

**PRISCILLA OTÁVIA DE OLIVEIRA**

**O ENDURECIMENTO DA POSTURA DE NEGOCIAÇÃO BRASILEIRA,  
MANTENDO OS PRINCÍPIOS DE SUA HISTÓRIA DIPLOMÁTICA**

**Monografia apresentada como requisito parcial  
para a obtenção do título de Especialista em  
Relações Internacionais pela Universidade de  
Brasília.**

Brasília

2011

**PRISCILLA OTÁVIA DE OLIVEIRA**

**O ENDURECIMENTO DA POSTURA DE NEGOCIAÇÃO BRASILEIRA  
MANTENDO OS PRINCÍPIOS DE SUA HISTÓRIA DIPLOMÁTICA**

**Monografia apresentada como requisito parcial  
para a obtenção do título de Especialista em  
Relações Internacionais pela Universidade de  
Brasília.**

**Orientadora:**

**Professora doutora Norma Breda dos Santos**

Brasília

2011

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é mostrar como a adoção de políticas comerciais mais focadas na resolução ativa dos problemas brasileiros influenciou de forma positiva a maneira como o país lida com os casos de controvérsias na Organização Mundial de Comércio, neste caso específico, em como o Brasil lidou com o caso do algodão no Órgão de Solução de Controvérsias. Essa mudança de postura, porém não significou o abandono do legado histórico que foi formado sempre procurou respeitar os princípios do pacifismo, respeito ao direito internacional, defesa da autodeterminação dos povos, não-intervenção e pragmatismo.

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo I - História da política comercial externa do Brasil.....</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo II - Organização Mundial do Comércio, o Órgão de Solução de Controvérsias e a posição brasileira.....</b>	<b>16</b>
<b>Capítulo III - As relações comerciais Brasil - Estados Unidos.....</b>	<b>29</b>
<b>Capítulo IV - O contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos .....</b>	<b>38</b>
<b>Conclusão.....</b>	<b>46</b>
<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>50</b>

## INTRODUÇÃO

No campo internacional o Brasil sempre buscou a legitimidade de suas políticas comerciais por meio da diplomacia e assim acabou por construir um legado histórico-diplomático. Este legado foi formado sempre procurando respeitar os princípios do pacifismo, respeito ao direito internacional, defesa da autodeterminação dos povos, não-intervenção e pragmatismo.

A inserção do Brasil no comércio mundial se deu ainda nos tempos em que o país não era independente, quando era uma das mais importantes colônias de exploração de Portugal. Neste momento da história brasileira, toda a política externa, inclusive e principalmente a comercial, era gerenciada pela metrópole, que buscava conseguir o máximo de vantagens para si mesma.

Após a independência essa relação com Portugal foi sendo minimizada até que fosse extinta e o Brasil passasse a gerenciar de forma soberana sua Política Comercial Externa. As diretrizes que iriam reger a Política Comercial Externa brasileira estavam intimamente ligadas à diplomacia do país que, até os anos 90, foi em geral pautada no pragmatismo pela distância. A partir desse ano houve então uma mudança da postura brasileira que passou a se pautar pela diplomacia pela integração. Ou seja, de acordo com esta visão, o país deveria ampliar o controle de suas ações e, sendo assim, ter uma participação ativa na resolução de seus problemas e na criação de normas de ordem mundial.

Antes de se consolidar como ator ativo na cena internacional, o Brasil passou por diversas mudanças na sua política externa comercial. Inicialmente todas as políticas do país estavam focadas na agricultura voltada para exportação. Eram os chamados ciclos de produção. É apenas a partir dos anos 1970 que o governo brasileiro busca, de maneira voluntária, um novo tipo de inserção internacional. Até se firmar como ator relevante, a política externa brasileira passa por diversas mudanças importantes.

Inicialmente esta política se torna extremamente protecionista, o que acaba gerando uma desconfiança dos outros atores internacionais, que estavam justamente buscando nas rodadas de negociação do \*\*\* (Gatt) uma forma de liberalizar o comércio. Com o fim da Ditadura Militar, a posição brasileira muda radicalmente e a ordem então é extinguir os mecanismos protecionistas e iniciar uma abertura comercial que permita que o país se torne um ator capaz de participar da criação de normas internacionais e também capaz de solucionar seus problemas de forma vantajosa para o país.

Os Estados Unidos, em um momento de ampliação da independência brasileira na

formulação de suas políticas comerciais e da participação do país como agente ativo na ordem mundial, foi um parceiro importantíssimo para o Brasil. As relações comerciais e políticas entre os dois países se tornaram bastante significativas ao longo das décadas, especialmente após a II Guerra Mundial. Pode-se dizer que o relacionamento dos dois países sempre foi relativamente tranquilo e pouco conturbado, apesar das divergências, que sempre existiram. Estas divergências foram por vezes apenas tópicas, mas em determinados momentos históricos chegaram a levar os governos em questão a tomar medidas mais enérgicas para solucioná-las.

Inicialmente, a alternativa existente para resolver as controvérsias entre dois países era o Órgão de Solução de Controvérsias do Gatt. O Gatt era um acordo provisório que foi estabelecido para reger e criar normas de comércio internacional. Ele esteve em vigor de 1947 até 1995, quando ao fim da Rodada Uruguai de negociações foi criada a Organização Mundial de Comércio (OMC).

O Órgão de Solução de Controvérsias do Gatt de fato existia, mas era pouco institucionalizado e sua forma de funcionamento muitas vezes impedia que as demandas fossem adiante, o que acabava por prejudicar, na maioria das vezes, os países em desenvolvimento e de menos desenvolvimento. Por causa disso, o Brasil acionou o órgão poucas vezes.

Em 1995, ao fim da Rodada Uruguai de negociações do Gatt, entra em vigor o acordo que cria a Organização Mundial do Comércio (OMC). A criação de uma organização para reger o comércio internacional gerou também uma necessidade de se consolidar um processo de soluções de controvérsias que fosse efetivo, ou seja, que assegurasse a todos os países o direito de formar painéis e, principalmente, que assegurasse a implementação das decisões

Foi dentro deste contexto, que o Brasil deu início ao contencioso do algodão com os EUA em 2002. Após frustrados esforços de negociações diplomáticas com o governo americano, o governo brasileiro decidiu em 2002 acionar o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial de Comércio (OMC) contra os EUA. O governo brasileiro, depois de ouvir os produtores de algodão e empresas do ramo, chegou à conclusão de que os subsídios fornecidos pela Lei Agrícola (*Farm Bill*) norte-americana distorciam o mercado internacional de algodão, o que causou a queda dos preços da *commodity* em aproximadamente 15% e isso estimulou o desvio de comércio, causando assim prejuízos ao setor no Brasil.

Após oito anos do início do contencioso, os EUA não cumpriram as recomendações da OMC. O órgão então autorizou o Brasil a retaliar os EUA em bens, serviços e propriedade intelectual. No dia 8 de março de 2010 a Câmara de Comércio Exterior brasileira (CAMEX) divulgou uma lista com 102 produtos americanos que sofreriam uma sobretaxação para que pudessem entrar no Brasil. A nova alíquota deveria entrar em vigor no dia 7 de abril de 2010, porém o governo brasileiro deixou claro que estaria aberto a negociações a fim de evitar a retaliação

efetiva.

No dia 17 de junho de 2010 os dois governos entraram em acordo e o governo brasileiro suspendeu o processo de retaliação até 2012, mediante a garantia da diminuição gradual dos subsídios ilegais até aquele ano.

Nesse contexto, ganham relevo algumas questões que serão discutidas ao longo deste trabalho, como: (i) A história da política comercial externa brasileira, (ii) qual a relação que existe entre Brasil e Estados Unidos, (iii) o papel da política comercial americana para gerar os subsídios que o Brasil questionou na OMC (iv) o papel da Organização Mundial do Comércio na solução de controvérsias e (v) a importância da demanda e da consequente vitória do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

# CAPÍTULO I

## **HISTÓRIA DA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA DO BRASIL**

A inserção internacional do Brasil na área econômica começou ainda no Período Colonial, porém durante muitas décadas essa inserção foi gerenciada pela metrópole, Portugal, de forma que o papel do Brasil como colônia era o de simples fornecedor de determinadas matérias-primas. Esta situação se manteve inalterada até um período recente da história brasileira, como afirma Paulo Roberto de Almeida:

o Brasil manteve-se praticamente em tal situação até um período ainda muito recente de sua história econômica. Os chamados ciclos dos produtos – pau-brasil, açúcar, ouro, algodão, borracha, café – representam aliás a própria história dessa inserção internacional. Apenas a partir dos anos 70 é que o Brasil busca voluntariamente um outro tipo de inserção, como exportador de produtos manufaturados desta vez. (ALMEIDA, 1998, p. 269)

O ciclo de produção do café, último dos grandes ciclos de produção agrícola, e as políticas econômicas relacionadas a este ciclo se mantiveram muito fortes até a década de 30, quando Getúlio Vargas assumiu a Presidência do País. A ascensão de Vargas ao poder culminou em uma mudança da Política Externa Comercial Brasileira: o café ainda era visto como o grande produto de exportação brasileira, porém Vargas inicia oficialmente o processo de industrialização do país. Além de dar início à Industrialização por Substituição de Importação (ISI), ele reforçou a centralização do poder. Porém, no contexto mundial a economia enfrentava um momento de crise com a quebra da bolsa de valores em 1929. A crise se estendeu por todo ano de 1930 e causou uma forte depressão econômica, culminando em altas taxas de desemprego e quedas significativas do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

No Brasil, a crise de 30 foi responsável pela queda nas exportações, afetando assim a capacidade do país em gerar divisas para importar bens de consumo, máquinas e equipamentos. Naquele momento o governo brasileiro tomou a decisão de proteger sua economia ao invés de liberalizar o comércio. O café, principal item da pauta de exportações brasileiras, foi beneficiado com várias políticas de defesa da sua produção. A relevância deste produto no PIB do país era enorme, pois havia pouca diversificação da pauta exportadora brasileira.

Tem início, portanto, o processo que vai mover o centro dinâmico da economia do setor exportador para o setor interno. Este movimento é o que caracteriza o processo de Industrialização

por Substituição de Importações (ISI) e acontece devido à incapacidade do país de importar o que necessitava. Segundo Paulo Roberto de Almeida: “O setor externo influenciava poderosamente a economia brasileira até praticamente a I Guerra Mundial. A partir daí, o Brasil se deslocaria da economia internacional, movimento acentuado a partir de 30, para retomar e intensificar seus vínculos econômicos apenas a partir dos anos 80” (ALMEIDA, 1998, p. 269).

### **O Processo de Substituição de Importações**

Basicamente, a ISI era uma política de proteção do setor interno para que a produção local fosse estimulada, e assim houvesse uma redução das importações. Segundo Daniel Ricardo Castelan,

Em linhas gerais, a política comercial desse período era baseada em altos níveis de proteção, com vistas a incentivar a produção nacional de bens anteriormente importados, e se baseava também na participação do setor privado na definição da política comercial, pois a burguesia industrial com apoio do Estado Nacional, deveria ser o agente desta modernização. Nesse período, pressupostos desenvolvimentistas também guiaram a diplomacia econômica brasileira, que buscou reformas da ordem econômica internacional e derrogações aos princípios de reciprocidade e liberalização progressiva do GATT (CASTELAN, 2009, p. 20).

A Política de Substituição de Importações além de reduzir a pauta importadora do país e dar impulso à industrialização foi essencial para consolidar uma estrutura negociadora baseada na burocracia estatal. Mais adiante, com a criação do Gatt-47 e depois a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), essa estrutura será essencial para o sucesso do Brasil nestes organismos.

*These policies and the resulting governmental structure led to a relatively passive and fragmented role for its private sector and civil society regarding international trade negotiations and the enforcement of international trade law under the GATT, which existed from 1948 to 1994 (SHAFFER, SANCHES, ROSENBERG, 2008, p. 400).*

Para viabilizar o projeto desenvolvimentista, Vargas está vivendo um contexto de restrições sistêmicas significativas tanto no comércio internacional quanto na questão de escassez de divisas. Passada a crise financeira, que só terminou com o início da Segunda Guerra Mundial, o país ainda enfrentava restrições no comércio com os outros países. A pouca infra-estrutura brasileira gerava dificuldades para o processo de industrialização.

### **Pós - guerra**

No pós-guerra, a pauta exportadora brasileira ainda era concentrada em produtos agrícolas.

Eram eles: café, açúcar e cacau, principalmente, e, em menor escala, tabaco, algodão, erva mate e borracha (ALMEIDA, 1998, p. 270). Segundo Almeida:

[...] tal estrutura de comércio externo explica porque a diplomacia econômica brasileira foi, durante toda primeira metade do século 20 até os anos 60, particularmente ativa no campo das negociações de acordos econômicos de produtos de base, deles se afastando progressivamente à medida que a industrialização diversificava a pauta de exportação. (ALMEIDA, 1998, p. 270)

O governo do pós-guerra, de Eurico Gaspar Dutra, acabou adotando uma política mais liberal que a de seu antecessor, Vargas. Esse liberalismo teve impacto significativo na Balança Comercial brasileira, queimando o superávit conseguido durante a II Guerra Mundial. Somente em 1948 houve uma “correção de rumos” da Política Externa Comercial brasileira, que redirecionava a PEC para o protecionismo.

No contexto internacional também aconteceram mudanças significativas. Surgia, como fruto da Conferência de Havana sobre Comércio e Emprego, o acordo executivo chamado de Gatt-47. O Gatt é um acordo normativo provisório até que fosse criada uma organização internacional para tratar sobre o comércio. O Brasil foi um dos primeiros vinte e três países a ser parte contratante do acordo, e, apesar de não fazer uso tão frequente de seu sistema de solução de controvérsias, a experiência adquirida no sistema foi essencial para o aprimoramento e futuro sucesso nas demandas brasileiras no sistema de solução de controvérsias (SSC) da OMC.

*Brazil participated in the less judicialized system of GATT dispute settlement, and its participation increased significantly during the GATT's final years when the system itself became more judicialized and Brazil's development and trade policies became more liberal and export-oriented. The experience provided a foretaste of the developments to come under the WTO. (SHAFFER, SANCHES, ROSENBERG, 2008, p. 404)*

Dutra fica no poder até 1950, quando começa o II governo Vargas, porém o segundo mandato de Vargas é bastante conturbado e não apresenta mudanças significativas de rumos na Política Externa Comercial Brasileira. A Era Vargas termina em 1954, com o suicídio do Presidente. Durante um ano o Brasil é governado por Café Filho, que também não faz grandes modificações na política comercial. Entre 1956 e 1961 o país passa a ser governado por Juscelino Kubitscheck, que decide abrir o país ao capital estrangeiro por meio do Plano de Metas. São dados incentivos para entrada de capital e para importação de máquinas.

