



Universidade de Brasília
Departamento de Relações Internacionais

Márcia Costa Ferreira

Eficácia do sistema de soluções de controvérsias da OMC:
análise do contencioso do algodão Brasil-Estados Unidos

Brasília
Abril 2011

Márcia Costa Ferreira

Eficácia do sistema de soluções de controvérsias da OMC:
análise do contencioso do algodão Brasil-Estados Unidos

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

Orientador: Prof. Dr. Flávio José Sombra
Saraiva

Brasília
Abril 2011

AGRADECIMENTOS

A todas as pessoas queridas que me agüentaram nesse processo monografal, principalmente meus pais, minha prima Clara e meus colegas da Secex e do IPRI.

RESUMO

O sistema multilateral de solução de controvérsias tem sua origem com o final da II Guerra Mundial. Muitas foram as dificuldades para se chegar ao mecanismo atualmente utilizado pela OMC, e o surgimento de novos temas na pauta de discussão tornam ainda mais complexo esse sistema. O caso do contencioso do algodão do Brasil contra os Estados Unidos é um dos mais relevantes na análise da eficácia desse mecanismo, pois pela primeira vez um país em desenvolvimento questionou os subsídios à exportação agrícola norte-americano e obteve sucesso em todas as instâncias, e ganhou destaque internacional. O país obteve direito a retaliação devido à resistência dos Estados Unidos em adequar sua legislação ao decidido pela OMC. O país não retaliou, mas é esperado que algum ganho tenha ocorrido para a cotonicultura brasileira, fato não verificado na análise desse estudo com base no fluxo comercial entre os dois países.

Palavras-chave: OMC, Sistema multilateral de solução de controvérsias, algodão.

ABSTRACT

The multilateral system of dispute settlement has its origins in the end of World War II. Many were the difficulties to settle the mechanism used nowadays in WTO, and the uprising of new themes in the agenda made it even more complex. The dispute over subsidies on upland cotton with Brazil as the complainant and the US as the respondent is one of the most relevant cases to analyze the efficiency of this mechanism, because it was the first time a underdeveloped country questioned the subsidies provided to US exporters and it has succeeded in all instances. Brazil has acquired the right to retaliate in a manner to pressure the US to adapt its legislation to the panel findings. There were no retaliation, but some kind of benefit should be noticed by now in the bilateral trade analysis.

Keywords: WTO, Multilateral dispute settlement system, cotton.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Procedimentos do Sistema de solução de controvérsias na OMC.....	19
Figura 2 – Exportações Brasileiras de Algodão.....	39

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Negociações multilaterais de comércio no GATT.....	17
Tabela 2 – Cronograma do contencioso.....	29
Tabela 3 - Cotação internacional de algodão (Liverpool).....	37
Tabela 4 – Exportações mundiais de algodão	38

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	8
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – O SISTEMA MULTILATERAL DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS	11
1.1. <i>O sistema de solução de controvérsias do GATT</i>	13
1.2. <i>A Rodada Uruguai</i>	15
1.3. <i>O Órgão de Solução de Controvérsias da OMC</i>	18
CAPÍTULO II – O CONTENCIOSO DO ALGODÃO	22
2.1. <i>Participação brasileira no GATT/OMC</i>	22
2.2. <i>A cotonicultura brasileira</i>	25
2.3. <i>O contencioso</i>	26
CAPÍTULO III – EFEITOS DO CONTENCIOSO PARA O COTONICULTOR BRASILEIRO	36
CONCLUSÃO	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42
ANEXO I – ATUAÇÃO DO BRASIL NO OSC DA OMC	46

LISTA DE SIGLAS

AsA	Acordo sobre Agricultura
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio <i>(General Agreement on Tariffs and Trade)</i>
IBA	Instituto Brasileiro do Algodão
ITC	International Trade Centre
OAp	Órgão de Apelação
OIC	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias

INTRODUÇÃO

Em 27 de setembro de 2002 a representação brasileira na Organização Mundial do Comércio (OMC) entrou com processo de consultas com os EUA por questionar a legalidade da legislação daquele país que autorizava subsídios à produção e exportação do algodão norte-americano, o que acabava afetando o preço no mercado internacional do bem e, conseqüentemente, prejudicando a exportação dos demais países que possuem vantagens comparativas, em especial o Brasil. Após as consultas, o Brasil solicitou abertura de painel contra os Estados Unidos na OMC e acabou por ter parecer favorável tanto no órgão de solução de controvérsias, quanto no órgão de apelação (LIMA, 2006). Como os Estados Unidos não cumpriram o acordado, o Brasil acabou por adquirir direito à retaliação na forma de suspensão de concessões no comércio de bens e nas áreas de serviços e propriedade intelectual, não utilizado (OLIVEIRA, 2010).

Segundo Presser e Almeida (2004), a importância da conquista do país na disputa pode ser vista como “um exemplo bem-sucedido de desenvolvimento de capacidades (*capacity development*) em negociações internacionais por parte de um país em desenvolvimento”. Outros autores, como Azêvedo (2010) e Cross (2006), destacam a importância política desse feito não só do Brasil, mas principalmente enquanto país em desenvolvimento. Entretanto, ainda falta literatura relativa à mensuração dos impactos econômicos dessa disputa, a fim de quantificar os avanços na liberalização do comércio internacional de bens agrícolas, representado nesse caso pelo algodão.

Da literatura pesquisada, apenas o trabalho de Brown (2004) e de Büttler e Hauser (2000) tratam dos aspectos econômicos do mecanismo multilateral de solução de controvérsias no campo comercial. Brown (2004), ao aplicar um modelo econométrico para testar a eficácia do sistema, encontrou poucas evidências empíricas de que apenas os procedimentos padrões do GATT e da OMC fossem capazes de solucionar as disputas comerciais internacionais no período de 1973 a 1998. Já Büttler e Hauser (2000) utilizaram teoria dos jogos para entender economicamente o sistema de solução de controvérsias da OMC e concluem que os agentes não teriam incentivos para não introduzir novas barreiras comerciais apenas

com base no mecanismo de solução de controvérsias e que seria racional o país perdedor do painel atrasar a implementação deste. Estaria essa instituição de governança global cumprindo seu papel e de fato ajudando a criar um comércio internacional mais livre? Nos anos mais recentes, ao analisar o caso do contencioso do algodão, algo teria mudado em relação ao estudado por Brown? Com a análise econômica do caso em estudo, pretende-se também avaliar a eficácia desse sistema multilateral de solução de controvérsias.

O objetivo do estudo será averiguar a eficácia do sistema de solução de controvérsias da OMC nesse caso do contencioso do algodão contra os Estados Unidos. Para tal, o estudo dividir-se-á em três capítulos, além da parte introdutória. No primeiro, será apresentada uma breve história da criação da OMC e será detalhado o mecanismo de funcionamento do sistema de soluções de controvérsias da Organização; o segundo abordará o contencioso, explicitando os acontecimentos e também a análise política, fundamentando-se em análises acerca da institucionalização do sistema multilateral e do papel dos países em desenvolvimento nesse contexto. O terceiro capítulo, por sua vez, começará avaliando o fluxo de comércio de algodão entre Brasil e Estados Unidos em busca de alterações em termos de preço internacional do bem e variações na quantidade comercializada. Por fim, será feita uma análise sobre a relevância do contencioso para os produtores brasileiros de algodão, buscando ressaltar o papel do multilateralismo comercial nesse contexto, dadas as conseqüências econômicas.

CAPÍTULO I – O SISTEMA MULTILATERAL DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Ao final da Segunda Guerra Mundial, os países encontravam-se em grave crise financeira e a busca por recuperação econômica e por uma paz internacional a fim de evitar novos conflitos daquela magnitude passava necessariamente por um fortalecimento do sistema de solução de controvérsias multilateral. Com a crise de 1929, o mundo percebeu que as principais economias globais tinham se tornado interligadas, e essa interdependência não poderia ser desfeita. A fim de garantir que os países não entrassem em novos confrontos, seria necessário fazer um ordenamento econômico internacional, com o comércio mundial livre e bem regulamentado, de modo a garantir um comércio internacional justo sem desrespeitar a soberania dos países.

Para tornar tais metas possíveis foi criada uma frente de trabalho para o estabelecimento e manutenção da segurança internacional, resultando na criação de três instituições baseadas nos princípios intervencionistas keynesianos, princípios esses que tinham sido aplicados no plano de salvamento dos Estados Unidos da crise de 29 com o *New Deal*. Os projetos dessas instituições foram estabelecidos em uma reunião com os principais líderes da época em Bretton Woods, EUA, sejam elas: o banco de fomento ao desenvolvimento (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD), a fim de ajudar os países que estavam em dificuldades financeiras em decorrência da guerra; o Fundo Monetário Internacional – FMI, objetivando assegurar o funcionamento do sistema financeiro internacional através do monitoramento cambial e do balanço de pagamentos de seus países membros; e a Organização Internacional do Comércio – OIC, que serviria para regulamentar e controlar o comércio internacional.

