o que, todavia, não foi observado.

Diante disso, foi elaborada pelas autoridades brasileiras uma lista preliminar das mercadorias sujeitas à retaliação. Esta lista de mercadorias foi complementada posteriormente por uma lista de medidas relacionadas com a propriedade intelectual e outros direitos, na sequência da conclusão de um processo de consultas públicas realizado pela própria *CAMEX*.

Ainda a respeito das retaliações, em comunicado oficial, o governo brasileiro afirmou lamentar que fosse preciso tomar medidas reparatórias, *uma vez que acredita que a retaliação comercial não constitui o meio mais adequado para atingir o comércio internacional em bases mais justas*. No entanto, ponderou que, após quase oito anos de litígio e mais de quatro anos após a decisão final da OMC, os Estados Unidos persistiam no contínuo descumprimento das decisões proferidas pelo *Órgão de Solução de Controvérsias*. Por conseguinte, na ausência de oferta de opções concretas e realistas, que pudessem permitir a negociação de uma solução satisfatória para a disputa, restava para o Brasil exercer o seu direito a proceder em retaliações compensatórias, conforme autorizado pela OMC. O Brasil pretendia, assim, salvaguardar a credibilidade e a legitimidade multilateralmente acordadas através do Sistema de Solução de Controvérsias.

Ao longo do período que sucedeu a decisão final, e a despeito das dificuldades impostas pelos desdobramentos das negociações e tentativas de execução de suas determinações, o governo brasileiro declarou, por meios oficiais, que permaneceria aberto ao diálogo com os Estados Unidos a respeito da questão. Em última análise, essa predisposição favorável ao amplo diálogo e a negociação amigável seria o fator-chave que facilitaria a obtenção de uma solução mutuamente satisfatória para essa longa disputa comercial. Na realidade, por diversas vezes, nesse período, as transações entre os dois governos pareciam estar ora

irremediavelmente estagnadas, ora em auspiciosa evolução. Permanecia a impressão de que o Brasil havia vencido, mas não ganhara o desejado troféu.

4.5. Do encerramento do caso

No dia 01 de outubro de 2014, em Washington, D.C., foi assinado pelos representantes diplomáticos dos governos do Brasil e dos Estados Unidos um *Memorando de Entendimento Relativo ao Contencioso* que visava selar um acordo definitivo em torno da questão das compensações financeiras e da eliminação dos subsídios domésticos

De acordo com esse Memorando, os Estados Unidos se comprometeram a realizar ajustes no programa de garantias de crédito à exportação GSM-102, que passará a operar dentro de parâmetros bilateralmente negociados, e em conformidade aos princípios da OMC regidos pelo Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias e pelo Acordo sobre Agricultura. Essas mudanças teriam como objetivo principal criar melhores condições de competitividade para os produtos brasileiros no mercado internacional.

O entendimento bilateral assinado entre os dois Estados inclui o pagamento adicional de US\$ 300 milhões, com flexibilização para a aplicação dos recursos, como forma de contribuição e reparação para atenuar os prejuízos sofridos pelos produtores e exportadores brasileiros de algodão.

Por ultimo, é preciso salientar que o acordo firmado se restringe apenas ao setor cotonicultor. Nesse sentido, o documento preservaria intactos os direitos brasileiros de

questionar ante a OMC, caso necessário, a legalidade da Lei Agrícola norte-americana quanto às demais culturas beneficiadas pela concessão de subsídios domésticos.

5. DA INICIATIVA PARA O ALGODÃO

O algodão tornou-se uma commodity agrícola *sui generis* no âmbito da OMC. As disputas em torno do produto foram intensificadas sobremaneira, a ponto de ensejarem a criação de um sub-comitê específico para lidar com a complexidade das questões relativas a esse tema.

Idealizada durante as conferências de 2003, a iniciativa foi formalizada no ano seguinte, em 19 de novembro de 2004, quando da realização de negociações que envolviam agricultura. Primeiramente, a proposta foi colocada em pauta pelo Conselho Geral e por quatro países africanos, a saber: Benin, Burkina Faso, Chade e Mali.

Acreditando-se prejudicados pelos subsídios ao algodão concedidos pelos países desenvolvidos, esses Estados reivindicavam a eliminação de tais incentivos. Além disso, os quatro reclamavam compensações pelas perdas econômicas causadas, a serem pagas enquanto não fossem suprimidos os referidos subsídios. Essas exigências estavam enumeradas em um memorando endereçado ao Conselho Geral da OMC que deu origem a iniciativa, intitulado *Sectoral Initiative in Favour of Cotton*. Em seguida, a sugestão foi apresentada ao Comitê de Negociações Comerciais. Posteriormente, em sessão especial, foi discutida também diante do Comitê de Agricultura.