Um ponto essencial da política comercial desenvolvimentista do governo JK, foi a utilização da instrução 113, de 1955, da Superintendência da Moeda e do Crédito do Banco do Brasil (SUMOC) - que tinha como objetivo a atração de capital estrangeiro para o país. A instrução 113

permitia ao governo oferecer benefícios adicionais em setores estratégicos à investidores estrangeiros, esta medida foi essencial para o sucesso do Plano de Metas. Outra medida importante foi a implementação da reforma tarifária em 1957, que substituiu as alíquotas de 1937 por outras mais elevadas, porém flexíveis.

### **Governo militar**

O governo JK acaba em 1961 e entre 1961 e 1964 a política e a economia brasileira passam por um período de instabilidade e incertezas. O marco deste período é o Plano Trienal. Em 1964 começa a ditadura militar, durante a qual o Estado tinha forte intervenção na política econômica e com isso houve um aumento no desenvolvimento de infraestrutura, beneficiando assim os grandes grupos capitalistas nacionais - em especial aqueles que mantinham estreitos vínculos com o capital internacional. Esta infraestrutura foi construída com financiamento obtido junto às instituições internacionais de crédito, abrindo assim a economia aos investimentos estrangeiros - o que propiciou o financiamento nacional às indústrias estrangeiras.

Nestes primeiros 10 anos de governo militar, foram tomadas medidas importantes de estruturação da política comercial. Foi definido, por exemplo, o papel do Ministério das Relações Exteriores (MRE) na formulação da Política Externa Comercial brasileira. A participação do MRE se daria pelo Conselho Nacional de Comércio Exterior (Concex), criado em 1966 com objetivo de:

[...] entre outras funções, traçar as diretrizes gerais de comércio exterior, opinar sobre a participação do Brasil em acordos comerciais e formular diretrizes para a política de financiamento às exportações. Sua criação foi uma medida importante para a consolidação do sistema brasileiro de promoção comercial (CASTELAN, 2009, p. 37).

Em relação às negociações comerciais, a maior parte das decisões era tomada pela Missão Brasileira em Genebra - isso incluía as negociações referentes ao Gatt. A criação do Concex conseguiu melhorar o Balanço de Pagamentos brasileiro, sem que isso representasse uma mudança no modelo de substituição de importações, que continuou a ser adotado pelo governo.

No período seguinte, que vai de 1973 até 1979, o contexto mundial sofre uma nova alteração. O primeiro choque do petróleo, em novembro de 1973, atinge em cheio o Balanço de Pagamentos brasileiro. O preço do produto praticamente quadruplicou, e o Brasil, que importava cerca de 80% do seu consumo, enfrentou um déficit de US\$ 4,7 bilhões em 1974 (CASTELAN, 2008, p. 38). A resposta do governo veio em forma de protecionismo, com barreiras não tarifárias às importações, sobretaxas de até 100% aos produtos supérfluos, a exigência de um depósito prévio referente ao valor a ser importado e a publicação de uma lista de produtos com importação suspensa.

A resposta do Brasil à crise no balanço de pagamentos utilizou-se de instituições de política comercial criadas durante o “ciclo ideológico do desenvolvimentismo” para implementar medidas que visavam dificultar a importação. No entanto, para que as restrições não obstruíssem a compra de bens de capital necessários ao desenvolvimento industrial, foram criados diversos regimes especiais (CASTELAN, 2009, p. 38).

Toda política comercial brasileira, até a década de 1980, foi pautada na substituição de importações como forma de reequilibrar o balanço de pagamentos e na criação e manutenção de políticas econômicas com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional. No início dos anos 80, a situação da econômica brasileira era delicada. A inflação chegou a níveis exorbitantes e a economia estagnou. A substituição de importações e o protecionismo exacerbado que chegaram a ser considerados por alguns como a única forma de estruturar o país, agora passam a ser vistos como os vilões responsáveis pela estagnação. O protecionismo também era mal visto dentro do Gatt, que tinha como objetivo justamente o oposto, liberalizar o comércio. Paulo Roberto de Almeida afirma que: “Da “diplomacia do café”, inaugurada de maneira unilateral em princípios do século 20 através de esquemas de sustentação dos preços dos produtos (via retenção de estoques), passa-se à “diplomacia da promoção comercial”. (ALMEIDA, 1998, p.270).

Durante décadas o Brasil foi parte contratante do Gatt, porém a política comercial adotada pelo país era oposta aos princípios do acordo. O que dificultava o sucesso em qualquer investida do governo no órgão de solução de controvérsias do organismo. Segundo Daniel Castelan, a adoção dos princípios do Gatt à formulação da política comercial brasileira foi um fato que só ocorreu, inteiramente, no fim da década de 80 (CASTELAN, 2009, p.41).

### **Modelo liberal**

Com o fim iminente do governo militar e as críticas cada vez mais constantes ao modelo desenvolvimentista a solução encontrada foi adotar o modelo liberal. Essa transição entre os dois modelos foi feita de forma gradual. Entre 1988 e 89 foram eliminadas algumas sobretaxas às importações e também a redundância tarifária; o segundo passo, já no governo de Fernando Collor, foi a eliminação de medidas não tarifárias de proteção e a adoção de um cronograma anual de redução tarifária; e por fim entrou em vigor o acordo que criava o bloco econômico do Mercosul, que foi essencial para reduzir definitivamente a proteção exacerbada que vinha dos períodos anteriores. Com isso pode-se afirmar que o Brasil:

inseriu-se na economia mundial através da extinção do regime protecionista de importações e a adoção de uma série de compromissos no regime multilateral de comércio, objetivo que ganhou cada vez mais espaço no Itamaraty e no Ministério da Fazenda (CASTELAN, 2009, p. 54).

O Governo Sarney (1985 – 1990) consolidou o início da transformação da política comercial brasileira. Essa mudança de diretrizes abriu caminho para que o governo seguinte, de Fernando Collor, instituisse mecanismos de abertura comercial. Foram eliminados quase todos os instrumentos comerciais utilizados durante a ISI, gerando assim competitividade às empresas brasileiras. Segundo Amado Cervo “a abertura do mercado brasileiro, nos anos 90, criou um desafio novo para o comércio exterior. A abertura destinava-se, pela lógica política, a forçar a modernização do sistema produtivo e a elevar a sua competitividade externa” (CERVO, 2008, p. 471/472).

### **Organização Mundial de Comércio (OMC)**

Paralelamente ao processo de abertura comercial do Brasil, no contexto internacional, o Gatt se fortalecia incorporando ao seu escopo normativo os chamados Trips (acordo sobre propriedade intelectual) e também tomava forma a Organização Mundial de Comércio (OMC), que viria a substituir (e incorporar) o Gatt-47 em 1995. Com a liberalização, o Brasil passou a participar cada vez mais das discussões no âmbito de comércio. Porém, as negociações neste momento ainda são bastante complicadas. Existe ainda um grande abismo entre a vontade dos países desenvolvidos e a vontade dos países em desenvolvimento, com as vitórias pendendo sempre para o lado dos desenvolvidos.

Esse quadro desfavorável forçou o governo brasileiro a evoluir da subserviência do Estado normal a uma política de comércio exterior mais realista e condizente com o comportamento do Estado logístico, patenteado pelos ricos. A convicção de que estes países chegariam ao sistema Kantiano de comércio internacional, com regras e mecanismos transparentes e democráticos, e com distribuição equitativa de benefícios entre países ricos e pobres, desvaneceu-se em 2000, ante o malogro da chamada Rodada do Milênio da OMC em Seattle (CERVO, 2008, p. 474).

Durante este processo de inserção e afirmação do Brasil dentro do Gatt/OMC, internamente, o país passava por mudanças na área política. Tem início um novo governo, o Governo de Collor, que teve como principal objetivo a implementação do Plano Collor. O novo plano econômico, apesar de adotar medidas de grande impacto negativo na sociedade, foi o responsável por abrir o mercado às importações e também o responsável pelo Programa Nacional de Desestatização. Em 1992, o mandato de Collor termina em meio a denúncias de corrupção e o impeachment do Presidente. Em seu lugar tomou posse Itamar Franco, que governou até 1994. Foi durante o governo Itamar que a mudança da posição negociadora do Brasil no Gatt consolidou-se de fato. Depois de anos lutando contra a incorporação e negando os benefícios dos acordos de Trips, foi durante este governo que os acordos passaram a ser vistos com bons olhos.

## Grandes mudanças

Outra mudança importante deste período foi a incorporação do pensamento negociador multilateral ao escopo de teorias do comércio. Até os anos 90 a diplomacia brasileira foi em geral pautada no pragmatismo pela distância. Houve então uma mudança da postura brasileira, que passou a se pautar pela diplomacia pela integração. “De acordo com essa perspectiva, o país deveria ampliar o poder de controle sobre o seu destino, sendo a resolução de seus problemas melhor viabilizada pela participação ativa na elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial” (FONSECA JR., 1998, p. 363 in OLIVEIRA, 2007). No Gatt e na OMC a defesa do multilateralismo se tornaria essencial para que o país pudesse participar da elaboração das normas globais e assim garantir o desenvolvimento econômico e também a solução de problemas internos, legitimando assim suas próprias posições. A adoção desta política multilateral foi baseada também na reciprocidade. O Brasil estava disposto a reduzir o protecionismo, mas exigia em troca que os outros países também adotassem esta atitude.

A luta contra o protecionismo foi um fator marcante no mandato do Governo Luís Inácio Lula da Silva. Eleito em 2003, o novo governo buscou desde o início se fortalecer no âmbito das negociações internacionais e na busca de coordenação com outros atores relevantes da política internacional, com destaque à aproximação com outros países também em desenvolvimento como a Índia, a África do Sul e a China.

As novas iniciativas, porém, devem ser consideradas como uma continuidade e um desdobramento de ações já iniciadas no governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002):

Muitas dessas novas iniciativas constituem, na verdade, desdobramentos e reforço de ações já em curso na administração anterior, embora com nova roupagem e novas ênfases conceituais, o que as colocaria mais na linha da “continuidade” do que na de “ruptura”. Exemplos podem ser citados na opção preferencial pelo Mercosul e pelos acordos no contexto sul-americano [...]. Mas as inovações conceituais e as diferenças práticas são evidentes [...] (ALMEIDA, 2004, p.2)

Ambos os governantes deram ênfase à participação plena do Brasil nas negociações comerciais multilaterais, especialmente no âmbito da OMC. O governo Lula, especificamente, conseguiu unir forças com um grupo de outros 19 países interessados no fim dos subsídios agrícolas e das subvenções às exportações de produtos agrícolas e também interessados em ter um maior acesso aos tradicionais mercados do norte, sempre extremamente protegidos. Esse grupo é chamado de G-20.

A coordenação dos países em desenvolvimento por meio do G-20 foi de extrema importância para mudar o mecanismo de negociações dentro da OMC. Até a quinta reunião ministerial da OMC, realizada em 2003, em Cancún (México), a lógica de negociações privilegiava

claramente os países desenvolvidos. Estados Unidos e União Europeia pré negociavam os acordos comerciais privilegiando as suas necessidades e depois os ofereciam aos outros países como o único “consenso possível”. Um ano depois, em Genebra, o G-20 mudou essa dinâmica. As negociações passaram a ser discutidas entre todos os atores o que tornou os acordos muito mais claros e transparentes e os países do sul ganham mais credibilidade no cenário internacional, segundo o próprio chanceler brasileiro da época, o ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim:

No terreno das negociações comerciais, a iniciativa brasileira de coordenar-se, por meio do G-20, com outros países em desenvolvimento exportadores de produtos agrícolas gerou uma mudança fundamental na maneira como se davam as negociações comerciais, no antigo Gatt e na OMC. Em perspectiva, podemos dizer que o chamado “fracasso de Cancún” foi o primeiro passo para o sucesso em Genebra, quase um ano depois. A ação do G-20 acabou reconhecida pelos principais interlocutores na OMC como uma força aglutinadora dos diversos atores relevantes e, em última instância, propiciadora de consensos, em que interesses vitais de países em desenvolvimento foram respeitados (AMORIM, 2005, p. 4).

A democratização das decisões da OMC equilibrou o processo negociador do órgão e iniciou uma política de combate aos subsídios agrícolas, na qual o Brasil é certamente um dos principais protagonistas. A postura brasileira durante o governo Lula pode ser considerada como uma política de articulação de consensos. O Brasil foi intensificando gradualmente a participação dentro do contexto global com objetivo de se inserir definitivamente na cena internacional, como afirma Paulo Roberto de Almeida:

Apesar de ter sido sempre incluído, por historiadores e sociólogos, na categoria de países “periféricos” ou “dependentes” o Brasil nunca deixou de manter com o sistema econômico internacional uma relação estratégica e fundamental, ainda que marcada por uma determinação unidirecional vis-a-vis os países centrais ou dominantes, conformando uma situação relacional do tipo assimétrico. (ALMEIDA, 1998, p. 274)

O novo paradigma iniciado por Fernando Henrique Cardoso e consolidado por Luís Inácio Lula da Silva, põe o Brasil em uma posição de sociedade organizada por um Estado capaz de administrar tanto o setor interno quanto o externo de forma a garantir a realização de interesses de diversos setores. Para Amado Cervo é “essa evolução que permite tornar a política exterior da era Lula como passo firme rumo à maturidade” (CERVO, 2008, p. 494, 495).

## CAPÍTULO II

### **ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, O ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS E A POSIÇÃO BRASILEIRA**

Entre 1939 e 1945 devido à II Guerra Mundial, os produtos e o comércio internacional eram escassos. Porém, com o fim da Guerra a tendência mundial foi a de multilateralização.

Havia concordância, entre os participantes de Bretton Woods de que se deveria privilegiar um enfoque multilateralista na reorganização das correntes de comércio, combatendo as práticas bilateralistas que vinham multiplicando-se desde o período anterior à guerra. O multilateralismo tinha a seu favor a lembrança recente, e amarga, da falência do protecionismo generalizado, nascido com a crise de 1929 e que desembocou na guerra (ALMEIDA, 1998, p. 127)

Os esforços de reconstrução da ordem mundial foram centralizados na Conferência de Bretton Woods, já citada no trecho acima. Em Bretton Woods foi definido que no âmbito político, seria criada a Organização das Nações Unidas (ONU), no âmbito financeiro o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Grupo Banco Mundial e no âmbito comercial a proposta era criar a Organização Internacional do Comércio (OIC), como forma de fortalecer o sistema financeiro mundial.