As duas primeiras instituições foram criadas e cumpriram o propósito para o qual foram concebidas. Já no campo comercial, o documento constitutivo da OIC foi o Tratado de Havana, em 1947, resultado das negociações da Conferência de Comércio e Emprego de Havana. Segundo tal tratado, essa instituição visava aumentar continuamente o livre comércio internacional, dado que os países fecharam suas economias no pós-guerra, através de barreiras comerciais diversas,

principalmente com a elevação da carga tributária alfandegária. Tendo em vista a oposição do Congresso americano em aprovar a Carta de Havana a Organização não entrou em vigor e, buscando garantir a liberalização comercial almejada, os 23 países que haviam negociado em Havana voltaram a discutir as barreiras tarifárias com base no GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio). Esse acordo era parte integrante do Tratado de Havana, mas como não era uma organização internacional independente, mas sim integrante da ONU, teve suas negociações continuadas mesmo sem a aprovação do Tratado. Segundo Paiva Abreu (1998), dentre os 23 países presentes nas negociações iniciais do GATT, estava o Brasil, e o país também estava presente entre os 56 países que discutiam a criação da OIC na Carta de Havana em 1947. Assim, o GATT assumiu o papel de estabelecer as regras do comércio internacional de bens.

Tussie (1985:87) explica que o GATT não impunha a obrigação de que seus membros reduzissem as tarifas alfandegárias de forma indiscriminada, mas que tais tarifas eram objeto de negociações nos foros de discussão do Acordo. O princípio básico estabelecido pelo GATT para as negociações era o da “nação mais favorecida” (NMF), que aparecia em seu artigo primeiro e pretendia evitar a discriminação entre os membros, segundo o qual:

...qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade concedida por uma parte contratante a qualquer produto originado em qualquer outro país ou destino a ele, deve conceder-se de imediato e incondicionalmente a um produto semelhante originado nos territórios de todas as demais partes contratantes ou destinado a elas.

As principais medidas decorrentes do GATT durante o período que ficou em vigor, conforme exposto por Albertini (2010:7), foi a inclusão de cerca de 45.000 itens de concessões, além de um conjunto de regras para o funcionamento desse novo regime de comércio, incluído um sistema multilateral de solução de controvérsias comerciais.¹

¹ Para mais informações sobre a dinâmica de funcionamento do GATT, ver Finlayson e Zacher (1981).

1.1. O sistema de solução de controvérsias do GATT

Na concepção inicial do GATT, ele seria um mero acordo de negociação de tarifas alfandegárias, sendo a parte mais institucionalizada a Organização Internacional do Comércio, esta sim responsável por desenvolver um sistema de solução de controvérsias. Conforme mencionado anteriormente, a OIC não chegou a existir por falta da aprovação da carta de Havana por parte dos Estados Unidos, e a solução de controvérsias do campo mais abrangente do comércio internacional, não apenas tarifário, mas também não na plenitude do que havia sido acordado para a OIC, ficou a cargo do GATT. Assim, por não ser uma instituição formalmente constituída, seus integrantes não eram “membros”, mas sim partes contratantes do Acordo.

No Acordo original de 1947 não havia delimitação de um sistema para a solução de controvérsias, nem era mencionada a possibilidade de recursos a algum tribunal internacional existente à época. Conforme expõe Barral (2007:17), o GATT-1947 era um foro de negociações que “ressaltava a solução diplomática dos conflitos porventura existentes”. Os procedimentos que tratam da solução de controvérsias do GATT não encontram-se em um único arcabouço jurídico, estando espalhados no texto do acordo, sendo os principais os artigos XXII – que trata do direito de consulta contra qualquer Estado contratante acerca de questões relacionadas ao GATT, ou seja, em caso de controvérsias, o Estado reclamante deveria tentar solucionar a consulta com outra parte contratante – e o XXIII – que previa que essas consultas eram requeridas para provocar os mecanismos multilaterais do GATT, além de evidenciar que as partes contratantes poderiam decidir sobre ações de outras partes contratantes, e não somente investigar, recomendar e determinar tais ações. Segundo Albertini (2010: 11), estes artigos “também deram às partes contratantes o poder de, em casos graves, autorizar uma ou mais partes contratantes a suspender as obrigações do GATT para outras partes contratantes”.

Dado esse mecanismo diplomático de solução de controvérsia, nos primeiros anos de vigência do Acordo foram criados “grupos de trabalho” para analisar as reclamações apresentadas e propor medidas práticas. O principal motivo alegado pelos países contratantes para acionar o mecanismo de solução de

controvérsias era com base no princípio da “nulidade ou prejuízo” (*nullification or impairment*), que é quando um dos contratantes tem seus benefícios prejudicados devido a mudanças no regime comercial de outro país contratante ou a não execução das obrigações estabelecidas no Acordo. Nas primeiras decisões do mecanismo, o conceito de “nulidade ou prejuízo” apresentava ambigüidade ao definir como “atos que prejudicaram o comércio de outro, e que não poderia ter sido razoavelmente prevista quando a matéria foi negociada para uma concessão” (ALBERTINI, 2010:11), mas essa falha na definição foi mais tarde corrigida e vigora até hoje na OMC.

Em 1955 uma importante mudança ocorreu no sistema de solução de controvérsias do GATT, pois a análise das demandas das partes contratantes deixou de ocorrer no encontro bianual e foi criado um comitê específico para isso, chamado de Painel. Este, por sua vez, era composto de três ou cinco especialistas, dependendo da particularidade da demanda. Com essa modificação, o mecanismo se tornou menos diplomático e político para algo mais imparcial e técnico-judicial.

Mesmo com a criação do painel, a variação na crença dos atores internacionais no multilateralismo fazia com que o grau legalismo do sistema de solução de controvérsias do GATT também variasse. Foi após a Rodada de Tóquio, entre 1973 e 1979, que foi negociado um entendimento sobre esse mecanismo, que passou a se configurar de forma que a reclamação fosse apresentada ao painel de três membros, como anteriormente, e o relatório emitido por este fosse encaminhado ao Conselho do GATT. Contudo, para a instauração do painel e para a efetivação do relatório final apresentado por este painel, era necessário que houvesse consenso no Conselho, ou seja, que todos os contratantes se posicionassem favoravelmente, o que travava esse mecanismo, pois a parte reclamada poderia barrar o andamento do processo. Barral (2007:18) evidencia essa como “a mais grave falha do sistema de solução de controvérsias do GATT”, mas também menciona outros problemas relativos à linguagem aplicada, à transparência dos procedimentos, à pluralidade de procedimentos e à pressão por parte dos países mais poderosos sobre os membros do painel.

Outro motivo que gerou perda de confiança dos atores internacionais no sistema de solução de controvérsias do GATT foi a partir de 1979, quando alguns países contratantes firmaram um acordo sobre medidas não tarifárias, negociado na Rodada Tóquio, em 1970, chamadas de códigos, dos quais alguns possuíam um mecanismo de solução de controvérsias desvinculado do sistema geral do GATT. Esse sistema paralelo acabou por se mostrar mais travado que a regra geral, e somado ao fato desses códigos possuírem um conjunto de obrigações diferente, evidenciaram a necessidade do estabelecimento de um conjunto único de procedimentos de solução de controvérsias, sem a necessidade de consenso e que abrangesse todas as esferas legais das relações comerciais cobertas pelo acordo.

1.2. A Rodada Uruguai

Em setembro de 1986 teve início a Rodada Uruguai, e entre os principais tópicos a serem discutidos estava a reformulação do sistema de solução de controvérsias. Foram mais de sete anos de intensas negociações cujos temas contemplaram praticamente todo o comércio internacional de bens e serviços, propriedade intelectual e produtos agrícolas. Interesses divergentes principalmente dos países em desenvolvimento e desenvolvidos com relação à liberalização no setor agropecuário. Ferraz (2000) esclarece que essa dificuldade nas negociações derivava da necessidade de estabelecer novas regras para o comércio agrícola internacional ao mesmo tempo em que adequavam as políticas nacionais agrícolas existentes às novas regras.

Apesar do GATT ter servido como um fórum de discussões sobre liberalização do comércio internacional, ele não era institucionalmente constituído e se limitava ao comércio de bens. Com a inclusão de novos temas, fez-se necessária a criação de uma instituição que pudesse abarcar não apenas a parte tarifária do comércio, mas outras medidas de proteção comercial e outros temas, como comércio de serviços, propriedade intelectual, setores agrícola e têxtil² e outros. Assim, no final da Rodada Uruguai foi criada a Organização Mundial do Comércio, OMC, que

² No caso do setor têxtil, o acordo que tratava do tema era o Acordo Multifibras.

entrou em vigor em 1995, substituindo o GATT e incorporando os acordos feitos em seu âmbito.

Com relação ao mecanismo de solução de controvérsias, durante as negociações havia um grupo que enfocava na solução diplomática como principal forma de solução de conflitos por acreditarem que acordos comerciais deveriam seguir o caráter político inerente a esse tipo de acordo, e outro que defendia a criação de novas normas, pois uma estrutura regimental mais clara e definida aumentaria a credibilidade e previsibilidade das negociações multilaterais e, portanto, garantiria a defesa dos interesses dos Estados envolvidos.

Nesses sete anos e meio da Rodada, todas as regras do GATT/47 relativas à solução de controvérsias foram revisadas, sendo alteradas, mantidas ou excluídas, e se tornaram o anexo II do Tratado de Marraqueche, chamado de Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC). Tal entendimento regulamenta os procedimentos na aplicação das regras da OMC, GATT/94 e todos os acordos comerciais de bens anexados, além do GATS (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços), TRIPS (Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio) e TRIMS (Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio).