Não tardou para que a proposta fosse transformada em documento da Conferência Ministerial realizada em Cancun. Introduzida como medida que visaria a redução da pobreza através do desenvolvimento da cultura do algodão, o projeto ambicionava transferir técnicas de produção e comercialização em países de menor desenvolvimento relativo.

Nesse contexto, é de suma importância ressaltar a atuação do Brasil no âmbito da cooperação Sul-Sul, notadamente no que diz respeito aos projetos capitaneados pela Embrapa, dentro do *Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro* implantado em Estados africanos. Entre os países beneficiados pela parceria estão Benin, Burkina Faso, Chade e Mali – que formam o grupo *Cotton-4* – além do Togo.

6. CONCLUSÃO

Na história recente, a idéia de necessidade de cooperação entre os Estados na confecção das regras de comércio internacional advém da percepção de que as desastrosas práticas observadas nesse domínio levaram, em última análise, às duas grandes guerras mundiais. Antes de finda a Segunda Guerra Mundial, as lideranças das potências aliadas já reconheciam a urgência de reorganizar, em torno de uma nova ordem, o mundo que surgiria após a catástrofe. Assim, em julho de 1944, surge o Sistema de Bretton Woods, cujo nome faz alusão toponímica à localidade da Nova Inglaterra onde foram realizadas conferências que celebraram os acordos que regeriam as relações econômicas, financeiras e comerciais no cenário mundial que se estruturava.

Esse sistema, originalmente, estaria amparado por três pilares: o Fundo Monetário Internacional (FMI); o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); e a Organização Internacional do Comércio (OIC). Conquanto as duas primeiras não encontrassem relevante óbice para serem realizadas, a última não obteve a mesma sorte.

À malograda tentativa de criação de uma Organização Internacional do Comércio, no bojo da Conferência de Havana, realizada em 1947, deu lugar à falta de perspectiva, diante da negativa do Senado norte-americano em admitir a participação dos EUA, seu principal articulador, com a justificativa soberanista de que a adesão implicaria intervenção e limitação à liberdade nas práticas comerciais. Como resultado e única alternativa possível, esse mesmo propósito reuniria os Estados em torno do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês para *General Agreement on Tariffs and Trade*), um acordo executivo, que

entra em vigor com base em um protocolo de aplicação provisória, de modo a não se fazer necessária a espera pela criação de uma organização internacional com este fim.

Apesar de não possuir natureza de acordo constitutivo, na prática, o GATT promoveria uma série de inovações e funcionaria como se fosse a base de uma “pseudo-Organização Internacional”, porquanto possuísse uma série de limitações congênicas, tais como a ausência de um sistema satisfatório de solução de controvérsia para os contenciosos comerciais internacionais, que cresciam em quantidade e complexidade, na medida em que, com o passar do tempo, a cada uma de suas cada vez mais longas rodadas, mais países aderiam ao acordo. Dessa forma, as aspirações iniciais do GATT, que privilegiavam sobretudo os interesses de países industrializados e desenvolvidos teriam de ser adaptadas às necessidades dos países em desenvolvimento, primordialmente agrícolas, que, pouco a pouco, compunham maioria na composição de seus membros e punham em xeque a interpretação liberal e kantiana de que a paz depende comércio livre entre as nações, uma vez que, para eles, era evidente que tal premissa, na prática, resultava em benesses – isto é, se é que, de fato, estava sendo praticada. Essa patente inoperância foi o que levou à decisão que criou a Organização Mundial do Comércio (OMC), no contexto da Rodada Uruguai, iniciada em 1986 e finalizada em 1994, incorporando, além do GATT, vários outros acordos.

Ao contrário do que ocorre com os Estados, as Organizações Internacionais, como sujeitos de Direito Internacional Público reconhecidos em sede doutrinária e jurisprudencial, têm sua personalidade jurídica internacional limitada e derivada da vontade dos Estados, sendo estes últimos dotados de sua forma originária e plena.

As capacidades internacionais, isto é, os direitos e obrigações internacionais que um Estado possui, no dizer de Guido Soares, são didaticamente listadas em cinco categorias fundamentais, quais sejam: (i) a capacidade de produzir atos jurídicos internacionais; (ii) a capacidade de ser imputado pela prática de um fato ilícito internacional e integrar, como parte, as obrigações internacionais de reparação de danos oriundos de ilicitude; (iii) a capacidade de acesso a procedimentos contenciosos internacionais; (iv) a capacidade de ser membro e participar plenamente de organizações internacionais, incluindo o direito a voto; e (v) a capacidade de estabelecer relações diplomáticas e consulares, de cunho administrativo.