Em 1947, foi realizada a Conferência de Havana sobre Comércio e Emprego, cujo objetivo era criar a OIC, porém a conferência acabou sendo um marco normativo que discutiu o comércio, o emprego, e desenvolvimento e aprovou um código de conduta comercial, para estabilizar o sistema comercial no pós – guerra. Estes temas foram documentados na Carta de Havana.

A Carta de Havana não vai ser ratificada pelos EUA, que neste momento tem uma postura de absoluta soberania em relação ao comércio. A não assinatura pelos EUA foi um golpe mortal na OIC. Como solução ao impasse cria-se um acordo executivo, o que significa que somente o executivo dos países está vinculado, ou seja, os compromissos são somente externos, não há compromisso interno já que não passa pelo Legislativo de cada país. A este acordo é dado o nome

de Gatt- 47.

## **O Gatt - 47**

O Gatt- 47 é um acordo executivo que teria caráter provisório até a criação de uma Organização Internacional que tratasse do tema comércio. Ele se organiza na forma de um código de conduta comercial que tem por objetivo regular as políticas tarifárias. Inicialmente, o acordo iria tratar somente do comércio de bens finais e de diminuição de barreiras tarifárias. Segundo Paulo Roberto de Almeida, “O acordo continha não apenas esquemas de concessões envolvendo produtos individuais, mas, também numerosas regras de política comercial, grosso modo, aquelas que deveriam ser administradas pela futura Organização Internacional do comércio (OIC)” (ALMEIDA, 1998, p. 128)

Foi estabelecido que o funcionamento do acordo seria por meio de rodadas de negociações comerciais. Ao longo de suas histórias foram oito rodas, que podem ser divididas em dois grupos de quatro rodadas. No primeiro grupo estão as rodadas de: Genebra (1947), Annecy (1947), Torquai (1951) e Genebra (1956). Nestas rodadas os temas eram mais simples, como acesso a mercados e regulação tarifária, o que explica a menor duração das negociações. Nas rodadas seguintes, é possível observar um período maior de negociações já que houve uma complexificação dos temas abordados. A partir de 1960 (período de descolonização da Ásia e África) é preciso lidar com as demandas dos países pobres o que também explica o aumento da duração de cada rodada. São elas: Dillon (1960 – 1961), Kennedy (1964 – 1967), Tóquio (1973 – 1979) e Uruguai (1986 – 1994).

O acordo executivo criado pelo Gatt não era o ideal, porém foi de extrema importância para intensificar o processo de regulação do sistema financeiro internacional.

Apesar dos problemas derivados do seu caráter “incompleto”, o Gatt contribuiu bastante para uma intensificação progressiva do comércio internacional, ao operar, desde a primeira rodada de negociações, uma redução concertada de tarifas aplicadas aos bens comercializados: de 40%, em média, para produtos manufaturados, os níveis tarifários caem para cerca de 25% já em 1950”(ALMEIDA, 1998, p. 131).

## **Princípios do GATT.**

Foi estabelecido que funcionamento do Gatt se daria de acordo com alguns princípios, sendo eles: buscar transparência nos fluxos comerciais (*Fair Play*), utilizar o tratamento nacional, ou seja,

os produtos importados não podem ter um tratamento diferente dos produtos nacionais, ter reciprocidade, vantagens cedidas são vantagens recebidas, eliminar as restrições quantitativas ao comércio (claramente referente às cotas) e o princípio da nação mais favorecida. “Durante todo o pós-guerra, a estabilidade das relações econômico-comerciais entre os países capitalistas foi assegurada pela adesão a uma série de princípios cujos pilares são a cláusula-da-nação-mais-favorecida, a não discriminação e a reciprocidade” (ALMEIDA, 1998, p. 134)

Porém, o acordo tinha algumas brechas que permitiam burlar estes princípios. A primeira brecha estava nas políticas antidumping que, quando autorizadas, passam por cima do princípio do tratamento nacional. Outra forma de burlar o sistema foi definida em 1964, no âmbito da UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), que consagra o conceito de “não reciprocidade”, alegando que alguns países são tão pobres que precisam de ajuda sem necessariamente dar reciprocidade, mesmo porque alguns deles não tem como tomar esse tipo de atitude.

O texto inserido, sob pressão da UNCTAD, na Parte IV do Gatt, em 1964 (e que muitos consideram como direito derivado), afirma o seguinte: “as partes contratantes desenvolvidas não esperam reciprocidade pelos compromissos tomados por elas nas negociações comerciais destinadas a reduzir ou eliminar os direitos tarifários e outros obstáculos ao comércio das partes contratantes menos desenvolvidas [artigo XXXVI, parágrafo 8]. Uma nota reforça o sentido da não reciprocidade, ao precisar que os países desenvolvidos não esperam concessões que sejam incompatíveis com as necessidades de desenvolvimento dos países em desenvolvimento (ALMEIDA, 1998, p. 135, 135)

Por fim, há princípios dentro da própria carta de Havana que abrem exceções a este ponto, são eles: o artigo 11, que diz que em caso de escassez de alimentos os países podem impor cotas de exportação, o artigo 12 que autoriza restrições para o equilíbrio do Balanço de Pagamentos, o artigo 19, que prevê uma forma de evitar a importação exagerada de algum produto, o artigo 20, que autoriza restrições em caso de ameaça à saúde pública, moral pública, patrimônio artístico, cultural e histórico e, por fim, a Cláusula do Regionalismo Aberto, que diz que no caso de conformação de uma zona econômica é possível não respeitar o princípio da nação mais favorecida. Neste momento estamos falando claramente do exercício de integração europeu, já que era o único que existia. Essa medida demonstra um claro reflexo político no âmbito comercial.

Para o Brasil, e outros países em desenvolvimento ou de menos desenvolvimento relativo, um importante mecanismo que foi criado foram os *Naivers*, que significam que temporariamente se tira a restrição para um país específico. Este conceito foi criado na rodada de Tóquio e é chamado de Sistema Geral de Preferências (SGP), neste caso alguns países tem preferências maiores para estimular o seu desenvolvimento.

Durante a segunda conferência da UNCTAD, em 1968, é criado o Sistema Generalizado de Preferências (SGP), que, sob a forma de reduções tarifárias unilaterais e não lineares entre as partes contratantes, traduzia na prática essa derrogação do princípio da reciprocidade ao consolidar a introdução do princípio do tratamento diferencial e mais favorável para os países em desenvolvimento. O SGP foi autorizado pelo Gatt em 1971 e os países em desenvolvimento esforçam-se para institucionalizá-lo formalmente, o que é buscado durante a Rodada Tóquio de negociações comerciais (ALMEIDA, 1998, p. 135)

As listas são absolutamente voluntárias e, como veremos nos capítulos seguintes, a retirada do Brasil do SGP foi um argumento dos EUA para forçar o Brasil a parar com o processo iniciado na OMC sobre o contencioso do algodão.

Durante o período do GATT, o contexto internacional foi sendo modificado e as discussões agora passam a tratar que não necessariamente dizem respeito a bens finais. A partir da década de 70 se fala em comércio de bens e serviços e de bens que não são finais como o comércio de peças, que teve uma mudança significativa com o abandono do modelo Fordista e a ascensão do modelo Toyotista. Neste novo modelo de produção, os bens são fabricados pelo mundo e as peças têm que ser enviadas para os lugares onde os bens finais serão montados. Há uma mudança no paradigma produtivo, a passagem da 2ª revolução industrial para a 3ª revolução. Começam a surgir também preocupações com os direitos da produção intelectual e com barreiras não tarifárias como, por exemplo, as normas técnicas, as normas de origem, as barreiras fitossanitárias e outras. Essa mudança no sistema, juntamente com a crise dos anos 90 incitou uma nova rodada para ajustar as regras existentes ao mundo, agora, globalizado. Aqui começa se pensar em uma rodada mais ambiciosa, e é neste contexto que surge a Rodada Uruguai.

## **Rodada Uruguai**

A Rodada Uruguai vai de 1986 até 1994 e é uma das mais importantes no âmbito do comércio. Há, durante a rodada, posições conflitantes entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento julgam que o tema da agricultura e o comércio

de têxteis deveriam ser tratados pelo GATT. Já os desenvolvidos defendem a emergência de novos temas como serviços, propriedade intelectual e investimentos. Há um claro contraste de “*approche*” enquanto alguns países falam de comércio de bens básicos outros países falam em dar um passo a mais nas negociações.

Desde o final da Rodada Tóquio e, sobretudo, a partir da administração Reagan, de orientação pretendidamente liberal no comércio internacional, os Estados Unidos começam a manifestar sua insatisfação com o funcionamento do sistema multilateral de comércio. Ele teria sido fragilizado, segundo essa visão, por um “excesso de concessões” aos países em desenvolvimento e por lacunas que deixavam fora de seu alcance os setores mais dinâmicos das trocas internacionais: serviços, propriedade intelectual e investimento. O setor agrícola, com exceção de um certo número de commodities, também permanecia largamente ausente da disciplina multilateral do Gatt (ALMEIDA, 1998, p. 135, 136).

O que fica claro na rodada é que todos os temas deveriam ser tratados. Decide-se que não será possível vincular um tema a outro, os temas devem ser tratados em separado. Esta decisão foi considerada uma vitória dos países em desenvolvimento.

### **O acordo sobre agricultura**

O principal ponto de discórdia da Rodada Uruguai foi o tema agricultura. Queria-se um acordo para redução de subsídios e redução de tarifas e cotas, mas as divergências não permitiram um grande acordo neste âmbito.

Apesar dos produtos agrícolas representarem naquele ano tão somente 10% do comércio mundial, foi nessa área que a liberalização dos mercados se revelou mais difícil, dada a proliferação de subsídios à produção e à exportação, sobretudo na Comunidade Europeia e nos Estados Unidos, mas também no Canadá, no Japão e nos países nórdicos (ALMEIDA, 1998, p 136).

O acordo conseguido trouxe definição para as bases de negociação do tema: “O acordo sobre agricultura trouxe definições precisas para as três grandes modalidades ou pilares da negociação agrícola: acesso a mercados, subsídios domésticos (ou apoio interno) e competição nas exportações” (THORSTENSEN, JANK, 2005, p. 41).

Em regra, todas as barreiras não-tarifárias seriam eliminadas, e, em seu lugar, seriam estabelecidos tetos tarifários:

[...] o total tarifário deveria ser reduzido durante o período de implementação, sendo este diferente pra os países desenvolvidos (seis anos) e em desenvolvimento (dez anos). Assim, foi fixada uma tarifa consolidada para cada produto, que não poderia ser superada pelos membros da OMC ao final do período de implementação. Nesse contexto, a tarifa

efetivamente aplicada deve ser inferior, ou, no máximo, igual à tarifa consolidada (THORSTENSEN, JANK, 2005, p. 41).

O Impasse na área agrícola foi tão grande que Estados Unidos e Europa decidiram negociar por conta própria, chegando assim à assinatura dos “Acordos de Blaire House”. Os acordos chegavam a uma solução que não agradava aos países menos desenvolvidos, porém mesmo assim Blaire House abriu espaço para que o Acordo Agrícola acima mencionado fosse concluído.

No contexto das negociações da Rodada, os negociadores norte-americanos e europeus mantiveram uma série de acordos bilaterais, os quais culminaram em um documento conjunto proposto pelas duas potências denominado *Acordo de Blaire House*, possibilitando a superação dos impasses no grupo de negociações agrícolas e culminou no Acordo Agrícola da Rodada Uruguai (AARU) (THORSTENSEN, JANK, 2005, p. 39,40).

### **Têxteis e novos temas**

Outro tema importante tratado na Rodada Uruguai foi o de têxteis. Este tema foi tratado de forma mais natural, houve um desmantelamento gradual das tarifas de comércio dos produtos têxteis. O desmantelamento começaria em 1984 e terminaria em 21/12/2004, onde se teria 0% de tarifa. A meta foi atingida e em 2005 foram zeradas as tarifas para têxteis.

Em relação aos novos temas, os Estados Unidos tentavam incluí-los nas negociações desde 1982, sem sucesso. Foi apenas no lançamento da Rodada Uruguai que o acordo se tornou possível.

A aceitação da inclusão dos serviços constitui um dos pontos de maior fricção para o lançamento do novo ciclo de negociações, uma vez que os países como o Brasil e a Índia temiam um certo desequilíbrio das vantagens e concessões em favor dos países desenvolvidos, já dominantes em setores como telecomunicações, seguros, serviços bancários e financeiros ou transportes. (ALMEIDA, 1998, p. 136)

Foi estabelecido, então, que estes seriam tratados separadamente: Os serviços foram tratados pelo Gats (Acordo Geral sobre Comércio de Serviços); a propriedade intelectual passou a ser tratado pelo TRIPS (Acordo de Direitos de Propriedade Intelectual vinculados ao Comércio); e os investimentos passaram a ser tratados pelo TRIMS (Acordo de Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio).

A Rodada Uruguai termina em 1994 com o acordo Constitutivo de Marraqueche. É este acordo que cria a OMC, que passa a operar em 01/01/1995.

## **Organização Mundial do Comércio (OMC)**

A OMC entra em funcionamento com sede em Genebra e com a participação de 148 países membros.

O acordo constitutivo da atual OMC incorpora, em mais de duas dezenas de anexos institucionais ou comerciais, vários outros acordos multilaterais ou plurilaterais de acesso a mercados (contemplando, por exemplo, uma redução de 40% nas tarifas alfandegárias), cobrindo setores tão diversos como agricultura, têxteis, subsídios, medidas “antidumping”, salvaguardas comerciais e o reforço dos mecanismos de solução de controvérsias. Ele incorpora igualmente uma primeira regulamentação para o comércio de serviços, para investimentos diretos ligados ao comércio e para a defesa dos direitos de propriedade intelectual (ALMEIDA, 1998, p. 140)

O novo acordo é regido por anexos: No anexo A devem tratadas as questões sobre bens, serviços e propriedade intelectual; no anexo B devem ser tratadas as questões relacionadas com a solução de controvérsias – o principal ganho do anexo B é o fato de ser um órgão único, já que antes cada acordo trazia o seu próprio princípio de solução de controvérsias; no anexo C trata-se do exame de políticas comerciais; e no anexo D são extintos os acordos plurilaterais, que só vinculavam os países que os assinassem. De agora em diante os acordos são multilaterais, ou seja, todos os países estão vinculados. A exceção aqui são as compras governamentais e a aviação civil, que continuam regidos pelos acordos plurilaterais.