A adesão ao ESC passou a constituir requisito obrigatório para os membros da recém criada OMC. Segundo Jackson (2000:185), o ESC apresenta substanciais melhoras no procedimento de solução de controvérsias, quais sejam:

- a. Sistema de solução de controvérsias unificado para todos os membros da OMC, em todos os temas acordados, inclusive o comércio de serviços e direitos de propriedade intelectual, acabando com as divergências acerca dos procedimentos a serem adotados;
- b. Esclarecimento de que todas as partes do texto legal da Rodada Uruguai que forem relevantes para cada disputa pode, ser consideradas;
- c. Reafirmação de que os membros que tiverem seus direitos prejudicados poderão entrar com pedido de painel e que este

processo será iniciado, direito antes não garantido dada a necessidade de consenso, o que por vezes possibilitava que o país reclamado bloqueasse a formação do painel;

- d. Estabelecimento de um único e novo procedimento de apelação que substituiu a necessidade de aprovação do relatório final do painel pelo Conselho.

Para se ter uma idéia da evolução do sistema multilateral de comércio e a importância da Rodada Uruguai nesse contexto, o quadro abaixo apresenta um resumo de todas as rodadas anteriores do GATT e o volume do comércio afetado.

Tabela 1 – Negociações multilaterais de comércio no GATT

Data	Local	Países	Temas	Comércio afetado (US\$)
1947	Genebra	23	Tarifas	10 bilhões
1949	Annecy	13	Tarifas	n.d.
1951	Torquay	38	Tarifas	n.d.
1956	Genebra	26	Tarifas	2,5 bilhões
1960-61	Rodada Dillon	26	Tarifas	4,9 bilhões
1964-67	Rodada Kennedy	62	Tarifas e medidas antidumping	40 bilhões
1973-79	Rodada Tóquio	102	Tarifas, medidas não-tarifárias e acordos relativos ao marco jurídico	155 bilhões
1986-94	Rodada Uruguai	123	Tarifas, medidas não-tarifárias, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias, têxteis, agricultura, criação da OMC etc.	3,7 trilhões

Fonte: Organização Mundial do Comércio (OMC), 1998. Apud Ferraz (2006).

A Rodada Uruguai conseguiu tratar de uma gama variada de temas pertinentes tanto aos países em desenvolvimento quanto aos países desenvolvidos, apesar de suas divergências. Assim, ela contou com um número expressivo de países e possibilitou a criação da OMC e de um sistema de solução de controvérsias mais claro e técnico. Segundo O’Hara (2003:505): “For the first time in history an actual organization advances the interests of free trade, rather than simply an array of (‘gentlemen’s’) agreements such as GATT.”

1.3. O Órgão de Solução de Controvérsias da OMC

A Organização Mundial do Comércio, OMC, além de servir como foro de negociação de acordos multilaterais e implementar esses acordos (TRIPS, GATT, GATS, TRIMs), também possui como função expressa em seu Acordo Constitutivo a administração do sistema de solução de controvérsias, por meio do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), composto por todos os seus membros.

Da mesma maneira que ocorria no GATT-47, o princípio da nação mais favorecida permanece vigente na OMC, assim como o princípio do tratamento nacional, segundo o qual “um Membro da OMC não pode discriminar produtos importados originários dos territórios de outros Membros, devendo lhes garantir o mesmo tratamento jurídico concedidos aos produtores nacionais” (BARRAL, 2007:22). Apesar dos princípios de negociação, conciliação, mediação e arbitrariedade continuarem, a possibilidade dos países recorrerem da decisão do painel é uma inovação favorável à credibilidade do sistema.

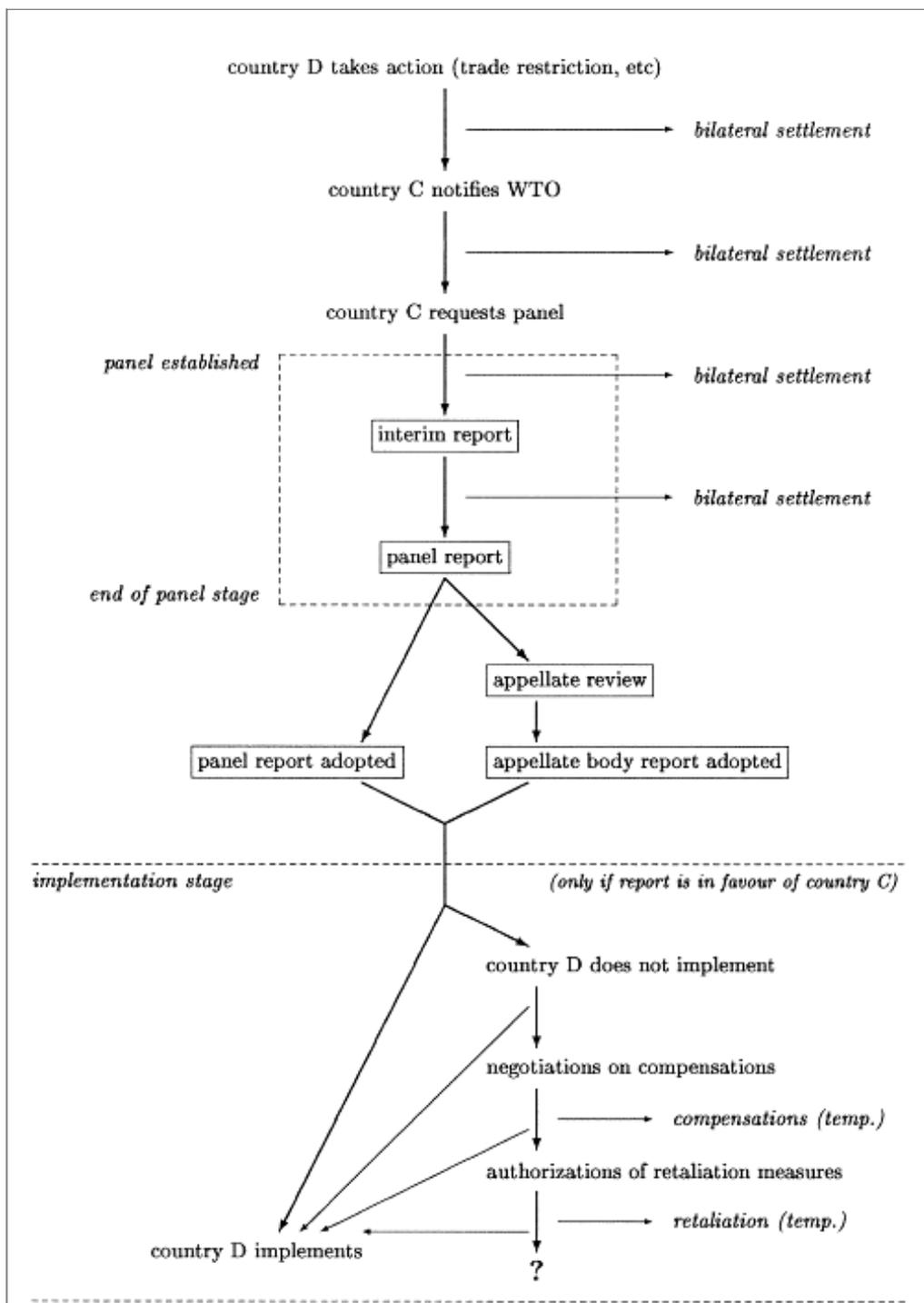
De acordo com o artigo primeiro do ESC, o sistema de solução de controvérsias tem jurisdição para resolver quaisquer controvérsias entre os Membros da Organização que derivem dos acordos firmados no âmbito da OMC, inclusive de seu acordo constitutivo, o que fornece maior segurança e previsibilidade jurídica à solução de controvérsias.

A utilização de painéis para decisão acerca de divergências entre membros foi mantida na OMC, mas contrariamente ao que ocorria no GATT, onde um painel só seria estabelecido por meio de consenso, na OMC ele só poderá ser bloqueado por meio de consenso negativo, ou seja, todos os membros manifestarem oposição à criação dele. Se houver recursos contra a decisão do painel, eles devem ser encaminhados ao Órgão de Apelação, que é o órgão capaz de confirmar, revogar ou modificar as decisões da primeira instância. Havendo apelação ou não, o passo seguinte é a implementação das decisões tomadas (do painel, caso não tenha recurso, ou do Órgão de Apelação, caso contrário).

Apesar de apresentar uma estrutura mais legalista (rule-oriented), o mecanismo de solução de controvérsias da OMC apresenta abertura para que

soluções negociadas sejam preferíveis ao litígio entre os membros. A figura abaixo apresenta um esquema dos procedimentos adotados por esse mecanismo.

Figura 1 – Procedimentos do Sistema de solução de controvérsias na OMC



Fonte: Büttler e Hauser (2000).

O país D apresentado no esquema é o país defendente, e o país C é o reclamante (*complainant*). Note-se que durante vários estágios do processo é admitido um acordo bilateral entre as partes, reforçando a preferência pela solução negociada entre as partes.

No momento em que o país C formalmente notifica a OMC que o país D não está tomando medidas que prejudiquem ou anulem seus benefícios (*nullification*) ou a obtenção de algum objetivo comercial estiver sendo impedido (*impairment*), de forma contrária ao presente no Acordo, outros países membros que se identificarem com o caso e tiverem interesse substancial na situação em litígio, podem entrar como terceiras partes no processo contra o país D. Se nenhum acordo for firmado em 60 dias, o país reclamante pode requerer o estabelecimento do painel, que deve ser formado em até no máximo 30 dias.