Da análise de tais competências, e tomando-se em conta a atual conjuntura na qual se realizam as trocas comerciais, é justificável depreender que, embora uma organização internacional, como é constituída, hodiernamente, Organização Mundial do Comércio (OMC), idealizada para atuar como instância máxima de solução de controvérsias e produção de conteúdo normativo, pautando-se por princípios que, em última análise, contribuiriam para o desenvolvimento através da atividade mercantil, esvazie-se, paulatinamente, diante dos constrangimentos internos que, todavia, mostram-se inescapáveis quando os Estados, em sua maioria, se veem confrontados com a demanda por soluções emergenciais em meio à crise financeira internacional que se espraia globalmente desde 2008. Diante de semelhante quadro, Wendt afirmaria, categoricamente, “*anarchy is what States make of it*” (do inglês, a anarquia é o que os Estados fazem dela), sentenciando nesse conceito, de maneira resumida, o fulcro de seu pensamento construtivista; este, por seu turno, tributário do intenso e interminável debate envolvendo as correntes liberais, realistas, neoliberais, neorrealistas e racionalistas do estudo das Relações Internacionais, do qual é tributário seu raciocínio acerca da construção social da política de poder – esfera na qual o comércio internacional, em particular, parece reproduzir, em suas vicissitudes, as mesmas contradições presentes em outros aspectos das interações

interestatais, reafirmando, por vezes, a competitividade como fim em si, em detrimento da cooperação, como em um “jogo de soma zero”, no qual os ganhos relativos de poder se sobrepõem aos ganhos absolutos.

A inserção do Brasil no comércio internacional segue a trajetória peculiar de um país que, embora revestido das características do *capitalismo tardio*, já nasce para o mundo como parte na engrenagem desse sistema econômico, não tendo dado a conhecer nenhum outro. De certo modo, isso explica porque a atividade mercantil voltada para o setor exportador desde sempre exerceu (e todavia exerce) destacada influência na condução da política econômica e nas relações diplomáticas do país. Não foi ao acaso que o Estado brasileiro atuou, desde o princípio, na formação do atual sistema multilateral de comércio. Ainda que, de início, tivesse atuação bastante tímida, a constante e ininterrupta presença brasileira denota o peso do setor externo de um país que, por mais de um século, teve o eixo dinâmico do desenvolvimento atrelado às exportações de um produto de sobremesa, o café, cuja inelasticidade, somada às flutuações cambiais e uma tradição cultural de elevado consumo levaram a sucessivas crises provocadas por déficits comerciais e estrangulamentos nocivos ao desenvolvimento de outros setores econômicos, notadamente, a indústria de bens duráveis.

Na OMC, como em outras áreas de cooperação multilateral, o Brasil consolidou-se como articulador fundamental para a promoção do diálogo entre países com diferentes níveis de desenvolvimento e, embora nem sempre o êxito seja uma realidade, à exemplo da Rodada de Doha. Nesse sentido, o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC foi eleito pelos formuladores da política externa brasileira como a instância preferencial, onde o Brasil tem oportunidades de colocar em prática os valores que tradicionalmente a norteiam. De fato, o legado brasileiro encontra convergência nos princípios da OMC e privilegia o acionamento

dos mecanismos institucionais disponibilizados para alcançar a resolução de contendas, preservando o diálogo, a precisão técnica, em lugar da politização excessiva, e afastando-se de sanções, retaliações e outras pretensões punitivas que possam contaminar outras áreas das relações internacionais. A esta excepcional virtude brasileira o diplomata Roberto Abdenur denominou *encapsulamento de crises*.

Tradicionalmente, a atuação do Brasil no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC está pautada pelo princípio do primado do direito, respondendo à escalada do protecionismo e outras práticas distorcivas com a valorização das instâncias da OMC, procurando resguardar a normativa multilateral como recurso ao comércio desleal. Assim foi observado no contencioso entre Brasil e Canadá, envolvendo a venda de jatos Bombardier; na disputa com os EUA em torno dos subsídios ao algodão e das tarifas restritivas levantadas contra o suco de laranja; na ação contra os incentivos agrícolas ao açúcar de beterraba da União Européia; e, mais recentemente, na contestação o embargo à carne bovina brasileira, impostos por doze países (entre eles China, Coreia do Sul, Japão, África do Sul, Arábia Saudita, Catar, Jordânia e Egito), através de medidas fitossanitárias que não encontraram respaldo.

Atualmente, dado o contexto de agravamento da crise financeira internacional, iniciada no ano de 2008, é possível observar um acentuado e progressivo retraimento na disponibilidade de cooperação no âmbito da OMC, em geral, em favor da atuação comercial em blocos econômicos restritos. Diante de um quadro de crescente protecionismo, mormente por parte dos países desenvolvidos, a demanda brasileira na questão dos subsídios ao algodão representou um alento para membros de menor nível de desenvolvimento relativo, notadamente aos países africanos exportadores da fibra.