Os princípios de funcionamento do novo órgão são os mesmos do GATT – 47, acrescentando-se os princípios do *Single Undertaking*, que diz que todos os Estados que decidirem fazer parte da OMC devem necessariamente participar de todos os acordos já existentes. Esse princípio acaba com o “GATT à la carte”, expressão criada durante a Rodada Tóquio.

### **Órgão de Solução de Controvérsias (OSC)**

A criação da OMC, gerou uma necessidade de se consolidar um processo de soluções de controvérsias mais seguro e dotado de meios capazes de assegurar a implementação das decisões. O GATT-47, em sua formulação original, não continha regras específicas para a solução de controvérsias. O Artigo 22 incitava a parte reclamante a realizar consultas com a outra parte. O Artigo 23, por sua vez, previa a possibilidade de investigações, recomendações ou determinações pelas partes contratantes. Em 1952, estabeleceram-se procedimentos mais formais para o estabelecimento de painéis. Ao fim da Rodada Tóquio (1973-1979), um novo entendimento foi adotado, o qual incluía a apresentação da reclamação e um painel com três membros, que remetia um relatório para o Conselho do GATT. No entanto, havia necessidade de consenso no Conselho no

que se refere à instalação do Painel e quanto à aprovação do relatório final.

Com a conclusão da Rodada do Uruguai (1986-1994), o debate entre os argumentos centrados na flexibilidade diplomática ou no legalismo como estratégia para a solução de controvérsias foi vencido pelas teses jurídicas.

*A procedure for settling disputes existed under the old GATT, but it had no fixed timetables, rulings were easier to block, and many cases dragged on for a long time inconclusively. The Uruguay Round agreement introduced a more structured process with more clearly defined stages in the procedure. It introduced greater discipline for the length of time a case should take to be settled, with flexible deadlines set in various stages of the procedure. The agreement emphasizes that prompt settlement is essential if the WTO is to function effectively. It sets out in considerable detail the procedures and the timetable to be followed in resolving disputes. If a case runs its full course to a first ruling, it should not normally take more than about one year — 15 months if the case is appealed. The agreed time limits are flexible, and if the case is considered urgent (e.g. if perishable goods are involved), it is accelerated as much as possible. (WTO, p.55,56)*

Criava-se, assim, o Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Soluções de Controvérsias (ESC), que passou a constituir um dos acordos obrigatórios para os membros da OMC. Consolidava-se assim um sistema quase judicial, de caráter obrigatório e automático. Ademais, o ESC determina a exclusividade do sistema para solucionar controvérsias envolvendo todos os acordos da OMC e a jurisdição compulsória, o que representou uma grande evolução em relação a se solucionar de forma eficiente as desavenças comerciais entre os países membro da OMC.

Para acionamento do ESC, não é necessário comprovar danos, basta demonstrar que a medida ou legislação nacional conflita com alguma regra do arcabouço normativo da Organização. Normalmente, as instâncias decisórias incluem a consulta prévia entre os membros envolvidos e a decisão materializada nos relatórios dos painéis. Dependendo da situação, pode haver ainda (i) recurso ao Órgão de Apelação, (ii) bons ofícios, conciliação ou mediação e (iii) arbitragem.

Podem participar como partes dos Painéis todos os membros da OMC, o que inclui o territórios aduaneiros. No caso dos países em desenvolvimento, o ESC menciona condições especiais para a participação, tais como tempo adequado para apresentar reclamação, presença de um representante de países em desenvolvimento no painel, assistência jurídica por parte do Secretariado. Ainda assim, os países em desenvolvimento enfrentam dificuldades para acessar o sistema de solução de controvérsias e, não raro, se fazem representar por advogados privados, o que representa altos custos e certamente diminui a participação destes no OSC. Além das Partes envolvidas, o ESC permite que outros membros tenham participação limitada no caso, se tiverem um “interesse concreto”. As Terceiras Partes podem apresentar seus argumentos, mas não podem recorrer dos relatórios do painel. Na prática. EUA e CE intervêm como terceiros interessados em

quase todos os casos, a fim de influenciar as interpretações e evitar a criação de precedentes contrários a seus interesses gerais, ainda que os relatórios não tenham caráter vinculante.

O Órgão de Solução de Controvérsias é composto por todos os membros da OMC e reúne-se uma vez por mês para tomar as decisões necessárias. O processo decisório é baseado no consenso, ou seja, nenhum membro pode votar contra. Em determinadas situações (adoção do painel, adoção dos relatórios do Painel e do Órgão de Apelação e autorização para suspensão de concessões), o ESC exige o “consenso reverso”, ou seja, todos os membros deverão votar contra para que uma decisão não seja aceita, “Now, rulings are automatically adopted unless there is a consensus to reject a ruling — any country wanting to block a ruling has to persuade all other WTO members (including its adversary in the case) to share its view” (WTO, p. 56). Os Painéis são compostos por três indivíduos que atuam em caráter pessoal, estes são sugeridos pelo Secretariado e acatados pelas Partes. Já o Órgão de Apelação é composto por sete indivíduos que devem ser aprovados por consenso pelo OSC.

A fase inicial do Painel refere-se às consultas. Questões que não forem suscitadas na fase de consultas não poderão ser examinadas em fase posterior. Caso uma solução negociada não seja alcançada em 60 dias, o membro reclamante poderá levar o pedido de painel ao OSC, no qual são indicadas as medidas controversas e o embasamento jurídico para a reclamação. A fase seguinte consiste na elaboração dos termos de referência para o Painel, o qual estabelece os limites para a competência jurídica do Painel. Em seguida, dá-se início à ouvida das Partes, dos terceiros interessados e produção de provas. Toda esta fase dura 180 dias. Antes de concluir seu relatório, o Painel apresenta um esboço descritivo e um relatório provisório. Uma vez circulado entre todos os membros, estes têm 60 dias para avaliação do documento; no fim do prazo, o relatório é aprovado ou não. As Partes ainda podem recorrer ao Órgão de Apelação, desde que a controvérsia se refira a uma questão de direito ou na interpretação adotada pelo Painel. Questões de fato não poderão ser objeto de recurso.

A fase de implementação tem como objetivo forçar o membro punido a cumprir a decisão tomada, tornando sua legislação compatível com as obrigações assumidas junto à OMC. A decisão não tem caráter reparatório nem de penalização. A fase de implementação pode variar de 3 a 15 meses. Caso a medida não seja alterada, iniciam-se consultas entre os membros reclamante e reclamado, buscando estabelecer uma compensação aceitável. Caso não se chegue a um acordo, o membro reclamante poderá buscar autorização para suspender concessões negociadas no âmbito da OMC, ou seja, autoriza-se uma retaliação temporária. O valor a ser retaliado é definido pela OMC e o valor da retaliação tem que ser proporcional ao dano causado.

*If after 20 days, no satisfactory compensation is agreed, the complaining side may ask the Dispute Settlement Body for permission to impose limited trade sanctions (“suspend concessions or obligations”) against the other side. The Dispute Settlement Body must grant this authorization within 30 days of the expiry of the “reasonable period of time” unless there is a consensus against the request. In principle, the sanctions should be imposed in the same sector as the dispute. If this is not practical or if it would not be effective, the sanctions can be imposed in a different sector of the same agreement. In turn, if this is not effective or practicable and if the circumstances are serious enough, the action can be taken under another agreement. The objective is to minimize the chances of actions spilling over into unrelated sectors while at the same time allowing the actions to be effective. In any case, the Dispute Settlement Body monitors how adopted rulings are implemented. Any outstanding case remains on its agenda until the issue is resolved (WTO, p. 58)*

## **Rodada Doha**

A rodada mais importante de negociações após a Rodada Uruguai tem início em 2001, durante a Conferência Ministerial de Doha, a Rodada é homônima ao local de realização da ministerial, chamando-se assim Rodada Doha. Na Rodada Doha os principais temas tratados foram: o acesso a mercados de produtos não agrícolas (NAMA); a criação de regras para o comércio agrícola; e a criação de regras globais para os temas de Cingapura. No âmbito da agricultura foi firmado o tripé agrícola que englobava o acesso a mercados a redução dos subsídios à produção e a eliminação dos subsídios à exportação.

Em 2003 tem início uma nova ministerial, a ministerial de Cancún. Esta ministerial acaba se tornando emblemática. É em Cancún que é feito o reconhecimento de uma nova geografia comercial global, em que os países em desenvolvimento fazem parte dos fluxos comerciais de forma relevante. Além disso, há uma tentativa dos EUA e da Comunidade Europeia de reedição dos Acordos de *Blair House*, o que desagradava profundamente os países em desenvolvimento.

Como reação a esta posição dos países desenvolvidos surge o G-20, hoje chamado de G-20 Comercial. Brasil e Índia lideram o bloco para destravar as negociações alegando que o comércio não pode ficar a mercê dos países desenvolvidos. O G-20 tem grande força, afinal eles representam cerca de 30% do comércio agrícola mundial e a posição contrária do G-20 faz com que a Rodada Doha seja paralisada. Em 2004 é aprovado o pacote de julho, acordo em que os países europeus aceitam tratar da eliminação dos seus subsídios, o que é uma vitória, apesar de esta ser uma medida que teve impulso interna, já que em 2004 com o alargamento da UE para os países do Leste Europeu ficou difícil manter a Política Agrícola Comum (PAC) europeia.

Não se conseguiu chegar a um acordo nas ministeriais seguintes e, portanto, a Rodada Doha

continua paralisada.

## **A posição do Brasil**

Durante o período da II Guerra Mundial e do imediato pós guerra, as relações internacionais do Brasil estavam intimamente ligadas a uma aliança com o Governo norte-americano, segundo Paulo Roberto de Almeida:

[...] as relações econômicas internacionais do Brasil eram, nessa época, inegavelmente dominadas pela “relação espacial” (e obrigatória) com os Estados Unidos. Depois de um breve ensaio de independência econômica nos anos 30, durante os quais a liderança varguista tenta preservar uma posição de equilíbrio entre as potências dominantes de então (Estados Unidos, Grã-Bretanha e Alemanha), o Brasil se vê restringido ao comércio bilateral com a potência americana [...] (ALMEIDA, 1998, p. 125).

Esta ligação é importante também no que diz respeito à reconstrução do sistema econômico mundial e por isso o Brasil é convidado a participar da Conferência de *Bretton Woods*, que iria justamente discutir a reestruturação do sistema financeiro internacional no pós-guerra.

As posições adotadas pelo Governo brasileiro em *Bretton Woods* já demonstravam a intenção do país em dar ênfase para temas relacionados ao desenvolvimento econômico dos países menos desenvolvidos, porém, neste momento, “os esforços do Brasil e de alguns outros países para viabilizar medidas em favor do desenvolvimento econômico não encontraram eco nos debates de então” (ALMEIDA, 1998, p. 126).

Passado este primeiro momento do pós guerra e já com o acordo executivo do Gatt firmado, o Brasil se manteve como membro atuante do novo modelo, sempre buscando o viés que favorecesse os países em desenvolvimento:

[...] vale ressaltar que a diplomacia econômica do Brasil durante esse período advogou intensamente a incorporação do tratamento especial e diferenciado ao regime do Gatt. O argumento defendido enquadrava-se na ideia de que o comércio, se realizado livremente, não tende à equalização dos fatores de produção. Pelo contrário, existe a tendência à concentração de riqueza no centro, já que o preço dos produtos da periferia se deteriora com o passar do tempo conforme defendido pelo pensamento desenvolvimentista. Neste sentido, os PEDs necessitam de tratamento diferenciado pois o processo de desenvolvimento se traduz em desequilíbrios no Balanço de Pagamentos [...]. (CASTELAN, 2009, p. 45).

Cabe ressaltar, porém, que a adequação do Brasil ao novo regime econômico multilateral se dá de forma gradual, “a adequação brasileira ao regime multilateral de comércio deu-se de maneira gradual, razão pela qual os países em desenvolvimento são acusados de terem atuado como “caronas” nas primeiras rodadas de negociação, haja vista que foram favorecidos por reduções tarifárias sem terem feito ofertas significativas” (CASTELAN, 2009, p. 41).

Depois de anos de negociações em diversas Rodadas do Gatt, tem início a Rodada Uruguai. Foi durante esta rodada de negociações que o impasse entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento se acirrou. Os principais motivos eram, entre outros, a exigência por parte dos países desenvolvidos, da inclusão nas negociações dos chamados “novos temas” e a inclusão, por parte dos países em desenvolvimento, do tema agricultura. Como resultado fica decidido que todos os temas deveriam ser tratados. Outro fato que gerou controvérsias foi a vontade de Estados Unidos e Canadá de revisar os mecanismos que diferenciavam países em desenvolvimento de países desenvolvidos, “durante a Rodada Uruguai, Estados Unidos e Canadá pressionaram fortemente para revisão desse dispositivo de diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento” (CASTELAN, 2009, p. 48).

Um ponto importante sobre o Brasil a ser destacado é que foi durante a Rodada Uruguai que o Governo desmantelou de fato o regime extremamente protecionista que havia sido adotado durante o período desenvolvimentista:

embora houvesse adotado um cronograma de liberalização, o Brasil resguardava o direito de elevar as tarifas no momento em que bem entendesse. Essa autonomia da política comercial apenas foi reduzida ao final da Rodada Uruguai, quando o Brasil comprometeu-se a consolidar suas tarifas de produtos industrializados a 35%” (CASTELAN, 2009, p. 81).

Quanto à posição brasileira em relação aos novos temas, pode-se afirmar que durante os primeiros anos da rodada de negociação o Brasil foi um forte opositor à incorporação destes. Porém,

[...] quando ocorreu a finalização da rodada, a equipe negociadora do Brasil já compartilhava várias prescrições econômicas que antes eram fortemente combatidas pelo Brasil. Lampreia considerava que a regulamentação dos serviços e da propriedade intelectual seria benéfica para atração de investimentos para o país. Essa foi uma mudança significativa no discurso (CASTELAN, 2009, p.107)

## **A participação do Brasil nos mecanismos de solução de controvérsias**

O Brasil, como um dos membros originais do Gatt, inicialmente fez pouco uso do sistema de solução de controvérsias. O país só se tornou mais ativo quando o sistema do Gatt se tornou mais institucionalizado, o que ocorreu na década de 80, principalmente durante os últimos anos da Rodada Uruguai. O Brasil passou a ser, então, o quinto país mais ativo no mecanismo de solução de controvérsias:

*Brazil filed sixteen complaints in total during the nearly forty-eight years that it was a member of the GATT, twelve of them initiated during the Uruguay Round negotiations. It was a respondent in six cases during these forty-eight years. Overall, Brazil was the fifth most active user of the GATT dispute settlement system (SHAFFER, SANCHES, ROSENBERG, 2008, p..405).*

A pouca participação no órgão de solução de controvérsias do Gatt pode ser explicada, além de outros fatores, pelo fato de que, por ser um sistema pouco institucionalizado, os países demandados poderiam bloquear a formação do painel ou a implementação das decisões destes. Com a criação da OMC, o sistema se fortaleceu e, como já foi mencionado anteriormente neste capítulo, as decisões passaram a ser tomadas por “consenso reverso”.