O estágio do painel normalmente não perdura por mais de seis meses, e nele são cautelosamente examinadas todas as evidências de ambas as partes. Büttler e Hauser (2000: 508) destacam a importância do relatório preliminar do painel, pois já que este contém os mais relevantes aspectos considerados pelo painel, pode ser encarado como um esboço do relatório final. O relatório preliminar é mantido em sigilo, podendo ser acessado apenas pelas partes envolvidas, que possuem uma última oportunidade de negociarem um acordo bilateralmente. Caso não isso ocorra, o relatório final é traduzido para os três idiomas oficiais da OMC e circula entre todos os membros da Organização.

Caso alguma das partes do litígio não concordar com o relatório final do painel, ele poderá entrar com recurso no Órgão de Apelação, que tem a função de “receber e julgar recursos propostos pelas partes litigantes contra as decisões dos painéis, apenas no que se refere à aplicação e interpretação das regras da OMC”, ou seja, “não [...] fará um revolvimento das questões de fato ou provas isoladamente” (ALBERTINI, 2010:30-31). Assim, em princípio, nessa fase não poderão ser levantadas questões substantivas nessa etapa, restringindo-se apenas a argumentos de direito.

O Órgão de Apelação, OAp, é composto por sete especialistas legais independentes cujos nomes serão aprovados por consenso pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). A possibilidade de recorrer ao relatório do painel é um dos principais melhoramentos decorrente das negociações na Rodada Uruguai comparado ao procedimento antes adotado no GATT. O Órgão pode confirmar, modificar ou revogar as conclusões do painel, sendo que na maioria dos casos já ocorridos, quase todos entraram com pedido de revisão no OAp e na maioria ele modifica as conclusões relevantes, pois concorda com as conclusões do painel, mas não com as razões que conduziram à conclusão adotada. Caso ele concorde tanto com o raciocínio quanto com a conclusão do painel sobre a consistência das medidas da OMC, o OAp sustenta as conclusões pertinentes.

Se a decisão for a favor do reclamante, é dado ao país defendente um prazo “razoável” – normalmente entre três e quinze meses – para adequar sua legislação à decisão tomada em conformidade com as obrigações que assumiu no âmbito da OMC. Se o país defendente não alterar a legislação de modo a contemplar as recomendações do painel (ou OAp, conforme o caso), medidas compensatórias poderão ser negociadas. Se em vinte dias as partes envolvidas não chegarem a um acordo acerca de suspensão de concessões, o país reclamante adquire o direito de tomar medidas retaliatórias, desde que observadas certas condições, como o volume das medidas ser proporcional ao prejuízo causado.

Vale salientar que essa suspensão de concessões tem caráter temporário e deve ficar em vigor apenas até a implementação das recomendações do relatório por parte do país defendente.

CAPÍTULO II – O CONTENCIOSO DO ALGODÃO

2.1. Participação brasileira no GATT/OMC

O Brasil participou nas negociações que levaram à criação do GATT, e foi um dos 23 países fundadores. Segundo Abreu (1998:5), a participação mais interessante no GATT nos anos 1960 foi a iniciativa conjunta com o Uruguai que propunha que os países desenvolvidos que violassem as regras pagassem uma compensação pecuniária para os países em desenvolvimento. Também foi proposto que as obrigações relativas ao acordo no GATT dos países em desenvolvimento pudessem se tornar sem efeito com relação aos países desenvolvidos caso estes introduzissem medidas que afetassem suas exportações, além de propor o princípio da retaliação coletiva como último recurso. Contudo, poucas mudanças no sistema de solução de controvérsias decorreram da iniciativa.

Assim como outros países em desenvolvimento, o Brasil concentrou esforços em negociações à parte do GATT que levaram em 1964 à criação da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento) e do Sistema Geral de Preferências (SGP), que concede aos produtos exportados originados em países em desenvolvimento tratamento tarifário diferenciado na entrada de países desenvolvidos.

O interesse dos países em desenvolvimento nas negociações do GATT era baixo, devido à predominância dos interesses dos países desenvolvidos, o que pode ser comprovado pelos resultados da Rodada Kennedy: enquanto a redução média das tarifas sobre produtos que interessavam aos países subdesenvolvidos foi de 20%, a redução sobre os produtos de interesse dos países desenvolvidos foi de 35-40%.

Com relação ao sistema de solução de controvérsias do GATT, o Brasil só utilizou-o uma única vez nos anos 70, quando juntamente com a Austrália, questionou o sistema de pagamentos para importadores de açúcar da Comunidade Européia, alegando que violava o Artigo XVI, “causing the EC share of the world market to increase and serious injury to other exporters.” (ABREU, 1998:8). O painel

se mostrou favorável ao pleito brasileiro, mas o caso foi encerrado devido a mudanças na legislação da Comunidade Européia.

Nas décadas seguintes, o número de casos envolvendo o Brasil cresceu substancialmente. Como reclamante, vale citar os seguintes casos:

- Em 1980, contra a Espanha sobre a legislação sobre café;
- Em 1982, junto com outros países, contra os subsídios à exportação de açúcar da Comunidade Européia;
- Consultas com os EUA sobre álcool etílico;
- Em 1988, em consultas com os EUA sobre o impacto desfavorável sobre as exportações brasileiras do Programa de Apoio às Exportações dos Estados Unidos;
- Em 1993, contra a imposição de dumping por parte da Comunidade Européia ao algodão brasileiro.

Um dos motivos que levaram esse maior interesse brasileiro a entrar com pedidos de consulta nesse mecanismo multilateral de solução de controvérsias foi o maior enfoque, principalmente em decorrência da Rodada Uruguai, de temas relevantes para a política externa do país, como produtos agrícolas, bebidas, têxteis e outros manufaturados. Oliveira (2010:19) destaca que apesar da participação secundária do Brasil até a Rodada Uruguai, a partir dela o país aumentou sua importância no que concerne “à capacidade de influenciar as negociações comerciais em curso no sistema multilateral”.

Inicialmente o Brasil atuou ceticamente com relação à criação de mecanismos mais eficazes de solução de controvérsias, mas passou a defender tais mudanças quando juntamente com outros países em desenvolvimento passou a encará-las como um novo palco para defender seus interesses perante a comunidade internacional.

De acordo com O'Hara (2003:506), a principal razão para que os países, bem como organizações não governamentais, e outras partes interessadas se utilizem cada vez mais do mecanismo multilateral de solução de controvérsias da OMC reside no fato de ser a melhor forma de resolver os problemas do comércio que impedem a globalização e os lucros corporativos do que qualquer outro acordo comercial na história da capitalismo. “Many interests want it to be a forum for their own concerns about free and fair trade. As the New Millennium Round³ of discussions struggle to take hold the stakes are high and the issues are diverse.”

Atualmente, o país é um dos mais ativos no sistema de solução de controvérsias, destacando-se principalmente em relação aos outros países em desenvolvimento. De acordo com o *website* da Organização, até março de 2011, o Brasil se envolveu em 25 casos como reclamante, 14 como respondente e 61 como terceira parte. No Anexo I, é possível observar a distribuição geográfica da atuação do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, tanto como reclamante, quanto como respondente. Nota-se que quase a totalidade dos casos em que o país entrou como reclamante foi contra países desenvolvidos, principalmente contra os Estados Unidos (10 casos) e União Européia (7 casos). No caso DS409, de 12 de maio de 2010, relativo à apreensão de medicamentos genéricos em trânsito, são dois respondentes: a União Européia e os Países Baixos.

A decisão favorável para o Brasil mais recente foi no caso DS382, contra as medidas antidumping impostas ao suco de laranja brasileiro pelos Estados Unidos. No dia 25 de março deste ano, foi divulgado para todos os membros da OMC o relatório final do painel que examinou a legalidade de medidas antidumping aplicadas pelos Estados Unidos sobre a importação de suco de laranja brasileiro. Em nota⁴, o governo brasileiro expressou satisfação com a determinação do painel, que considerou que o uso do *zeroing*⁵ em duas revisões administrativas, bem como o “uso contínuo” dessa metodologia em procedimentos antidumping sucessivos relativos ao suco de laranja é incompatível com o Artigo 2.4 do Acordo

³ Acerca da Rodada do Novo Milênio (New Millennium Round), ver Anderson (2000).

⁴ Nota nº 128 do Itamaraty de 25/03/2011.

⁵ Mankiw e Swagel (2005:116) explicam que o *zeroing* “allows officials to disregard instances in which foreign firms charge prices over fair value, thus offsetting supposed instances of undercharging”.

Antidumping. O relatório do painel deverá ser adotado pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC entre 20 e 60 dias a contar de hoje, a menos que haja recurso ao Órgão de Apelação.

2.2. *A cotonicultura brasileira*

A produção brasileira de algodão está historicamente relacionada à produção dos Estados Unidos. Desde o período da Revolução Americana, passando pelas duas Grandes Guerras, que reduziram a produção norte-americana, a cotonicultura brasileira aproveitava o estímulo e aumentava sua produção⁶. Contudo, outro fator a ser considerado com relação ao estímulo da produção brasileira de algodão entre 1934 e 1940 foi a redução da lucratividade do café, pois, conforme Brandis (1952:77): “To the Brazilian agricultural producer who planted cotton between the rows of his coffee trees it may well have seemed that it was the low price of coffee rather than the relatively high price of cotton that forced him into cotton production”.