Durante todo o período em que se estendeu a contenda, isto é, dos quase doze anos compreendidos entre o pedido de consultas até a assinatura do acordo bilateral de compensação financeira, ocorreram sucessivas tentativas fracassadas de resolução do impasse, o que suscitou a ameaça de que o Brasil procedesse às retaliações cruzadas, conforme autorizado pela OMC. Com efeito, em 2010 houve uma consulta pública em direitos de propriedade intelectual. Além disso, os cálculos de impactos econômicos efetuados por especialistas do governo e a publicação da Resolução Camex nº 15/2010 apontavam para essa drástica medida. Constavam na lista de produtos a serem retaliados uma centena de itens, entre os quais gêneros alimentícios; perfumaria e cosméticos; algodão e derivados; têxteis e vestuário; máquinas e equipamentos; veículos automotores; e produtos médicos, incluindo medicamentos.

Sem embargo, deve-se à iminência de sanções a intensa marcha de negociações entre o Brasil e os Estados Unidos ao longo do primeiro semestre de 2010, que resultou em um acordo mútuo que suspendeu a adoção de retaliações cruzadas. Na ocasião, foi apresentado um memorando de entendimento à OMC mediante o qual os EUA se comprometiam em pagar, anualmente, US\$ 147 milhões ao Brasil para evitar as referidas medidas. Porém, em outubro de 2013 o país interrompeu os pagamentos, o que, novamente, levou os produtores brasileiros a pressionarem o governo em favor das retaliações.

Tal retrocesso, no entanto, mostrou-se determinante para o encerramento da disputa, que se daria em definitivo apenas no ano seguinte. A paralisação unilateral dos pagamentos convencionados entre os dois países culminou na reação brasileira na forma da nova Resolução da Camex nº 81/2013, que passou a preparar tecnicamente a retomada do processo de retaliação, com vistas à abertura de um painel de implementação na OMC.

Por fim, após mais de uma década de acirrada disputa comercial, os governos dos dois Estados assinaram o Memorando de Entendimento que terminaria o contencioso do algodão. Segundo nota oficial divulgada pelo Ministério das Relações Exteriores, que esteve à frente das negociações, os Estados Unidos se comprometeriam a efetuar ajustes no programa de crédito e garantia à exportação – GSM-102 – que passará a operar dentro de parâmetros bilateralmente negociados, permitindo melhores condições de competitividade aos produtos brasileiros no mercado internacional do produto.

BIBLIOGRAFIA

BARRAL, Welber. *O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000.

BONOMO, Diego. *O Brasil e o Sistema Multilateral de Comércio: Criação de Capacidades*. Revista Pontes, vol.4, n.3, ago./2008

CERVO, Amado L. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

DANTAS, Adriana. *Caso do algodão: reflexões sobre a eficácia da OMC no controle dos subsídios agrícolas*. Revista Pontes, vol.5, n. 4, Out./2009.

COSTA JR., Calos Nogueira da. *Agenda Doha: o que esteve em jogo na Genebra de 2008*. Revista Meridiano 47 n. 97, ago. 2008.

LA FER, Celso. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LAMY, Pascal. *Rodada Doha: chegamos muito perto, mas não chegamos lá*. Revista Pontes, vol.4 n.4, ago. 2008.

LIMA, Thiago. *O contencioso do algodão: cenários para mudança na política de subsídio dos EUA*. Revista Brasileira de Política Internacional. vol. 49, n.1, jan.-jun./2006.

MAGALHÃES, Luiz Roberto Paranhos. *Subsídios na disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

NASSER, Rabih Ali. *A OMC e os Países em Desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

OLIVEIRA, Ivan T. M. *A atuação do Brasil no sistema desolução de controvérsias da OMC: o caso do contencioso do algodão contra os EUA*. Boletim de economia e política internacional. Brasília, nº2, 2010.

OLIVEIRA, Marcelo F. *Multilateralismo, Democracia e Política Externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC)*. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 29, n.1, 2007.

SCHUH, G. E. *Comércio internacional de produtos agrícolas ALCA e OMC*. Revista de Política Agrícola, ano 13, n. 2, abr./jun. 2004.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

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

WTO. *Dispute Settlement: Dispute DS267: United States Subsidies on Upland Cotton*. Disponível em: www.wto.org.

WTO. *GATT: Agreement Establishing The World Trade Organization*. Disponível em www.wto.org.

WTO. The Cotton Initiative Subcommittee for Cotton Trade. Disponível em www.wto.org.

USDA/ERS. United States Department of Agriculture/ Economic Research Service. *WTO agricultural trade policy commitments database*. USDA, 2006. Disponível em www.ers.usda.gov/db/wto