O sistema teve melhorias significativas, o que acabou representando também um aumento grande nos custos das ações o que conseqüentemente gerou dificuldades para que países menos desenvolvidos fizessem uso do sistema:

*Although the WTO's more legalized and judicialized dispute settlement system offers significant promise for developing countries, it comes with costs. WTO legal procedures and substantive case law have become increasingly complex and technically demanding. [...] Most developing countries have not participated at all in the WTO system. In fact, over the WTO's first thirteen years, only twenty-five of the WTO's 120 non-OECD members had filed a complaint before the WTO. By the end of 2007, sixty-two non-OECD members had never even filed as a third party (SHAFFER, SANCHES, ROSENBERG, 2008, p.. 407).*

Porém, o Brasil pode ser considerado uma exceção, ele é o país em desenvolvimento mais bem sucedido no que diz respeito a fazer um uso produtivo do órgão de solução de controvérsias da OMC:

*Brazil has been the most successful developing-country user of the WTO dispute settlement system in terms of both the quantity of cases brought and the cases' systemic implications. Overall, Brazil has been the fourth most frequent complainant in the WTO dispute settlement system after the United States, the European Union, and Canada. It has participated in 86 of the 369 cases filed before the WTO through December 31, 2007 as complainant, respondent, or third party, constituting a 23% participation rate.<sup>124</sup> It has been a complainant in 11, a respondent in 3, and a third party in 35 of the 136 cases that resulted in an adopted WTO report during this period, constituting about a 36% participation rate (SHAFFER, SANCHES, ROSENBERG, 2008, p.. 413).*

## CAPÍTULO III

### **AS RELAÇÕES COMERCIAIS BRASIL – ESTADOS UNIDOS**

O fim da II Guerra Mundial representou diversas mudanças no panorama global. No que diz respeito à ordem econômica, se inicia um processo de reconstrução dos laços globais destruídos durante o conflito, com base, em grande parte, nos princípios do liberalismo americano. O Brasil fez parte deste processo, que também correspondeu a um aumento da influência norte-americana no Brasil, como enfatiza Paulo Roberto de Almeida: “O imediato pós-guerra também corresponde ao crescimento da influência americana no Brasil, não apenas no campo político, militar e diplomático, mas igualmente no econômico e no cultural” (ALMEIDA, 2006, p. 21).

Porém, um bom relacionamento não significa que não existam conflitos entre os dois países:

A manutenção das boas relações com os Estados Unidos não impede a existência de conflitos tópicos entre os dois países, geralmente a respeito de questões comerciais (protecionismo no acesso de determinados produtos brasileiros ao mercado americano, como aço ou suco de laranja, diferença de opiniões no que se refere a patentes industriais, acusações de pirataria ou de reservas de mercado como no caso da informática) ou então em função de problemas mais gerais da agenda multilateral (desarmamento, não-proliferação, reformas da ONU etc) (ALMEIDA, 2006, p.24)

Os primeiros conflitos tópicos, após a II Guerra Mundial, entre os dois países tem relação com a mudança econômica interna do Brasil. A passagem de uma economia primordialmente voltada para produção de produtos primários (geralmente relacionados com a agricultura) para uma economia industrial, empreendida a partir do final dos anos 50, gerou uma modernização da economia brasileira. Porém, o método usado para atingir essa modernização foi o da Industrialização por Substituição de Importações, o que significou uma redução na abertura externa brasileira.

As tensões com os Estados Unidos neste momento estavam relacionadas com o comércio de café solúvel, calçados e produtos têxteis, principalmente. A questão, segundo Paulo Roberto de Almeida, foi tratada de maneira arbitrária pelos Estados Unidos:

A diversificação produtiva – transformação do café, por exemplo – e o esforço exportador à base de incentivos oficiais provocaram os primeiros focos de tensão comercial bilateral, na área de café solúvel, calçados e produtos têxteis, entre outros, cuja solução envolveu algum grau de tratamento arbitrário por parte dos Estados Unidos, em vista das insuficiências do então mecanismo de solução de controvérsias do antigo Gatt – 1947 (ALMEIDA, 2006, p. 157)

A resolução de impasses comerciais entre os países por meio do mecanismo de solução de controvérsias do Gatt-47 era, efetivamente, complicada, uma vez que o sistema era bem pouco institucionalizado. Os países desenvolvidos tinham mais força dentro do sistema e havia ainda a possibilidade dos países questionados bloquearem a formação dos painéis e a implementação das sentenças, o que fazia com que países menos desenvolvidos como o Brasil operassem no sistema de forma menos incisiva: *“Brazil operated with less certainty under the GATT system because defendants could still block a panel’s formation or the adoption of a panel’s findings. Only a few of Brazil’s complaints resulted in the formation of a panel and thus full litigation, and most of Brazil’s complaints did not result in any change in the targeted country’s policies”* (SHAFFER, SANCHES, ROSENBERG, 2008, p 405)

### **O sistema multilateral de comércio**

A partir da década de 60, o sistema multilateral de comércio passou por mudanças que o tornaram mais institucionalizado e com isso se intensificou o conceito de tratamento especial e diferenciado em favor dos países em desenvolvimento como o Brasil. Estes países tinham demandas específicas, geralmente relacionadas às mudanças nas relações comerciais, tecnológicas e financeiras. Porém, estas mudanças, não necessariamente estavam de acordo com a vontade de países desenvolvidos como os Estados Unidos que, apesar de fazer parte de um sistema multilateral que pregava o liberalismo, ainda adotava práticas comerciais protecionistas.

As filosofias econômicas ostentadas em Washington e nas principais capitais do Terceiro Mundo começam a se diferenciar de maneira mais evidente, por exemplo, em torno de questões como o papel do Estado, abertura ao comércio exterior e tratamento dos investimentos privados, regras para multinacionais, preferências comerciais, extensão do patenteamento e condições de licenciamento externo e vários outros temas. As práticas comerciais neoprotecionistas dos países desenvolvidos, sobretudo, contribuíram para criar uma grande fratura ideológica e sobretudo diplomática nas relações econômicas internacionais, já fragilizadas pela derrocada do sistema de Bretton Woods (1971- 1973) e pela crise do petróleo (1973), em uma situação de grande estresse para o sistema financeiro internacional (ALMEIDA, 2006, p. 158)

As atitudes americanas nos fóruns multilaterais como o Gatt passaram a ser cada vez mais opostas à vontade do Brasil e dos países em desenvolvimento no geral. Estes países eram

“penalizados” por brechas no sistema que acabavam por derrogar os princípios do Gatt, como afirma Paulo Roberto de Almeida no trecho:

[...] os Estados Unidos recorriam cada vez mais a salvaguardas abusivas e outras medidas de defesa comercial – *antidumping*, direitos compensatórios, acordos ilegais de restrições “voluntárias” de exportações – em vários outros setores de interesse dos então chamados “novos países industriais” (onde se inseriam Brasil, Coréia do Sul e outros depois classificados como emergentes) (ALMEIDA, 2006, p. 158).

As artimanhas americanas levaram Brasil e Estados Unidos a se opor cada vez mais nos foros de negociação e discussão de temas relacionados ao comércio e finanças. No que diz respeito ao relacionamento bilateral dos dois países os confrontos passaram a ser claros, já que o Brasil tinha projetos para impulsionar a total autonomia do país no campo nuclear, espacial e de informática além uma visão muito mais liberalizante do que a americana no campo das patentes farmacêuticas. As tensões se intensificaram de tal forma que acabaram gerando contenciosos entre os dois países no âmbito do Gatt.

### **Tensões comerciais na década de 80**

A década de 80 para o Brasil é um momento marcado por um contexto interno muito conturbado. O país iniciava a sua redemocratização e ao mesmo tempo tentava lidar com vários problemas na economia interna, como a hiperinflação. A crise foi tamanha que o país teve que pedir a moratória em 20 de janeiro de 1987. Em meio a todo caos que a economia brasileira vivia foi ainda durante a década de 80 que os conflitos, que eram apenas tópicos, entre Estados Unidos e Brasil evoluíram para a confrontação política.

Os problemas comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos têm como foco, nos anos 80, dois motivos principais: As leis brasileiras de Patentes e de Informática. No âmbito multilateral estava em curso a Rodada do Uruguai do Gatt (1986-1994) e os EUA batiam forte na tecla da regulação do tema de propriedade intelectual. A Lei das Patentes e da Informática iam exatamente à contra mão do que o governo Americano queria.

A Lei de Informática foi aprovada ainda durante o período do regime militar brasileiro em 1984 (Lei 7.232/1984). A lei criava uma reserva de mercado para que empresas brasileiras produzissem bens de informática e automação no país. Este tipo de artifício já vinha sendo usado, ainda que não fosse tratado com o nome de “reserva de mercado”, pelo governo militar desde a década de 70, quando o governo escolhia apenas empresas nacionais para fabricar minicomputadores e periféricos.

A institucionalização da reserva de mercado não foi bem vista no campo internacional, sobretudo pelos Estados Unidos, que em 1985, iniciou um contencioso contra o Brasil usando como

base uma lei interna americana chamada de *Trade Act* ou Lei de Comércio, em português. A acusação era a de que a lei brasileira gerava uma política desleal de comércio internacional. Os Estados Unidos chegaram a ameaçar e aplicar contra o Brasil ações unilaterais de retaliação comercial caso a Lei aprovada em 1984 não fosse alterada. A origem do processo de mudança da lei de propriedade industrial é, indubitavelmente, a pressão exercida pelo Governo dos Estados Unidos, a partir de 1987, a partir de sanções unilaterais impostas sob a Seção 301 do *Trade Act*, o que acabou resultando, oito anos depois, em 1991, na revogação da Lei da Informática. Em seu lugar passou a vigorar uma nova lei que acabava com as reservas de mercado.

A legislação brasileira de patentes foi editada ainda durante o Período Militar e tinha basicamente o mesmo objetivo da Lei de Informática: promover o desenvolvimento econômico do país. Para isso, o Código de Propriedade Industrial de 1971 previa o patenteamento de produtos e de processos, mas estabelecia exceções como no caso, por exemplo, de alimentos, produtos farmacêuticos, ligas metálicas e microrganismos. A duração da patente era de 15 anos, porém a lei exigia que a patente fosse explorada no país, ou seja, apenas importar o produto não eximiria o detentor da patente de explorá-la localmente.

A regra, como já foi dito anteriormente, desagradou os Estados Unidos já que previa a exclusão de determinados setores da patenteabilidade, era ineficiente na aplicação das sanções pelo descumprimento da lei, previa um tempo curto de exploração da patente aprovada, além de obrigar a exploração da patente no país e, em muitos casos, ter que se submeter às exigências dos examinadores que, segundo os americanos, eram pedidos desnecessários, o que dificultava e atrasava o trâmite para o registro.

A insatisfação dos Estados Unidos foi tão grande que na década de 80 os americanos passaram a pressionar fortemente o Brasil – e outros países como a Coreia do Sul – a seguir regras mais rigorosas de propriedade intelectual. As ameaças iam desde a retaliação comercial e da efetiva inclusão na lista negra da pirataria, denominada *Priority Watch List*, até a efetiva instauração de dois processos junto ao Gatt contra a legislação brasileira. As medidas foram baseadas, assim como no caso da Lei de Informática, na Lei de Comércio dos Estados Unidos.

Esta Lei, chamada de *Trade Act*, foi aprovada no Congresso Norte- Americano em 1974 e sofreu uma emenda em 1984 para considerar o nível de proteção à propriedade intelectual uma ação injustificada e passível de sanção unilateral. Em 1988, mediante o *Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act*, determinou-se ao Departamento do Comércio (*United States Trade Representative – USTR*) que identificasse os países cuja proteção à propriedade intelectual fosse inadequada, enquadrando-os na *Watch List*, com dezessete países, e na *Priority Watch List*, com oito países, entre os quais o Brasil.

As sanções unilaterais por parte dos Estados Unidos eram apenas uma faceta do esforço que este vinha fazendo para dismantelar leis como a de informática e de patentes. Paralelamente ao esforço jurídico havia um importante esforço diplomático e político dos americanos em incluir os chamados novos temas nas negociações do Gatt, porém eles só obtêm sucesso na Rodada Uruguai, como afirma Paulo Roberto de Almeida no trecho:

Na Conferência Ministerial de 1982, os Estados Unidos tentam mas ainda não conseguem, introduzir os chamados “novos temas” na agenda multilateral do GATT, o que só vem a ocorrer quatro anos depois, em 20 de setembro de 1986 em Punta del Este, no lançamento da Rodada Uruguai (ALMEIDA, 1998, p. 136)

O Brasil foi, durante a maior parte das negociações da Rodada Uruguai, contra a inclusão dos novos temas na agenda do Gatt, o que criou um novo foco de tensões com os Estados Unidos. Para o Brasil: “A aceitação da inclusão dos serviços constitui um dos pontos de maior fricção para o lançamento do novo ciclo de negociações, uma vez que países como o Brasil e a Índia temiam certo desequilíbrio das vantagens e concessões em favor dos países desenvolvidos” (ALMEIDA, 1998, p. 136).

O medo de acentuar o abismo econômico e tecnológico entre países desenvolvidos e em desenvolvimento foi sendo superado ao longo da Rodada Uruguai e isso, junto com a vontade de se constituir uma agenda mais positiva com os Estados Unidos, gerou mudanças significativas na postura Brasileira dentro da Rodada: “Essa reorientação trouxe implicações significativas para a postura brasileira, especialmente porque veio atrelada à ideia de que era necessário construir uma agenda positiva com os EUA no final dos anos 80” (CASTELAN, 2009, p. 86). Os novos temas começaram a ser vistos como uma forma de incrementar a competitividade de empresas brasileiras no mercado externo podendo, inclusive, ser uma solução para escassez de capital que o Brasil vivia naquele momento, como afirma Daniel Castelan:

Gradualmente, disseminou-se entre a corporação diplomática a visão de que a abertura econômica e a regulação de questões relacionadas aos “novos temas” poderiam favorecer a competitividade das empresas, o crescimento econômico, e poderiam inclusive contribuir para contenção de preços. Quando o Brasil assinou a Ata Final da Rodada Uruguai, em 1994, o estabelecimento de empresas estrangeiras no país era visto não como uma ameaça ao modelo de desenvolvimento autônomo, mas sim como uma solução para escassez de capital dos países em desenvolvimento (CASTELAN, 2009, p. 86,87)

A Rodada Uruguai foi finalizada em 1994 e teve incluídos na Ata Final os acordos que tratavam de propriedade intelectual e de patentes, “desta forma, com a assinatura da Ata Final em

1994 houve a incorporação brasileira ao regime multilateral de comércio, quando foram aplicados a serviços e propriedade intelectual os mesmos princípios liberais que regulavam o comércio de bens” (CASTELAN, 2009, p 135). Ao fim da Rodada Uruguai também foi criada a Organização Mundial de Comércio.