Brandis (1952) revela que um dos fatores mais relevantes para o aumento da produção e exportação brasileira de algodão reside na política do governo dos Estados Unidos de proteção do preço de algodão, que permitiu que o preço relativo do algodão em comparação ao café viabilizasse essa especialização. Também é ressaltado que essa é apenas uma das causas, pois apesar de diversos analistas defenderem a tese de que o programa dos EUA foi o único responsável por esse aumento do papel do Brasil como exportador de algodão, não é justificável, pois se o governo brasileiro não tivesse acumulado tanto café com a política de manutenção de preços associada à queda da demanda por café em decorrência da crise de 1929, dificilmente seria atrativo para o agricultor brasileiro mudar o objeto de sua plantação.

Logo após a Guerra, tanto os EUA quanto o Brasil apresentaram queda na produção de algodão, mas se recuperaram rapidamente em 1948. Em 1989 o Brasil era o segundo maior exportador de algodão do mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos. Contudo, Brown (2000) revela o país não conseguiu se manter no

⁶ Para dados sobre o tema ver Brandis (1952:68).

posto por muito tempo, e no final da década de 1990 o Brasil reduziu sua importância como exportador de algodão devido a entrada de novos fornecedores e a balança comercial (exportações menos importações) apresentou-se negativa em decorrência do aumento da indústria têxtil. Apesar da participação das fibras sintéticas na indústria têxtil ter aumentado, o uso de algodão per capita aumentou 50% desde o fim da II Guerra Mundial.

Atualmente o país continua como um dos grandes produtores e exportadores mundiais de algodão. Em 2009, segundo dados do Trade Map, do International Trade Centre, o Brasil foi o nono maior exportador de algodão para o mundo, ultrapassando os US\$ 844 milhões.

O sucesso da cotonicultura brasileira pode ser atribuído à modernização da produção e ao incentivo à inovação que, conseqüentemente, levaram a um aumento da produtividade.

2.3. O contencioso

Em setembro de 2002 a representação brasileira na Organização Mundial do Comércio (OMC) entrou com processo de consultas com os EUA por questionar a legalidade da legislação daquele país que autorizava subsídios à indústria do algodão norte-americana, o que acabava afetando o preço no mercado internacional do bem e, conseqüentemente, prejudicando a exportação dos demais países que possuem vantagens comparativas, em especial o Brasil. Após as consultas, o Brasil solicitou abertura de painel contra os Estados Unidos na OMC e acabou por ter parecer favorável tanto no órgão de solução de controvérsias, quanto no órgão de apelação (LIMA, 2006). Como os Estados Unidos não cumpriram o acordado, o Brasil acabou por adquirir direito à retaliação na forma de suspensão de concessões no comércio de bens e nas áreas de serviços e propriedade intelectual, não utilizado (OLIVEIRA, 2010).

Azêvedo (2010) revela que quando o governo brasileiro decidiu se utilizar desse mecanismo de solução multilateral de solução de controvérsias, já era esperado que o processo de implementação das decisões possivelmente favoráveis seria complexo e demorado, não só por questões políticas, mas também legais. Alterar a política tradicional norte-americana de subsídios à agricultura não era encarada como uma tarefa fácil, apesar dos representantes brasileiros terem convicção da argumentação legal apresentada.

Os interesses do Brasil com esse mecanismo iam além de apenas reparar os danos causados aos cotonicultores brasileiros pela política norte-americana, mas questionar toda a estrutura dos EUA de subsídios agrícolas. Na escolha do objeto da disputa, a soja e o algodão estavam entre os mais cotados devido à relevância na pauta de exportações brasileiras, mas como o preço da soja no mercado internacional estava em franca ascensão justamente no período do painel, poderia gerar baixos desembolsos de subvenções. Contrariamente, o preço do algodão no mesmo período estava em trajetória decrescente, puxado pelos subsídios concedidos aos produtores e exportadores de algodão dos EUA, responsáveis por 40% do fornecimento mundial de algodão.

Não bastasse a complexidade do caso em si, outro fator tornava ainda mais inovadora a causa brasileira: o questionamento da cláusula de paz. Oliveira (2010:22) ressalta a importância desse fato, e explica que a cláusula, que faz parte do Acordo sobre Agricultura (AsA) firmado ao fim da Rodada Uruguai, estipulava que “os membros do sistema multilateral de comércio ficariam impelidos de acionar os subsídios agrícolas no sistema de solução de controvérsias da OMC e também de fazer uso de qualquer medida de compensação [...] de 1995 a 2003”. O propósito dessa cláusula era que os Estados-Membros tivessem um tempo razoável para adequar seus subsídios aos termos do acordo.

Contudo, a primeira conquista brasileira com o contencioso foi a entrada dos procedimentos de consulta ainda com o Acordo em vigência, pois o painel e o Órgão de Apelação interpretou que diversas medidas de proteção realizadas pelos EUA não se aplicavam à cláusula de paz.

O governo brasileiro, conforme exposto por Azêvedo (2010), buscava com o contencioso chamar a atenção da opinião pública mundial para a questão da ilegalidade e falta de razoabilidade da política dos Estados Unidos de apoio ao algodão, além de por em pauta a discussão sobre os efeitos nocivos das distorções causadas pelo protecionismo de países desenvolvidos ao comércio de produtos agrícolas, ponto relevante da então recém lançada rodada Doha.

No pedido de abertura do painel, o Brasil questionou a legalidade do programa *STEP 2*, que pagava, em dinheiro, aos exportadores e às fábricas norte-americanos a diferença entre o alto preço do algodão norte-americano e o baixo preço internacional, o que girava em torno de 10% do valor de mercado da produção de algodão nos Estados Unidos.

Outro ponto questionado pela delegação brasileira era a concessão de subsídios sob a forma de garantias de crédito à exportação, que prejudicavam as exportações brasileiras, assim como de outros países em desenvolvimento que vendem para os mesmos mercados que os EUA, mas não possuem condições para oferecer financiamento garantido.

Além desses pontos já abordados, era do interesse brasileiro que a Farm Bill 2002 e outras leis de norte-americanas que garantiam a concessão de massivos subsídios ao algodão, que em 2002 se aproximaram dos US\$ 4 bilhões, sendo que o valor total da produção de algodão dos Estados Unidos no mesmo ano foi de US\$ 3 bilhões.

Os países que entraram como terceiros países no contencioso foram: Argentina; Austrália; Benin; Canadá; Chad; China; Taipei; União Européia; Índia; Nova Zelândia; Paquistão; Paraguai; República Bolivariana da Venezuela; Japão e Tailândia.

O cronograma completo dos eventos relacionados ao processo do contencioso encontra-se detalhado na tabela a seguir.

Tabela 2 – Cronograma do contencioso

Data	Procedimento
27/09/2002	Solicitação de consultas do Brasil aos Estados Unidos
dez/2002 – jan/2003	Rodadas (3) de consultas entre Brasil e Estados Unidos
18/03/2003	Estabelecimento do painel
22 a 24/07/2003	Primeira sessão da primeira audiência com o painel
7 a 9/10/2003	Segunda sessão da primeira audiência com o painel
2 e 3/12/2003	Segunda audiência com o painel
26/04/2004	Relatório preliminar do painel
08/09/2004	Relatório final do painel
18/10/2004	Apelação dos EUA
12 e 13/12/2004	Audiência com Órgão de Apelação
03/03/2005	Relatório do Órgão de Apelação
21/03/2005	Adoção do relatório do Órgão de Apelação
01/07/2005	Fim do prazo concedido aos EUA para retirarem os subsídios considerados proibidos
21/09/2005	Fim do prazo concedido aos EUA para retirarem os subsídios que causam grave prejuízo ao Brasil ou eliminar os efeitos adversos por eles causados
28/09/2006	Estabelecimento do painel de implementação
27 e 28/02/2007	Audiência com o painel de implementação
27/07/2007	Relatório preliminar do painel de implementação
18/12/2007	Circulação do relatório final do painel de implementação
14 e 15/04/2008	Audiência com o Órgão de Apelação
02/06/2008	Circulação do relatório do Órgão de Apelação
25/08/2008	Retomada, pelo Brasil, de procedimento arbitral para estabelecer o montante e a forma das medidas de retaliação
2 a 4/03/2009	Audiência com os árbitros
31/08/2009	Divulgação da decisão arbitral sobre o montante e a forma das medidas retaliatórias autorizadas ao Brasil
11/02/2010	MP 482: o governo brasileiro estabelece procedimentos a serem utilizados em caso de suspensão de concessões na área de propriedade intelectual
fev/2010	O Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) diz estar aberto a negociações com os EUA para eventual acordo que evite a suspensão das concessões

Continua...