### **Novas Políticas de Relacionamento com os Estados Unidos**

A vontade de criar uma agenda positiva com os norte-americanos no final dos anos 80, citada neste capítulo, levou o Governo Brasileiro a defender nos anos 90, durante a chancelaria de Francisco Rezek – 1990 a 04/1992, o alinhamento automático com os EUA que, acabou se traduzindo em uma abertura comercial unilateral por parte do Brasil. O chanceler seguinte, Celso Lafer, tem uma visão mais voltada à política de retorno ao globalismo. O que se buscava era novos parceiros e não mais o alinhamento automático com os Estados Unidos.

É neste momento que acontece a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada entre 3 e 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro. O objetivo principal da conferência era buscar meios de conciliar o desenvolvimento sócio-econômico com a conservação e proteção do meio ambiente. Foi durante a CNUMAD que o conceito de desenvolvimento sustentável ganhou força e que se atribuiu a responsabilidade pelos danos ao meio ambiente em grande parte aos países desenvolvidos. Brasil e Estados Unidos entram em confronto várias vezes em relação a este novo conceito de desenvolvimento. É uma clara mudança de postura do Brasil em relação aos Estados Unidos. Essa mudança permaneceu durante o Governo Itamar Franco.

### **A Área de Livre Comércio das Américas**

As negociações sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) começaram em dezembro de 1994 durante a I Cúpula das Américas (realizada em Miami – Estados Unidos). O Projeto tinha o intuito de eliminar, gradualmente, as barreiras alfandegárias entre os países. Trinta e quatro países da América assinaram a carta de intenções que criou as diretrizes para implementação da ALCA.

Em relação à Área de Livre Comércio das Américas, Brasil e Estados Unidos também tem visões diferentes sobre o que o projeto deveria ser e quais os resultados possíveis.

[...] o Brasil e os Estados Unidos mantêm visões divergentes do que deve ser a futura (e ainda hipotética) ALCA, em função de objetivos nacionais diferentes, mas não necessariamente conflitantes, de como pode constituir-se esse esquema de liberalização hemisférica. Os Estados Unidos a vêem basicamente como uma extensão do NAFTA, se possível com o mesmo conjunto de regras e procedimentos, ao passo que o Brasil, até por um desejo de preservar espaços próprios de integração econômica na América do Sul, vê na

ALCA uma boa oportunidade de acesso aos mercados mais importantes e dinâmicos da região, sem renunciar, contudo, à possibilidade de definir suas próprias políticas setoriais, que considera importantes em um projeto nacional de desenvolvimento (ALMEIDA, 2006, p. 165)

As discussões da ALCA deveriam ocorrer em nove subtemas de negociação, sendo eles: acesso a mercados; agricultura; serviços; investimentos; compras governamentais; solução de controvérsias; direitos de propriedade intelectual; subsídios, *antidumping* e medidas compensatórias; e políticas de concorrência.

Desde o início das negociações a posição negociadora brasileira (e dos outros países membros do Mercosul) era focada nos temas de acesso a mercados, subsídios, *antidumping* e medidas compensatórias, solução de controvérsias e, principalmente, agricultura. Para estes países, a integração seria uma forma de equilibrar e ampliar o comércio agrícola da região. No caso específico do Brasil, esta era uma oportunidade de acabar com as barreiras tarifárias e não tarifárias que certos produtos enfrentavam ao tentar atingir o mercado, principalmente, dos Estados Unidos.

Desde o início efetivo das negociações da ALCA, em 1998, o Brasil e seus sócios do Mercosul vislumbraram no processo de integração regional a perspectiva de sanar graves desequilíbrios e restrições do comércio agrícola hemisférico e ampliar as exportações intrazona. Para o Brasil, particularmente, a queda das barreiras tarifárias e não tarifárias apresentaria excelentes oportunidades para produtos em que temos claras vantagens competitivas, como açúcar, etanol, suco de laranja e frango, bem como – em menor escala – carne bovina e suína, tabaco e cigarros. Outros produtos em que o Brasil é competitivo – certas frutas tropicais, por exemplo – poderiam beneficiar-se de uma racionalização de exigências técnicas e fitossanitárias (ALMEIDA, 2006, p. 170).

A posição americana (e dos países do NAFTA) era mais focada nos setores de serviços, investimentos, propriedade intelectual e comércio eletrônico. Além de terem interesses econômicos diferentes na liberalização a ser implementada pela ALCA, os Estados Unidos alegam que as pretensões da posição negociadora brasileira, no que diz respeito a temas de apoio doméstico e subsídios, deveriam ser tratadas no âmbito multilateral, ou seja, na OMC. Para os americanos, tratar deste tema em âmbito regional seria favorecer os Estados fora do acordo, já que estes não estariam sujeitos às regras da ALCA e poderiam, assim, continuar dando subsídios aos seus produtores.

Estados Unidos e Canadá opõe-se à posição negociadora brasileira na ALCA, sob argumento de que os temas relacionados a apoio doméstico, subsídios à exportação e as chamadas “medidas de efeito equivalente” - como créditos à exportação e ajuda alimentar – são questões sistêmicas, cujo tratamento só pode dar-se em esfera multilateral, ou seja, no âmbito das negociações sobre o acordo agrícola da OMC inscritas na Rodada de Doha. Argumentam que a eliminação de subsídios intrazona equivale a um desarmamento

unilateral, favorecendo não os produtores competitivos da região, mas os grandes subsidiadores fora do hemisfério, que, não estando sujeitos às mesmas disciplinas, poderão invadir os mercados regionais com sua produção artificialmente competitiva (ALMEIDA, 2006, p. 171)

Em 2001, durante a III Cúpula das Américas - realizada na cidade de Quebec, no Canadá - o Brasil se torna vice-presidente do projeto da ALCA e em 2002 ele assume a co-presidência do projeto juntamente com os Estados Unidos. O Objetivo neste momento era “levar esse processo a uma conclusão bem sucedida (inicialmente prevista para janeiro de 2005 [...])” (ALMEIDA, 2006, p. 166). Ainda em 2002, no Brasil, toma posse o Presidente Luís Inácio Lula da Silva que propõe o desmembramento da ALCA em uma ALCA *heavy* e uma ALCA *light*. A *heavy* implementaria os produtos em que não haveria problemas nas negociações e na *light* seriam os outros produtos mais sensíveis, que seriam discutidos em um momento posterior. Surpreendentemente o Presidente norte-americano, George W. Bush aceitou discutir esta proposta.

Essas posições negociadoras foram explícitas e discutidas mediante intensas negociações multilaterais, em consultas restritas e em conversações bilaterais mantidas pelo Brasil e pelos Estados Unidos durante todo o primeiro ano do Governo Lula. Elas foram concretizadas, em grande medida, no documento que resultou do oitavo encontro ministerial hemisférico, realizado em Miami, em novembro de 2003, quando o entendimento alcançado explicitou que os ministros, ainda dispostos (com exceção da Venezuela) a concluir as negociações até janeiro de 2005, reconheciam “a necessidade de flexibilidade, a fim de que sejam levadas em consideração as necessidades e as sensibilidades de todos os parceiros da ALCA (ALMEIDA, 2006, p. 174).

Em 2005, ano em que a ALCA deveria entrar em vigor, acontece a IV Cúpula das Américas, realizada em Mar del Plata. Neste momento o projeto perde força e é definitivamente “enterrado”. O presidente venezuelano Hugo Chávez é quem leva o ônus de ter destruído o projeto. Esta cúpula marca uma polarização nunca antes vista no continente entre a posição política de dois países (no caso, Estados Unidos e Venezuela). O fim das negociações acaba por aproximar Brasil e Estados Unidos no âmbito bilateral.

### **Relacionamento atual**

O relacionamento econômico entre Brasil e Estados Unidos no século XXI é pautado por um interesse de ambos em ampliar as exportações e importações em seus países, além de gerar empregos e desenvolvimento. Para que isso aconteça os dois países passaram a adotar uma postura de “encapsulamento das crises”, ou seja, as tradicionais controvérsias sobre *antidumping*, subsídios, medidas compensatórias e outras passaram a não mais afetar o comércio bilateral entre os dois.

No passado o comércio bilateral era mais uma preocupação do que uma oportunidade para cada país. [...] As relações comerciais bilaterais tendiam a se concentrar em reclamações, algumas das quais sobreviveram às longas carreiras de notáveis diplomatas. Esforços para apurar a atenção em um “programa de trabalho positivo” deterioraram-se rapidamente nas controvérsias tradicionais sobre antidumping, subsídios, ou determinações governamentais discriminatórias (ALMEIDA, 2006, p. 182)

A partir de 2007 Brasil e Estados Unidos firmam uma parceria estratégica em que os dois passam a cooperar principalmente em quatro frentes: na missão de paz no Haiti, em biocombustíveis – por meio de acordos trilaterais nos quais o Brasil fornece a tecnologia, os Estados Unidos o financiamento e a América Central e o Caribe recebem os benefícios - também há cooperação em questões relacionadas com o continente africano e o Oriente Médio.

Outro campo de cooperação comercial importante que surgiu no século XXI foram os fóruns entre Brasil e EUA no campo empresarial. Estes fóruns são uma tentativa de maior interação de empresas particulares “*joint ventures*”. São encontros entre empresários que ocorrem sem a necessidade do governo. É uma maneira de tentar trazer outros atores não governamentais para o cenário com o objetivo de fortalecimento das relações bilaterais, transformando a sociedade civil em sociedade civil global.

O bom relacionamento entre os dois países, no entanto, não impede que ainda existam pontos relevantes de tensões comerciais entre eles. Ambos estão empenhados nas negociações da Rodada Doha, porém ainda divergem muito sobre o que seria um conteúdo satisfatório a ser assinado com o fim da Rodada. São tensões relativas, na maior parte das vezes, aos subsídios agrícolas fornecidos pelos Estados Unidos aos seus produtores locais e a barreiras governamentais impostas pelo governo brasileiro no setor de serviços.

[...]a uma ampla gama de reclamações sobre barreiras dos Estados Unidos e do Brasil ao comércio de bens e serviços. O mais duradouro destes problemas para os exportadores brasileiros envolve o aço, o açúcar, os cítricos e os subsídios agrícolas; para os Estados Unidos, a extensa lista de reclamações pode ser focalizada de forma mais estreita em problema-chave com comércio e barreiras governamentais no setor de serviços (especialmente serviços financeiros e de telecomunicações), além da tarifa aduaneira relativamente alta do Mercosul.

A insatisfação do governo brasileiro com a política de subsídios norte-americana é extremamente relevante, tanto que levou o Brasil a acionar o Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio contra os Estados Unidos, no caso do algodão, em 2002.

## CAPÍTULO IV

### **O CONTENCIOSO DO ALGODÃO ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS**

O contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos teve início formal em 2002, quando o Brasil entrou com um pedido de consulta sobre os subsídios praticados pelos Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial de Comércio. O pedido de consulta é o primeiro do processo de solução de controvérsias. Se o parecer for favorável ao país demandante, é iniciado um painel e assim por diante. É importante, porém, lembrar que o descontentamento dos países em desenvolvimento em relação às políticas americanas de apoio interno aos seus produtores sempre foram discutidas no âmbito do Gatt, tornando-se tema central durante a Rodada Uruguai e na Rodada Doha, iniciada em novembro de 2001 e que está em negociação na Organização Mundial de Comércio.

#### **A Lei Agrícola Americana**

Os programas governamentais de apoio à agricultura americana foram introduzidos como parte da legislação do *New Deal*, na década de 30. Desde essa época até os dias de hoje, os seus objetivos têm sido centrados na proteção e estabilização da renda dos produtores.

Como conciliar o rápido desenvolvimento de setores econômicos dinâmicos, de alta agregação de valor, e uma população cada vez mais urbana, sem deixar que a atividade agrícola seja estruturalmente desencorajada ou que consuma grande parte da renda dos trabalhadores? A política agrícola norte-americana é uma resposta a esse problema que, ao longo de sua história, combinou políticas de controle de produção e de restrição de oferta para elevar e sustentar preços, com pagamentos federais diretos e indiretos para a manutenção da renda [...]. (LIMA, 2008, p.51).

Na década de 30, os Estados Unidos estavam se recuperando de um longo período de preços e renda declinantes e recuperando da Grande Depressão que se iniciou em 1929. A solução encontrada pelo governo federal para superar estes problemas foi empregar instrumentos de política agrícola mais poderosos e mais intervencionistas, como a concessão de preços suporte condicionados a controle da área e/ou a quantidades vendidas, manutenção de estoques reguladores e pagamentos diretos também vinculados ao controle de área. Todas estas medidas foram tomadas por meio da Lei Agrícola de 1933 (*Agricultural Adjustment Act of 1933*).

A *Agriculture Adjustment Act* de 1933, um pilar agrícola do New Deal, estabeleceu o plano de restringir a oferta e assim aumentar os preços para sete commodities básicas – trigo, milho, algodão, arroz, tabaco, frango, e leite e laticínios – porque elas afetavam preços de outros produtos importantes, como carne, pão e vestuário. No ano seguinte outras commodities foram adicionadas: centeio, gado, cevada, amendoim, sorgo, linho, cana-de-açúcar e beterraba. Cada produtor receberia uma espécie de “direito de plantio” (*domestic allotment program*), uma quota doméstica, pelo qual uma parcela de sua produção teria preço garantido pelo governo.” (Ibid, 2008, p.52)

As “novas” leis agrícolas se mantêm basicamente da mesma forma e com os mesmos objetivos até a década de 60, quando a política agrícola passa a ser reformulada. Neste momento o objetivo maior da política agrícola norte-americana é a sustentação direta da renda. A ideia era fazer com que *commodities* como milho, algodão e trigo ganhassem competitividade gerando, na medida do possível, superávit comercial. Tudo com a diminuição dos gastos com a sustentação de preços altos para (Ibid, 2008, p.57). Outra mudança importante no formato da lei agrícola foi a instituição do prazo de quatro, cinco ou seis anos para revisão desta, antes este prazo era de um ano.

Além da Lei de 1933 e das leis da década de 60, quatro leis agrícolas foram marcantes na política agrícola dos Estados Unidos. A primeira foi a Lei Agrícola de 1973 (*Agriculture and Consumer Protection Act of 1973*), a segunda foi a Lei Agrícola de 1981 (*Agriculture and Food Act of 1981*) a terceira foi a Lei Agrícola de 1996 (*Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996*) e a quarta foi a Lei Agrícola de 2002 (*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*).

A Lei de 1973 introduziu o conceito de preço-meta (*target price*). O programa de preço-meta foi concedido para o milho, trigo, algodão, sorgo e cevada e tornou-se a espinha dorsal da política agrícola do país até a aprovação da Lei Agrícola de 1996. Houve também uma redução do teto de pagamentos. De fato, houve redução do teto de pagamentos de US\$ 50 mil para US\$ 20 mil por propriedade por programa, para grãos e algodão, e o conceito de sustentação de preços foi substituído pelo de *target prices*, que ativavam pagamentos quando os preços internacionais se tornassem mais baixos que os domésticos, e houve expansão do Food-Stamp. O lobby agrícola é obrigado a aceitar reduções nos níveis de proteção. Muitos agricultores faliram ou mudaram seu ramo de negócios. Os pagamentos governamentais eram divididos entre menos pessoas. (LIMA, 2008, p.58).

Em 1981, em meio a uma conjuntura desfavorável, foi aprovada a Lei Agrícola de 1981. O problema aqui era que as leis anteriores estimularam a produção e provocaram grandes aumentos nos estoques governamentais de grãos, o que gerou uma crise de renda no setor agrícola. Para enfrentar estes problemas, a Lei de 1981 avançou em duas direções. Na primeira, criou instrumentos para permitir a garantia dos preços-suporte, sem a necessidade do poder público adquirir o excesso de produção. Esses instrumentos, chamados Pagamentos de Deficiência nos

Empréstimos (*Loan Deficiency Payments – LDP*) e Ganhos nos Empréstimos de Comercialização (*Marketing Loan Gains – MLG*) eram basicamente o pagamento, aos produtores, da diferença entre o preço suporte e o preço de mercado. Além disso, o programa de *target prices* foi mantido como mecanismo de controle de oferta.

A segunda providência a ser tomada foi o estabelecimento de várias medidas para tornar a lei menos intervencionista e mais orientada para o mercado. Entre essas medidas estão a redução dos preços suporte, o congelamento dos *target prices*, a vinculação dos preços-suporte aos preços de mercado (antes eram vinculados aos custos de produção) e a concessão de poderes ao Secretário de Agricultura para promover mais reduções, em caso de necessidade. Estas medidas foram uma mudança importante nos rumos da política agrícola norte-americana.

No início dos anos 1980 a administração Reagan buscava diminuir os gastos com o programa agrícola por motivos orçamentários, assim como diminuir a intervenção estatal nesta parte da economia. A Agriculture and Food Act de 1981 foi avaliada como um passo importante na desoneração do orçamento federal e criou a expectativa de um maior desmantelamento do protecionismo da política agrícola. (LIMA, 2008, p. 60)

A Lei Agrícola de 1996 começa ser discutida um ano antes, em 1995. O contexto era de preços agrícolas elevados, estoques em seus níveis mais baixos nos últimos 50 anos, exportações agrícolas que batiam recordes desde 1994 e uma renda rural que crescia consideravelmente. A tendência no momento, impulsionada pelos resultados da Rodada Uruguai, era a de liberalização. Um marco da liberalização da política agrícola americana foi a *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* de 1996, que após diversos pequenos movimentos liberalizantes desde os anos 1980, puxados por motivos orçamentários, conseguiu abrir uma brecha liberal na política agrícola norte-americana. (LIMA, 2008, p.60,61).

Apesar de ser considerada como liberalizante, a Lei Agrícola de 1996 foi sendo modificada por algumas leis emergenciais que transferiam mais recursos para os agricultores. Entre 1996 e 2001, o governo dos EUA transferiu diretamente, em subsídios, um grande montante aos para os produtores americanos. Gradativamente essas transferências foram aumentando o que tornou o produtor americano extremamente dependente do subsídio público em suas operações produtivas. Cerca de 40% da renda agrícola, mais de US\$ 20 bilhões por ano, em 1999, 2000 e 2001, foi formada por pagamentos diretos do governo. Parte das contestações brasileiras no caso do algodão referem-se às leis desse período. (LIMA, 2008, p. 62).

Em 2001, quando começaram as discussões para aprovação da nova Lei Agrícola, o contexto era o de uma crescente dependência dos produtores nas transferências e subsídios governamentais e na persistência de preços baixos no mercado mundial. Dessa forma, a tendência era pelo aumento

do montante de subsídios e pelo retorno ao forte intervencionismo das leis anteriores a 1985, só que sem os mecanismos de controle da oferta. É importante ressaltar que, havia sim uma preocupação com o caráter legal dos programas a serem instituídos pela Lei Agrícola de 2002. Porém, a pressão interna foi mais forte e os novos subsídios acabaram instituídos.

*Na Farm Security and Rural Investment Act de 2002, um grande aumento dos gastos foi aprovado, assim como novos programas de subsídios. A lei de 2002 representou uma maior “reversão do espírito da lei de 1996”. [...] o interesse doméstico prevaleceu sobre os compromissos internacionais. (LIMA, 2008, p.62,63)*

A aprovação da Lei Agrícola de 2002 gerou uma enorme insatisfação do Brasil – e de outros países menos desenvolvidos da África – especialmente no que diz respeito aos mecanismos protecionistas que passariam a ser adotados para o algodão. Este descontentamento levou à um pedido de consulta no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

### **O Contencioso do Algodão na OMC**

Em 2002, o Brasil (autor principal) e mais quatro produtores africanos de algodão (que entraram como terceiras partes no processo) entram com um pedido de consultas aos Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial de Comércio. O Brasil alega que os subsídios dados aos produtores de algodão causam a queda artificial do preço mundial do produto o que reduz a competitividade do algodão produzido pelo Brasil.

As consultas seguiram por um ano, até que em 2003 foi aberto um painel no Órgão de Solução de Controvérsias. No início de 2005, após todas as instâncias do julgamento terem sido cumpridas - inclusive a de apelação - o órgão emitiu decisão favorável ao Brasil. O Órgão concluiu que os subsídios dados aos produtores norte-americanos pelo governo eram ilegais e que estes deveriam ser retirados.

*De modo geral, foram quatro os resultados significativos apontados pelo SSC contra os Estados Unidos e a favor do Brasil: 1) Programas de Garantia de Crédito à Exportação foram considerados subsídios proibidos; 2) O programa Step 2, pelo qual se efetuavam pagamentos a exportadores e processadores domésticos de algodão norte-americano, foi considerado subsídio proibido; 3) A cláusula da paz não impedia o questionamento dos subsídios domésticos norte-americanos e; 4) Os subsídios domésticos norte-americanos ao algodão implicaram grave prejuízo ao Brasil. Algumas poucas medidas de adequação foram implementadas. (LIMA, 2008, p. 79)*

O Brasil conseguiu demonstrar que os subsídios domésticos aplicados pelo governo americano eram superiores ao que a OMC permite. Conseguiu provar também que estes

pagamentos foram prejudiciais aos produtores brasileiros. Esta vitória foi importante para o Brasil não só no âmbito comercial, mas também no político.

*Brazil's use of WTO dispute settlement and particularly its successful challenges against U.S. and EU agricultural subsidy policies have provided a vehicle for Brazil to advance its stature and positions in the WTO trade law system. The U.S.-Cotton and EC-Sugar complaints, in particular, contributed to Brazil's status as a leader of the G-20 group of developing nations<sup>158</sup> and a member of a new "quad" for structural leadership within the WTO.<sup>159</sup> The cases helped focus considerable international political and media attention on the adverse impacts of U.S. and European agricultural subsidy programs on agricultural production in developing countries. The cases created leverage for Brazil in the Doha Round negotiations and provided tools for opponents of the subsidies in U.S. And EU internal political debates. (SHAFFER, SANCHES, ROSENBERG, 2008, p 421)*

Após a decisão final do OSC, foi dado um prazo para que os Estados Unidos adequassem a sua política agrícola ao que foi decidido na OMC. Este prazo era até setembro de 2005. Porém, a adequação foi apenas parcial. Houve de fato algumas modificações em determinados programas, porém, o principal deles, o Step 2, não sofreu modificações no prazo determinado.

O programa de Garantia de Crédito à Exportação sofreu modificações. Entretanto, os programas Pagamentos Diretos, Marketing Assistance Loan, Pagamentos Contra-Cíclicos e Step 2 não sofreram as ações necessárias nos prazos estipulados. [...]. O parecer da OMC potencializou a demanda brasileira com tecnicidade e legitimidade internacionais, resultou em algumas reformas, mas não conseguiu impor a eliminação do Step 2 no prazo estipulado, nem dos outros subsídios domésticos considerados irregulares. (LIMA, 2008, p.88)

O Brasil não ficou satisfeito com a adequação parcial dos Estados Unidos e pediu o estabelecimento de um painel de implementação no OSC. O Painel foi autorizado em setembro de 2006. Em 2007 o OSC chega a conclusão de que os Estados Unidos haviam descumprido a decisão do órgão e não haviam eliminado os subsídios proibidos. Os norte-americanos apelaram da decisão e perderam novamente em 2008. Com esta vitória o Brasil ganha o direito de retaliar os Estados Unidos.

A entidade declarou a vitória final do Brasil na disputa contra os subsídios americanos ao algodão, abrindo a possibilidade legal para uma retaliação contra Washington. A OMC confirmou em sua instância máxima que os subsídios americanos eram "inconsistentes" com as práticas internacionais e pedia que os programas de ajuda aos produtores fossem modificados para se adequar à lei. Caso contrário, enfrentariam retaliações. (AGÊNCIA ESTADO – Brasil reabre disputa contra subsídios dos EUA - 26/08/2008).

## O Processo de Retaliação

A vitória final do Brasil no OSC abriu caminho para que o país encaminhasse um pedido à OMC para avaliar o valor e a forma que o país poderá usar para aplicar as retaliações autorizadas pelo órgão. Apesar do desconforto político que este pedido poderia trazer, o Brasil optou por ir adiante no caso e em agosto de 2008 reabriu oficialmente o processo que pedia autorização para retaliar os Estados Unidos em US\$ 2,5 bilhões. O valor seria relativo ao prejuízo causado pelos subsídios norte-americanos.

Em agosto de 2009 a OMC autorizou o Brasil a retaliar os Estados Unidos. Neste momento não foi divulgado um valor fixo para as retaliações, mas foi disponibilizada uma fórmula que permite que o governo brasileiro calcule o montante.

A Organização Mundial do Comércio (OMS) autorizou, na manhã desta segunda-feira, 31, o Brasil a impor retaliações sobre o governo americano em resposta aos subsídios ilegais que a Casa Branca distribuiu aos produtos de algodão. Porém, a OMC não chegou a um valor fixo e apenas indicou ao Brasil uma fórmula matemática que poderá ser utilizada para calcular a cada ano o valor da retaliação. O Itamaraty havia pedido para impor sanções de US\$ 2,5 bilhões. Os americanos indicaram que somente aceitariam ser retaliados em 1,5% do valor pedido para o Brasil. (JAMIL CHADE – AGÊNCIA ESTADO – OMC AUTORIZA BRASIL RETALIAR EUA - 31/08/2009)

Com o parecer em mãos o Brasil divulgou então, em novembro de 2009, uma lista prévia com 222 produtos americanos que sofreriam sobretaxas. Esta lista ainda deveria ser submetida a uma consulta por parte dos empresários do setor. Os produtos escolhidos seriam sobretaxados em até 100 pontos percentuais além da tarifa atual de importação.

Quanto aos produtos americanos dos quais eventualmente aumentará a tarifa, o governo brasileiro publicou uma lista de 222 itens, que atualmente está submetida a consultas perante os empresários. A lista. [...] Nos produtos que forem escolhidos, o governo brasileiro aplicará tarifas adicionais de até 100 pontos percentuais acima das que já aplica à importação dos mesmos. Entre os produtos incluídos na lista prévia, estão óleos brutos e processados, automóveis, refrigeradores, produtos de consumo como alto-falantes, lentes de contato, óculos de sol, escovas de dentes, produtos de beleza e higiene, tecidos, chicletes, sucos e frutas, batata, sardinha, óleos vegetais e remédios. (AGÊNCIA ESTADO – BRASIL RECEBE PERMISSÃO DA OMC PARA APLICAR SANÇÕES CONTRA EUA - 19/11/2009)

Outro aspecto importante da decisão da OMC foi o fato de o órgão ter permitido que a retaliação fosse feita não apenas sob bens de consumo, mas também sobre serviços e direitos de propriedade intelectual. Este tipo de retaliação é chamada de retaliação cruzada. Desta forma, as

sanções aplicadas pelo governo brasileiro iriam causar um impacto significativo no comércio entre os dois países.

Apesar da vitória, impor sanções aos Estados Unidos é um assunto delicado. A efetiva aplicação da decisão da OMC poderia causar um abalo nas relações bilaterais dos dois países. Há claramente uma diferença de poder entre os dois países. A vitória do Brasil é significativa, nunca antes um país em desenvolvimento chegou tão longe em um contencioso contra um país desenvolvido. O próprio Brasil já havia ganhado o direito de retaliar um país desenvolvido, foi uma vitória contra o Canadá em relação aos subsídios dados pelo país para fabricação de aviões. No caso da decisão atual, sobre o algodão, a aplicação da retaliação contra os Estados Unidos é iminente e está obrigando os norte-americanos a rever suas políticas de forma a achar uma solução que seja satisfatória para o Brasil evitando assim a efetiva aplicação da decisão da OMC.

## **O Acordo**

Os Estados Unidos consideraram dura a lista final de produtos que poderiam ser sobretaxados pelo governo brasileiro e decidiram então negociar um acordo com o governo brasileiro a fim de evitar a aplicação da retaliação. Vários representantes do governo americano foram enviados ao Brasil para negociar este acordo, que teve um desfecho positivo e até o presente momento (abril de 2011) evitou a retaliação.