...continuação

Data	Procedimento
08/03/2010	A CAMEX divulga lista final de bens que terão suas alíquotas de Imposto de Importação majoradas para os EUA, conforme autorização do OSC da OMC, no valor de US\$ 591 milhões.
20/04/2010	O Brasil e Estados Unidos concluem a negociação de Memorando de Entendimento no âmbito do contencioso do algodão, que permite a criação de fundo para a transferência de recursos que serão destinados ao setor cotonicultor brasileiro no valor de US\$ 147,3 milhões anuais. A Resolução CAMEX n.º 20/2010 suspendeu por 60 dias, até 21 de junho, o início da retaliação, e, em troca, os EUA garantem mudanças em sua política de subsídios, além da abertura do seu mercado para as carnes brasileiras.
07/06/2010	É criado o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) para administrar os recursos repassados pelos EUA como forma de compensar o setor pelos prejuízos.
17/06/2010	Os Ministros da CAMEX aprovam os termos de um "Acordo-Quadro para uma Solução Mutuamente Acordada para o Contencioso do Algodão na Organização Mundial do Comércio (WT/DS267)", válido para um período de transição até fins de 2012, prazo previsto para conclusão do processo legislativo que colocará em vigor a nova lei agrícola norte-americana.
04/03/2011	Reunião de consultas entre representantes do Governo do Brasil e dos Estados Unidos da América, no âmbito do Acordo-Quadro. Negociações sobre as exportações de carne "in natura" suína brasileira dos EUA quase concluídas, mas sem avanços na bovina, apresentando atraso ao cronograma inicial apresentado pelo Departamento de Agricultura norte-americano. Próxima consulta prevista para abril/2011 a ser realizada nos Estados Unidos.

Fonte: Organização Mundial do Comércio (OMC), Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) e notas à imprensa do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE).

Conforme pode ser observado no quadro acima, o painel teve duração superior aos seis meses habituais devido à complexidade do caso. Em 8 de setembro de 2004 o relatório do painel circulou entre os membros e concluiu que a garantia de crédito agrícola para exportação está sujeito à regulamentação de subsídios a exportação da OMC e três programas (*Marketing Loan*, *Counter-Cyclical Payments* e *STEP 2*) foram considerados subsídios à exportação, e portanto ilegais, não estando sob a proteção da Cláusula de Paz. Outro ponto apresentado no relatório do painel é com relação a outros subsídios proibidos também são garantidos pelos Estados

Unidos com relação ao algodão, e também não estão protegidos pela Cláusula de Paz, e alguns desses programas geram graves prejuízos aos interesses do Brasil na forma de supressão do preço internacional.

Os Estados Unidos recorreram à decisão do painel em 18 de outubro de 2004, e em 3 de março de 2005 o relatório do OAp circulou entre os membros, sustentando as conclusões do painel. Levando em consideração a decisão final o OSC, os Estados Unidos inicialmente afirmaram a intenção de adequar sua legislação às recomendações estabelecidas pelo Órgão de Solução de Controvérsias, e tomaram algumas medidas para mostrar respeito às obrigações da OMC.

Para se adequar às resoluções, os Estados Unidos deveriam reformar os créditos à exportação e eliminar o *STEP 2* até 30 de junho de 2005, além de outras medidas que teriam o prazo de 15 meses para implementação.

Com relação aos subsídios proibidos, Lima (2006:143) revela que o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) anunciou em 30 de junho alterações no *Export Credit Guarantee Program* (GSM-102) e no *Supplier Credit Guarantee Program* (SCGP), além da desativação do *Intermediate Export Credit Guarantee Program* (GSM-103).

Lima (2006:144) analisa a aparente inconsistência teórica na defesa dos Estados Unidos por um programa de apoio tão dispendioso para o país, sendo que a produção nacional de algodão é “parte ínfima do PNB americano”, ainda que seja um dos maiores exportadores mundiais do produto. A análise dele mostra que a política agrícola é tratada nos Estado Unidos como política pública, e é matéria do congresso, cujo processo eleitoral e de criação da *Farm Bill* permitem maior lobby por parte dos cotonicultores norte-americanos. Assim, as alterações anunciadas pelo USDA se restringiram ao crédito à exportação, que poderiam ser alterados administrativamente, mas o *STEP 2* não foi eliminado no prazo estipulado, fazendo com que o Brasil julgasse essas medidas adotadas pelos Estados Unidos como insuficientes. Além disso, os outros dois programas condenados (*Marketing Loan* e *Counter-cyclical Payments*) sequer foram objetos de modificação.

Tendo em vista o fim do período concedido aos Estados Unidos para corrigir tais ilegalidades, o Brasil decidiu entrar com pedido de retaliação um ano após o fim do prazo. Oliveira (2010) ressalta que dos 400 casos iniciados até março de 2010 na OMC, apenas cinco obtiveram direito a retaliação, incluído já o contencioso em análise. Mas para adquirir tal direito, o processo arbitral destinado a determinar o montante e a forma das medidas da retaliação durou inéditos 11 meses, contados da constituição do painel, sendo que normalmente a conclusão se dá em 60 dias.

O Brasil foi autorizado a retaliar anualmente os Estados Unidos na quantia fixa de US\$ 147,3 milhões, relativo aos programas de apoio doméstico ao algodão, que causam grave prejuízo na forma de supressão dos preços internacionais do algodão, além de um montante variável correspondente aos subsídios proibidos relativo ao programa *GSM-102*. No que concerne à forma das contramedidas, o Brasil foi autorizado a realizar uma retaliação cruzada, assim, a lista com os objetos da possível retaliação poderiam não se limitar ao comércio de bens, mas também de propriedade intelectual e serviços.

O cálculo da retaliação relativo ao ano fiscal de 2008 indicou que o Brasil tinha direito a retaliar os Estados Unidos em US\$ 829 milhões (US\$ 147 referentes ao montante fixo e US\$ 682 milhões pelos subsídios proibidos). Com relação à retaliação cruzada, o “gatilho”⁷ calculado com base na variação das importações brasileiras dos EUA foi de US\$ 561 milhões, possibilitando uma retaliação cruzada no valor de US\$ 268 milhões.

O Brasil mostrou constante abertura para negociações bilaterais que fossem favoráveis a ambos os países de modo a evitar a retaliação, mas como não chegaram a um acordo, a Câmara de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (CAMEX/MDIC) chegou a elaborar, após consultas com o empresariado brasileiro, uma lista com os bens e objetos da retaliação cruzada.

⁷ Uma vez atingido esse “gatilho” (variação das importações brasileiras dos Estados Unidos do ano em análise comparado ao anterior) para aplicação da retaliação cruzada, o valor correspondente a diferença da retaliação total e o “gatilho” poderia ser utilizado em propriedade intelectual ou serviços.

Além da lista com os bens que seriam objeto da retaliação, o governo brasileiro tomou outras medidas que viabilizariam a efetiva aplicação destas, como a adoção de legislação que possibilitaria o país adotar as contramedidas na área de propriedade intelectual (Medida Provisória nº 482, de 10 de fevereiro de 2010) e realização de consultas públicas sobre a retaliação possivelmente imposta. A determinação brasileira de levar o caso as últimas conseqüências, mesmo com o temor de possível contrarretaliação por parte dos EUA, principalmente no tocante ao Sistema Geral de Preferências, modificou consideravelmente a atitude norte-americana, que aceitou voltar a negociar com o Brasil.

O posicionamento do governo brasileiro era de receber algum tipo de indenização para os cotonicultores brasileiros por parte dos Estados Unidos até que se chegasse a um entendimento entre os países. Em 20 de abril de 2010 os países chegaram a um Memorando de Entendimento no qual os EUA se comprometiam a transferir US\$ 147,3 milhões anuais para um fundo de apoio à cotonicultura brasileira, cuja gerencia ficou a cargo do Instituto Brasileiro do Algodão. As atividades passíveis de financiamento com o montante do fundo ficariam restritas a

“assistência técnica e capacitação, excluindo pesquisa, relativas ao setor cotonicultor do Brasil e relativas à cooperação internacional no mesmo setor em países da África Subsaariana, em países membros ou associados do MERCOSUL, no Haiti ou em quaisquer outros países em desenvolvimento segundo for acordado pelas partes.”
(MEMORANDO DE ENTENDIMENTO, seção IV)

Também foi acordado que os Estados Unidos se comprometeriam a ampliar as negociações das medidas fitossanitárias que impossibilitam a exportação de carne suína e bovina do Brasil para o mercado norte-americano. Em contrapartida, o Brasil concordou em adiar por sessenta dias a aplicação das medidas de retaliação com o objetivo de utilizar esse período para avançar nas negociações de uma solução definitiva e mutuamente satisfatória para o contencioso.

Após intensas negociações, em 17 de junho de 2010, próximo ao fim do prazo estipulado pelo Memorando, os países elaboraram o “Acordo-Quadro para uma Solução Mutuamente Acordada para o Contencioso do Algodão na Organização Mundial do Comércio”. De acordo com esse Acordo-Quadro:

- Serão realizadas consultas periódicas (ao menos quatro por ano, tudo mais constante) entre os dois países até a aprovação da próxima *Farm Bill* norte-americana, o que está previsto para ocorrer em outubro de 2012;
- Ficou estabelecido o teto anual sobre pagamentos distorcivos como base para as discussões relativas a subsídios domésticos;
- Serão realizadas avaliações semestrais da operação do programa GSM-102, com aumentos nos prêmios de risco e redução dos prazos de cobertura das garantias, se o grau de utilização das garantias se situar acima dos patamares determinados;
- Ficam mantidas as transferências mensais acordadas no Memorando de Entendimento, até que a nova *Farm Bill* entre em vigor já com as alterações recomendadas pelo OSC;
- Enquanto o Acordo-Quadro estiver em vigor, o Brasil não utilizará o direito de retaliação concedido pelo OSC.

Apesar do montante referente a 2010 já ter sido repassado para o Brasil, o Instituto Brasileiro do Algodão, que gere esses recursos ainda não estipulou quais os destinos dessa verba, o que, segundo o *website* do Instituto, deve ser definido no fim de março do corrente ano.