O acordo prevê que prevê a fixação de um limite anual de gastos dos Estados Unidos com os programas de subsídios. O teto terá que ser inferior à média dos gastos entre 1999 e 2005 que foi o período questionado no processo de solução de controvérsia iniciado pelo Brasil na OMC.

[...] a cada programa que distorça o comércio, os valores aplicados serão abatidos do teto. Quanto mais distorcido o programa, maior o abatimento. Além disso, os dois países farão consultas trimestrais que irão até a mudança da lei agrícola norte-americana, prevista para 2012. Essas consultas servirão para determinar como os programas previstos na nova lei serão contabilizados no limite anual. (RENATA VERISSIMO - AGÊNCIA ESTADO – ACORDO COM EUA PREVÊ LIMITE NA CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS -17/06/2010)

Além disso, o governo norte-americano deverá fazer uma revisão do programa de garantia de crédito à exportação (conhecido como GSM) a cada seis meses. O acordo previa que a primeira revisão seria feita em outubro de 2010. O programa seria ser alterado para reduzir o prazo de pagamento médio para no mínimo 16 meses até o final de 2012, o prazo que consta na lei é de 20 meses.

Outra medida foi a adequação no pagamento do prêmio de risco cobrado pela operação de crédito. “Sempre que o valor usado pelo programa ultrapassar 48% do orçamento semestral, o valor do prêmio de risco será elevado em pelo menos 11%. Se, no entanto, ultrapassar 55% do orçamento semestral, o reajuste será de pelo menos 15%”. (RENATA VERISSIMO - AGÊNCIA ESTADO – ACORDO COM EUA PREVÊ LIMITE NA CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS -17/06/2010).

O acordo também contempla a criação de um fundo que compensará a perda dos produtores Brasileiros. A criação do fundo foi negociada em abril, e era uma demanda da Associação Brasileira de Produtores de Algodão (Abrapa).

[...]os recursos do fundo de compensação serão destinados à pesquisa sobre combate a pragas que prejudicam lavouras de algodão e também ao desenvolvimento de tecnologias que garantam um aumento da produtividade das lavouras brasileiras. O valor anual do fundo será gerenciado pela Abrapa, que financiou o contencioso movido pelo Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC) contra os subsídios dos EUA ao algodão. (FABIOLA SALVADOR, RENATA VERISSIMO – AGÊNCIA ESTADO – BRASIL E EUA DISCUTIRÃO COMPENSAÇÃO A COTONICULTORES - 05/04/2010)

O Brasil considerou as medidas americanas suficientes e aceitou o acordo. Porém, o entendimento não significa a suspensão definitiva da retaliação. Caso os Estados Unidos descumpram o acordo o Brasil ainda pode retaliar o país. Até o momento os Estados Unidos tem cumprido o acordo e as retaliações estão suspensas. Resta saber se o Congresso americano irá aprovar as mudanças necessárias na Lei Agrícola de 2012.

## CONCLUSÃO

Desde que se tornou independente, o Brasil busca se legitimar como um ator ativo no contexto internacional. Para alcançar esta meta o país, ao longo de sua história, passou por mudanças significativas no que diz respeito à sua Política Externa. Estas mudanças aconteceram em todas as vertentes do governo, no executivo, no legislativo e no judiciário. No que diz respeito especificamente à Política Comercial Externa brasileira, estas mudanças vão desde a postura do país nos órgãos internacionais até a relação que o Brasil tem com seus principais parceiros comerciais, em especial na relação mantida com os Estados Unidos.

No início de sua trajetória como ator internacional o Brasil sequer tinha uma política externa independente, todas as decisões do país eram tomadas pela metrópole, Portugal. Após a independência, o Brasil passou a fazer sua própria política comercial, que foi por muito tempo focada na agricultura. Esta situação se manteve por um longo período da história e foi endossada pelos chamados ciclos dos produtos, como pau-brasil, açúcar, ouro, algodão, borracha, café, entre outros. Na década de 1930, porém o governo brasileiro fez o primeiro movimento para mudar os rumos da sua trajetória.

Getúlio Vargas assume o poder em 1930, logo após a crise de 1929. A crise abalou o Balanço de Pagamentos brasileiro, o câmbio estava depreciado e as importações atingiram preços altíssimos. A solução foi iniciar oficialmente o processo de industrialização do país, processo este que foi baseado em uma política de proteção do setor interno, estimulando assim a produção local. Com uma maior produção interna, o país seria capaz de reduzir significativamente suas importações.

Além do impulso à industrialização e da redução da pauta importadora brasileira a Importação por Substituição de Importações também consolidou a estrutura estatal brasileira que seria responsável, mais adiante, pelo sucesso do Brasil nos organismos internacionais relacionados ao comércio.

Porém, a substituição de importações não alcançou o resultado esperado e o Brasil teve que novamente mudar os rumos da sua política comercial. Neste momento, as discussões focadas na liberalização de bens nas rodadas de negociações do Gatt estavam em pleno vapor e o protecionismo envolvido no processo de substituição de importações era mal visto pelos outros atores internacionais. Esse protecionismo exacerbado do governo brasileiro acabava por dificultar que o país obtivesse sucesso dentro do Órgão de Solução de Controvérsias. A mudança veio com o fim do governo militar, na década de 1980.

A transição do modelo protecionista para o modelo liberal foi feita de forma gradual, mantendo o legado histórico das políticas comerciais brasileiras. O marco desta mudança é o Governo de José Sarney, pois foi este governo que consolidou a transformação da política comercial brasileira. A mudança de rumos foi essencial para que o governo seguinte, de Fernando Collor, instituísse o mecanismo de abertura comercial que, por sua vez, foi importante para criar um novo desafio para o comércio exterior brasileiro. A abertura iria forçar a modernização do sistema produtivo do país, elevando assim sua competitividade no mercado externo. Elevar a competitividade significou, para o Brasil, uma maior participação no cenário internacional.

Com uma política comercial mais direcionada para os princípios liberalizantes que estavam sendo discutidos nos fóruns internacionais, o Brasil ganhou legitimidade e se tornou um ator a ser ouvido e respeitado nas negociações. Outro fator importante para que o país fosse visto desta maneira foi a incorporação do pensamento negociador multilateral ao escopo das teorias de comércio.

O pragmatismo pela distância, adotado até a década de 90, foi abandonado e tomou seu lugar a diplomacia pela integração, que pregava a solução dos problemas internacionais do país pela participação ativa nas negociações e na formulação das normas que iriam reger todo sistema global. Essa postura integradora ganhou ainda mais força com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para Presidência do Brasil. O governo Lula deu ênfase à participação plena do Brasil nos fóruns multilaterais de comércio, em especial na Organização Mundial de Comércio.

Na OMC, o Brasil conseguiu inclusive se articular com um grupo de outros 19 países em desenvolvimento que busca uma mudança nos mecanismos de negociação de liberalização de bens e serviços dentro da OMC. Para este grupo, chamado de G-20 comercial, é importante estabelecer mecanismos de negociação que favoreçam também os países de menor desenvolvimento. Esta meta foi atingida na reunião ministerial de Genebra, onde os acordos passaram a ser discutidos entre todos os atores, se tornando então mais transparentes e consolidando o Brasil, e o G-20, como atores importantes no cenário internacional.

Em relação ao mecanismo de solução de controvérsias, a mudança na política comercial brasileira também foi benéfica. O país, que antes era um ator inexpressivo nos contenciosos do Gatt, passou a ser um dos países em desenvolvimento que obteve mais sucessos no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Aqui é importante ressaltar, no entanto, que também colaborou para o sucesso do Brasil no OSC a criação da OMC e a institucionalização do órgão.

O Brasil iniciou, foi parte demandante e terceira parte em inúmeros contenciosos dentro da OMC, alguns deles, como o caso dos aviões Bombardier do Canadá, tiveram resultados importantes e também foram alvo de atenção da imprensa nacional e internacional. Porém, o que obteve os resultados mais importantes para o Brasil – e também para outros países em desenvolvimento – foi

o caso do Contencioso do Algodão.

Depois de ouvir os produtores de algodão e empresas do ramo, o governo brasileiro chegou à conclusão que os subsídios fornecidos pela Lei Agrícola (*Farm Bill*) norte-americana distorciam o mercado internacional de algodão, o que causou a queda dos preços da *commodity* em aproximadamente 15% e isso estimulou o desvio de comércio, causando assim prejuízos ao setor no Brasil e em alguns países africanos. Tendo chegado a esta conclusão, o Brasil acionou o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. O Objetivo era obrigar os Estados Unidos a reduzir os subsídios dados aos seus produtores.

O Brasil obteve sucessivas vitórias no órgão, porém os Estados Unidos se recusaram a cumpri-las. Em geral, casos como este, em que o país demandante não é desenvolvido e o país demandado é, param neste ponto. É muito difícil para um país em desenvolvimento obrigar o país desenvolvido a cumprir uma decisão que prejudica seu setor interno. Porém, as mudanças que foram implementadas na política externa comercial do Brasil tornaram o país um ator relevante e com força política suficiente para dar continuidade ao processo iniciado na OMC. E foi deste modo que o Brasil agiu, consolidando assim sua inserção internacional como ator de peso.

Após oito anos do início da disputa, o Brasil ganhou o direito de retaliar comercialmente os Estados Unidos. A OMC autorizou o Brasil a retaliar os Estados Unidos em bens, serviços e propriedade intelectual. Foi neste ponto que o Brasil demonstrou sua força política. Durante todo o período em que o contencioso existiu, o Brasil esteve aberto à propostas por parte do Governo americano que impedissem a efetiva retaliação. Os norte-americanos reagiram dando continuidade aos seus subsídios e se negando a fazer um acordo. Chegaram a ameaçar o Brasil com uma contra-retaliação caso se seguisse adiante com o caso.

O Brasil se negou a aceitar esta postura americana e de no dia 8 de março de 2010 a Câmara de Comércio Exterior brasileira (CAMEX) divulgou uma lista com 102 produtos americanos que sofreriam uma sobretaxação para que pudessem entrar no Brasil. A nova alíquota deveria entrar em vigor no dia 7 de abril de 2010, porém o governo brasileiro deixou claro, mais uma vez, que estaria aberto a negociações para evitar a retaliação efetiva. Foi só então que o governo americano decidiu negociar.

No dia 17 de junho de 2010 os dois governos entraram em acordo e o governo brasileiro suspendeu o processo de retaliação até 2012, mediante a garantia da diminuição gradual dos subsídios ilegais até 2012. O acordo está em vigor, porém não descarta a possibilidade de o Brasil ainda assim usar seu direito de retaliar. O país se comprometeu a não fazer isso enquanto o acordo estiver em vigor, mas pode a qualquer momento denunciá-lo, caso os Estados Unidos não cumpram com o prometido e o governo brasileiro já deixou claro que irá fazê-lo se for o caso. Esta vitória consolida as mudanças que foram feitas de forma gradual na política externa brasileira.

A adoção na década de 90 de uma política comercial externa mais focada na resolução ativa dos problemas brasileiros influenciou de forma positiva a maneira como o país lida com os casos de controvérsias na Organização Mundial de Comércio (OMC), em especial no caso específico do algodão. Essa mudança de postura, porém não significou o abandono do legado histórico que foi formado sempre procurando respeitar os princípios do pacifismo, respeito ao direito internacional, defesa da autodeterminação dos povos, não-intervenção e pragmatismo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações internacionais e política externa do Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula**. Revista Brasileira de Política Internacional, n. 47, p.162-184, 2004.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de; BARBOSA, Rubens Antônio (Org.).**Relações Brasil-Estados Unidos: Assimetrias e convergências**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.
- AMORIM, Celso. **Política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos**. Observatório Político Sul-americano, Rio de Janeiro, n. 4, p.00-00, mar. 2005. Disponível em: <[www.gedes.org.br](http://www.gedes.org.br)>. Acesso em: 25 jan. 2011.
- CASTELAN, Daniel Ricardo. **O fim do consenso e o consenso do fim: A reforma da política comercial brasileira entre 1985 e 1994**. 2009. 160 f. Dissertação (Mestrado) - Puc- Rio, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <[http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?open=1&arqtese=0710391\\_09\\_Indice.html](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?open=1&arqtese=0710391_09_Indice.html)>. Acesso em: 25 jan. 2011.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. 559 p.
- ESTADO, Agência. **Brasil reabre disputa contra subsídios dos EUA**. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,brasil-reabre-disputa-contra-subsidio-dos-eua,230917,0.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2011.
- ESTADO, Agência; CHADE, Jamil. **OMC autoriza Brasil a retaliar os EUA**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+internacional,omc-autoriza-brasil-a-retaliar-os-eua,eco427224,0.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2011.
- ESTADO, Agência. **Brasil recebe permissão da OMC para aplicar sanções contra os EUA**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+internacional,brasil-recebe-permissao-da-omc-para-aplicar-sancoes-contra-eua,eco469135,0.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2011.
- ESTADO, Agência; VERÍSSIMO, Renata. **Acordo com EUA prevê limite na concessão de subsídios**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+geral,acordo-com-eua-preve-limite-na-concessao-de-subsidios,23669,0.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2011.
- ESTADO, Agência; VERÍSSIMO, Renata; SALVADOR, Fabíola. **Brasil e EUA discutirão compensação a cotonicultores**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+geral,brasil-e-eua-discutirao-compensacao-a-cotonicultores,12301,0.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2011.
- FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
- MANKIW, N. Gregory. Interdependência e ganhos de comércio. In: MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia: Princípios de Micro e Macroeconomia 2**. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001. Cap. 3, p. 48-61.
- MANKIW, N. Gregory. Aplicação: Comércio Internacional. In: MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia: Princípios de Micro e Macroeconomia 2**. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001. Cap. 9, p. 179-203.
- MARIANO, Jefferson. **Introdução à economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Multilateralismo, Democracia e Política Externa no Brasil: Contencioso das**

**Patentes e do Algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC).** *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 29, n° 1, jan/jun 2007, p. 7-38.

ORGANIZATION, World Trade. **WTO - What is WTO?** Disponível em: <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/whatis\\_e.htm#intro](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm#intro)>. Acesso em: 03 abr. 2011.

SHAFFER, Gregory; SANCHEZ, Michelle Ratton; ROSENBERG, Barbara. **The Trials of Winning at the WTO: What Lies Behind Brazil's Success.** *Cornell International Law Journal*, Eua, p. 383-502. 10 out. 2008. Disponível em: <[http://works.bepress.com/gregory\\_shaffer/20](http://works.bepress.com/gregory_shaffer/20)>. Acesso em: 25 jan. 2011.

THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional.** São Paulo: Aduaneiras, 2005. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/handle/2011/2364>>. Acesso em: 04 abr. 2011.