Em março de 2011, representantes dos governos brasileiro e norte-americano realizaram a primeira reunião no âmbito do Acordo-Quadro. As negociações sobre as exportações de carne “in natura” suína brasileira para os EUA avançaram, mas a questão da carne bovina permanece sem avanços e, apesar dos negociadores brasileiros terem insistido na questão, os representantes dos Estados

Unidos não entraram no porquê do atraso no calendário definido inicialmente. A próxima consulta está prevista para abril de 2011 a ser realizada nos Estados Unidos.

A avaliação política geral do contencioso é positiva, conforme exposto por diversos autores (Azêvedo, 2010; Steinberg, 2005; Ferraz, 2007). As vitórias nas sucessivas instâncias do sistema multilateral de solução de controvérsias concederam ao país posição de liderança entre os países em desenvolvimento, e pôs em debate questões delicadas, porém importantes para o desenvolvimento da Rodada Doha e da busca por um comércio mais livre.

Segundo Schmitz (2010), a OMC serve como fórum para expor como os subsídios influenciam a produção, preços e padrões comerciais, mas revela que, ao contrário do discurso a favor do livre comércio, e da percepção geral, os Estados Unidos e a União Européia não reduziram significativamente os repasses diretos para seus produtores agrícolas. Assim, fica a indagação acerca da real eficácia desse mecanismo de solução de controvérsias na liberalização do comércio internacional, devido ao baixo número de estudos mensurando os impactos para o bem-estar social.

CAPÍTULO III – EFEITOS DO CONTENCIOSO PARA O COTONICULTOR BRASILEIRO

O repasse de verbas do governo dos Estados Unidos para o Brasil referente ao acordado no Acordo-Quadro para uma Solução Mutuamente Acordada para o Contencioso do Algodão na Organização Mundial do Comércio (WT/DS267) está sendo gerido pelo IBA, Instituto Brasileiro do Algodão. Contudo, a destinação desse montante ainda não foi definida pelo Instituto.

Em seu relatório gerencial, o IBA destaca que a decisão da OMC “não tem – nem nunca teve – a finalidade de indenizar os cotonicultores brasileiros pelos prejuízos causados ao longo dos anos que se passaram”, mas que deveria ser encarada como uma medida legal e legítima para pressionar os Estados Unidos a eliminar os subsídios considerados ilegais. Assim, era de se esperar que após a decisão do contencioso o Brasil aumentasse a sua participação no fornecimento mundial de algodão, pois se eram os subsídios norte-americanos que estava subvalorizando o algodão no mercado internacional, a vitória política teria como fins práticos um aumento da participação do país.

Dados do Fundo Monetário Internacional, International Financial Statistics (FMI/IFS) mostram a acentuada queda do preço do algodão no mercado internacional entre 1995 e 2002, e a recuperação gradual desde então. A queda do preço em 2009 pode ser explicada pela crise financeira mundial de 2008, que atingiu fortemente a indústria têxtil de vários países importadores de algodão, causando desequilíbrio entre oferta e demanda e puxando o preço para baixo.

Vale ressaltar que também influenciou esse aumento de preços também foi influenciada pelo aumento do preço das *commodities*, dado que a redução das políticas de subsídios norte-americanos não foi considerada satisfatória para se adequar às recomendações do OSC.

Tabela 3 - Cotação internacional de algodão (Liverpool)

Ano	Cotação internacional do algodão - US\$
1995	98,30
1996	80,54
1997	79,23
1998	65,53
1999	53,13
2000	59,05
2001	48,00
2002	46,26
2003	63,44
2004	62,01
2005	55,17
2006	58,05
2007	63,28
2008	71,40
2009	62,75

Fonte: Fundo Monetário Internacional, International Financial Statistics (FMI/IFS).

Podemos observar que, segundo dados do Trade Map, apresentado na Tabela 4, desde 2002 a participação do Brasil no fornecimento de algodão para o resto do mundo vem apresentando crescimento, saindo de 0,87% em 2002 para 2,02% em 2009, enquanto a participação dos Estados Unidos se manteve constante em torno de 12% das exportações munduais.

Os dados apresentados para a análise são definidos em valor pois partem do pressuposto corroborado por Sousa (2009) de que os mercados brasileiro e norte-americano podem ser considerados integrados devido à alta correlação em todas as amostras analisadas, indicando que variações de preço do algodão ocorridas em um mercado são repassadas ao outro mercado no longo prazo.

Tabela 4 – Exportações mundiais de algodão

ANO	Em valor (milhares de US\$)				Em percentual		
	Mundo	China	Estados Unidos	Brasil	China	Estados Unidos	Brasil
2001	35.716.252	3.658.081	4.032.180	410.039	10,24%	11,29%	1,15%
2002	37.167.848	4.894.167	3.982.674	323.746	13,17%	10,72%	0,87%
2003	43.162.248	6.220.090	5.229.139	532.831	14,41%	12,12%	1,23%
2004	48.395.960	6.587.247	6.371.180	753.216	13,61%	13,16%	1,56%
2005	47.432.136	7.437.870	5.902.378	779.409	15,68%	12,44%	1,64%
2006	51.346.680	8.877.099	6.465.585	670.860	17,29%	12,59%	1,31%
2007	52.057.096	9.359.644	6.371.234	830.273	17,98%	12,24%	1,59%
2008	52.875.564	10.690.521	6.643.917	959.648	20,22%	12,57%	1,81%
2009	41.723.780	9.600.864	4.924.276	844.674	23,01%	11,80%	2,02%
2010	n/d	13.071.332	7.555.097	997.409	-	-	-

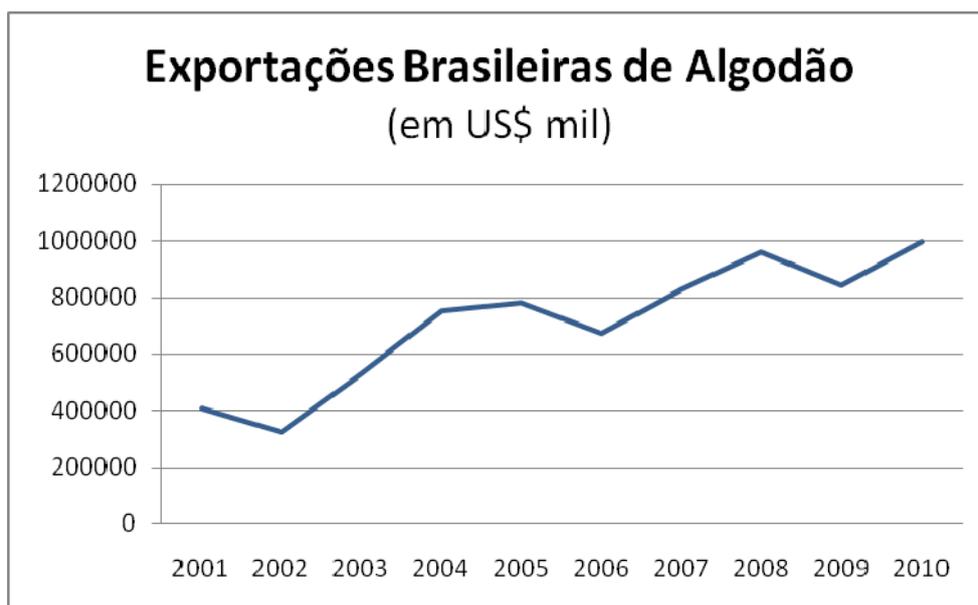
Fonte: Trade Map, International Trade Centre (ITC).

No que tange ao destino das exportações brasileiras, nota-se que houve uma diversificação de compradores internacionais do algodão brasileiro. Em 2002, o algodão brasileiro tinha 75 países como destino, e em 2010 esse número passou para quase 80. Os maiores compradores de algodão brasileiro neste último ano foram os países asiáticos.

De 2002 a 2009, as exportações mundiais 12%, enquanto as da China, maior exportador mundial de algodão, cresceu 96%, indo de US\$ 4,89 bilhões para US\$ 9,6 bilhões. Já o Brasil, passou de US\$ 323,7 milhões para US\$ 844,6 milhões, registrando um crescimento de 161%.

Pode-se considerar que a conquista serviu para atrair reconhecimento do poder de barganha brasileiro entre os países em desenvolvimento e aumentar o número de parceiros comerciais, permitindo que as exportações brasileiras apresentassem crescimento em todo o período analisado mais do que o crescimento das exportações mundiais.

Figura 2 – Exportações Brasileiras de Algodão



Fonte: Trade Map, International Trade Centre (ITC).

CONCLUSÃO

A crise econômica decorrente do fim da II Guerra Mundial levou as principais potências da época a se reunirem em prol de uma liberalização do comércio mundial a fim de que todos pudessem desfrutar dos ganhos de comércio. Contudo, as negociações envolvem interesses de diversas áreas e apesar da maioria dos economistas do mundo concordarem que um comércio livre é melhor para todos os países, as negociações internacionais relacionadas ao comércio são deveras complexas. Do GATT à OMC, os países desenvolvidos dominam os mecanismos multilaterais de negociação, direcionando o foco das discussões apenas na liberalização de mercadorias que interessam a eles e não dando importância às demandas dos países em desenvolvimento.

O caso do contencioso do algodão aparece como uma quebra de paradigmas, ao mostrar que o mecanismo de solução de controvérsias da OMC pode sim ser utilizado por países em desenvolvimento para por em debate questões relevantes para eles, possibilitando ganhos políticos importantes. Com ele, o Brasil ganhou destaque internacional como líder dos países em desenvolvimento acerca de questões agrícolas. O país obteve direito a retaliação devido à resistência dos Estados Unidos em adequar sua legislação ao decidido pela OMC.

A preferência por soluções diplomáticas, princípio de destaque no Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio, fez com que o Brasil não retaliasse os Estados Unidos em prol de uma solução mutuamente benéfica. Contudo, apesar de não ter ajustado toda a legislação para se adequar as recomendações do OSC, a pressão social causada pelo reconhecimento internacional dos prejuízos causados pelos subsídios agrícolas norte-americanos os países em desenvolvimento foi capaz de alterar a participação brasileira no fornecimento mundial de algodão.

A diplomacia brasileira aceitou o desafio de levar o caso do contencioso a todas as instâncias possíveis determinadas no sistema multilateral de solução de controvérsias, mesmo reconhecendo que a perda nesse mecanismo poderia significar um atraso nas negociações agrícolas na Rodada Doha, e assim, dificultando a liberalização do comércio nesse setor. A conquista serviu para atrair reconhecimento do poder de barganha brasileiro entre os países em desenvolvimento e aumentar o número de parceiros comerciais.

Quando o Instituto Brasileiro do Algodão começar a investir o montante repassado pelo governo norte-americano em virtude do combinado no Memorando de Entendimento, confirmado no Acordo-Quadro, em desenvolvimento e promoção do algodão brasileiro, é esperado que nos próximos anos o país aumente seu *market share*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva. **Brazil, the GATT and the WTO: history and prospects.** Texto para discussão n. 392. Rio de Janeiro: PUC-Rio, set. 1998. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td392.pdf>>. Acesso em: 16/02/2011.

ALBERTINI, Maria de Lourdes. **O Sistema de Soluções de Controvérsias Multilateral da OMC.** Belo Horizonte: Del Rey, 2010. 108 p. (Coleção Para entender).

ANDERSON, Kim. DP2437 Agriculture, Developing Countries, And The WTO Millennium Round. **CEPR Discussion Papers**, n. 2437, abr. 2000. Disponível em: < www.cepr.org/pubs/dps/DP2437.asp>. Acesso em: 30/03/2011.

AZEVÊDO, Roberto Carvalho de. Reflexões sobre o contencioso do algodão entre o Brasil e os Estados Unidos. **Política Externa.** São Paulo: Paz e Terra, v. 19, n. 2, set-nov 2010, p. 81-91.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Brazil as a regional power and its relations with the United States. **Latin American Perspectives**, v. 33, n. 3, maio 2006, p. 12-27.

BARRAL, Welber (Org.). **Solução de controvérsias na Organização Mundial do Comércio.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

BRANDIS, Royall. Cotton competition: U. S. and Brazil. 1929-1948. **Journal of Farm Economics.** [S.l.: s.n.], v. 34, n. 1, fev. 1952, p. 67-82.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Sistema ALICEWeb.** Disponível em: <<http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 27/01/11.

BROWN, Chad P. On the economic success of GATT/WTO Dispute Settlement. **The Review of Economics and Statistics**, v. 86, n. 3, ago. 2004, p. 811-823.

BROWN, D. Clayton. The International Institute for Cotton: the globalization of cotton since 1945. **Agricultural History**, v. 74, n. 2, verão 2000, p. 258-271.

BÜTLER, Monika; HAUSER, Heinz. The WTO Dispute Settlement System: A first assessment from an economic perspective. **The Journal of Law, Economics & Organization**, v. 16, n. 2, 2000, p. 503-533.

CLAPP, Jennifer. WTO Agriculture Negotiations: Implications for the Global South. **Third World Quarterly**, v. 27, n. 4, 2006, p. 563-577.

- CLARK, Gregory. Why isn't the whole world developed? Lessons from the cotton mills. **The Journal of Economic History**, v. 47, n. 1, mar. 1987, p. 141-173.
- COELHO, A.B. A cultura do algodão e a questão da integração entre preços internos e externos. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Rio de Janeiro, v. 42, n.1, 2004, p.153-169.
- CROSS, Karen Halverson. King cotton, developing countries and the 'peace clause': the WTO's US cotton subsidies decision. **Journal of International Economic Law**. Oxford, v. 9, n. 1, jan. 2006, p. 149-195.
- CROSS, Karen Halverson. United States: Subsidies on Upland cotton, recourse to article 21.5 of the DSU by Brazil. **The American Journal of International Law**, v. 103, n. 1, jan. 2009, p. 110-116.
- DIAO, Xinshen; ROE, Terry; SOMWARU, Agapi. Developing Country Interests in Agricultural Reforms under the World Trade Organization. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 84, n. 3, ago. 2002, p. 782-790.
- FERRAZ, Rafael Chaves. o desenvolvimento na organização mundial do comércio: o contencioso Brasil X EUA do algodão. In: ENCONTRO DE HISTÓRIA ANPUH-RIO, 13, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, RJ: ANPUH-Rio, 2006.
Disponível em: <
http://www.encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1213068536_ARQUIVO_FERRAZ_algodao_OMC.pdf>. Acesso em: 29 jun 2010.
- Finlayson, Jock A.; Zacher, Mark W. The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions. **International Organization**, v. 35, n. 4, outono 1981, p. 561-602.
- FORD, Jane. A Social Theory of Trade Regime Change: GATT to WTO. **International Studies Review**, v. 4, n. 3, outono 2002, p. 115-138.
- GOLDSTEIN, Judith L.; RIVERS, Douglas; TOMZ, Michael. Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade. **International Organization**, v. 61, n. 1, inverno 2007, p. 37-67.
- HELFAND, Steven M. The Political Economy of Agricultural Policy in Brazil: Decision Making and Influence from 1964 to 1992. **Latin American Research Review**, v. 34, n. 2, 1999, p. 3-41.
- INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO. Relatório de Gestão. Disponível em: <<http://iba-br.com>>. Acesso em 26/03/2011.
- JACKSON, John H. The Role and Effectiveness of the WTO Dispute Settlement Mechanism. **Brookings Trade Forum**, 2000, p. 179-209.

LIMA, Thiago. O contencioso do algodão: cenários para mudança na política de subsídios dos EUA. **Revista brasileira de política internacional** [online], v. 49, n.1, 2006, p. 139-158.

MAGGI, Giovanni. The Role of Multilateral Institutions in International Trade Cooperation. **The American Economic Review**, v. 89, n. 1, mar. 1999, p. 190-214.

MANKIW, N. Gregory; SWAGEL, Phillip L. Antidumping: The Third Rail of Trade Policy. *Foreign Affairs*, v. 84, n. 4, jul-ago 2005, p. 107-119. Disponível em: <<http://www.economics.harvard.edu/faculty/mankiw/files/Dumping%20-%20Foreign%20Affairs%20JulyAug%202005%20MankiwSwagel.pdf>>. Acesso em 28/03/2011.

MEMORANDO DE ENTENDIMENTO Entre O Governo Dos Estados Unidos Da América E O Governo Da República Federativa Do Brasil Sobre Um Fundo De Assistência Técnica E Fortalecimento Da Capacitação Relativo Ao Contencioso Do Algodão (WT/DS267) Na Organização Mundial Do Comércio.

MONKE, Eric A.; TAYLOR, Lester D. International Trade Constraints and Commodity Market Models: An Application to the Cotton Market. **The Review of Economics and Statistics**, v. 67, n. 1, fev. 1985, p. 98-107.

NASSER, Rabih Ali. A OMC e os Países em Desenvolvimento. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. A atuação do Brasil no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: o caso do contencioso do algodão contra os EUA. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília: IPEA, n. 2, abr-jun 2010, p. 17-27.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. **A ordem econômico-comercial internacional: uma análise da evolução do sistema multilateral de comércio e da participação da diplomacia econômica brasileira no cenário mundial**. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional** [online], v. 29, n. 2, 2007, p. 217-272.

PRESSER, Mário Ferreira; ALMEIDA, Luciana Togeiro de. **O contencioso Brasil-Estados Unidos sobre o algodão: um caso bem-sucedido de desenvolvimento de capacidades**. Geneva: UNCTAD Virtual Institute, 2004. Disponível em: <http://vi.unctad.org/resources-mainmenu-64/digital-library?task=dl_doc&doc_name=cottonusbrazilpt>. Acesso em: 17 jun 2010.

SOUSA, Eliane Pinheiro de. Integração entre preços internos e externos no mercado de algodão. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 47, 2009, Porto Alegre. **Anais...** Brasília, DF: SOBER, 2009. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/13/1112.pdf>>. Acesso em: 29 jul 2010.

STEINBERG, Richard H. United States: Subsidies on Upland Cotton. WTO Doc. WT/DS267/AB/R. **The American Journal of International Law**, v. 99, n. 4, out. 2005, p. 852-861.

STORY, Dale. Trade Politics in the Third World: A Case Study of the Mexican GATT Decision. **International Organization**, v. 36, n. 4, outono 1982, p. 767-794.

TUSSIE, Diana. El GATT y el comercio Norte-Sur: el caso del sector textil. **Desarrollo Económico**, v. 25, n. 97, abr-jun 1985, p. 85-106.

VARELLA, Marcelo Dias; SILVA, Alice Rocha da. A mudança de orientação da lógica de solução das controvérsias econômicas internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 49, n. 2, 2006, p. 24-40.

ANEXO I – ATUAÇÃO DO BRASIL NO OSC DA OMC

