

## **O Contencioso Brasil X EUA do Algodão na Organização Mundial do Comércio \***

Rafael Chaves Ferraz<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O governo dos Estados Unidos concedeu grandes subsídios aos seus produtores de algodão, o que fez com que as exportações brasileiras apresentassem queda entre 1998 e 2000. Assim, o Brasil solicitou uma disputa na OMC, em 2002. Após os procedimentos regulares, o Brasil obteve ganho de causa em 2005. Não tendo os EUA cumprido as recomendações, o Brasil solicitou a instalação de um painel de implementação que, em dezembro de 2007, concluiu que os EUA desrespeitaram acordos basilares da OMC, devendo implementar de pronto as recomendações anteriores, ainda válidas. Este trabalho parte da hipótese de que este contencioso significa uma mudança nas negociações comerciais internacionais, com os países em desenvolvimento se organizando e reivindicando, com grande influência, a liberalização agrícola.

**PALAVRAS-CHAVE:** Algodão – OMC – Comércio Internacional

### **INTRODUÇÃO**

O trabalho que apresento é uma síntese da dissertação de mestrado “O desenvolvimento na OMC: o caso do contencioso Brasil x EUA do algodão”, ainda em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense. Pretende-se apresentar a própria pesquisa e as conclusões obtidas até o momento.

O objeto da pesquisa é o conflito entre países desenvolvidos e em desenvolvimento nas relações internacionais, a partir de uma análise do contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos na Organização Mundial do Comércio (OMC). Devido à grande utilização de subsídios pelo governo norte-americano, as exportações agrícolas brasileiras tiveram queda entre 1998 e 2000. Grande parte da pauta de exportações brasileira sofre com a concessão de subsídios e com outras medidas protecionistas por parte de outros países, e um exemplo

---

<sup>1</sup> Mestrando em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFF. Bacharel e Licenciado em História pela mesma Universidade.

clássico desta situação de proteção garantida pelo apoio doméstico e subsídios à exportação, nos EUA, é o algodão.

O Brasil entrou com o pedido de disputa no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC em setembro de 2002. Após os procedimentos, o OSC confirmou a vitória do Brasil em março de 2005. Cremos que este contencioso representa uma mudança no relacionamento entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, no âmbito da OMC. Pretendemos descobrir, com a pesquisa, qual o grau de mudança ocorrido.

Desta forma, nossa pesquisa parte da hipótese de que os países em desenvolvimento passam a exercer pressão nas negociações, a partir do contencioso do algodão, mas não conseguem a consecução de seus objetivos, senão ao recorrer ao OSC. A possibilidade de estes países alcançarem seus objetivos repousa, justamente, no funcionamento deste Órgão.

## **O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO E O GATT**

O início da construção do Sistema Multilateral de Comércio (SMC) data historicamente do final da Segunda Guerra Mundial, com a celebração do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Um comércio liberalizado era visto como gerador do desenvolvimento de todos que dele participassem, estimulando a economia e trazendo benefícios a todos. “Defendia-se a idéia de que o livre-comércio era a melhor forma de, aumentando a interdependência econômica entre as nações, reduzir as chances de novos conflitos armados de grandes proporções”.<sup>2</sup>

A criação do SMC situa-se, portanto, no âmbito da necessidade, no pós-Segunda Guerra Mundial, de criação de instituições internacionais que pudessem garantir a paz e evitar conflitos futuros. Em Bretton Woods, em 1944, traçou-se as diretrizes do mundo para os anos seguintes, com a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BID), e com a tentativa de criação de uma Organização Internacional do Comércio (OIC). Havia sido celebrado, então, o Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT), cujos dispositivos seriam incorporados à Constituição da OIC, tão logo esta fosse criada. Como isto não ocorreu, devido a entraves por parte do Congresso norte-americano, o GATT, que era um acordo provisório, acabou perdurando – e o fez até 1994-95, quando finalmente foi criada a OMC.

---

<sup>2</sup> NASSER, Rabih Ali. *A OMC e os Países em Desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras, 2003. p.53

O SMC foi construído pretendendo-se alcançar uma liberalização crescente, mas através de compromissos assumidos pelos Estados, eliminando as barreiras ao desenvolvimento desta liberalização. Cabe aos Estados, portanto, garantir a eficiência desta liberalização.

“Deve-se frisar, no entanto, que desde a origem do SMC a defesa da liberalização comercial respondia a interesses específicos (de natureza econômica) de alguns países, basicamente os mais desenvolvidos, em especial dos EUA. A expansão do capitalismo e a busca de novos mercados para uma indústria em ascensão passavam necessariamente pelo incremento das trocas internacionais; inclusive como forma de consolidar a hegemonia econômica dos EUA, que se delineava ao final da 2ª Guerra Mundial.”<sup>3</sup>

A liberalização do comércio internacional no pós-guerra só foi possível devido à instituição de um corpo normativo, representado pelo GATT e, mais recentemente, pela OMC e pelos demais acordos e normas que compõem o SMC. Devemos ressaltar que, não obstante constituísse um corpo normativo, o GATT não tinha institucionalidade. Não havia uma sede permanente e os países membros eram partes contratantes de um acordo provisório.

A liberalização comercial através do GATT seria alcançada por meio de negociações, em que os países desenvolvidos podem exercer grande pressão sobre os países em desenvolvimento, articulando-se e fazendo prevalecer seus interesses. Havia, no âmbito do GATT, controvérsias:

“Nos primeiros anos do GATT-1947, (...) [houve a] criação de ‘grupos de trabalho’ para apresentar relatório sobre as reclamações apresentadas pelas partes contratantes e recomendar soluções práticas para o problema. A evolução desta prática resultou numa primeira regulamentação, em 1952, que estabeleceu procedimentos mais formais para o funcionamento dos painéis. Esta foi a primeira mudança relevante no sentido de garantir uma solução jurídica para as controvérsias entre as partes contratantes do GATT, e não apenas procedimentos fundados em negociações entre estas mesmas partes”.<sup>4</sup>

Mas havia falhas neste sistema. Na rodada Tóquio de negociações (1973-1979) foi negociado um entendimento sobre a solução de controvérsias, mas havia a necessidade de consenso entre as partes para a instalação do painel. Isto permitia àquela parte reclamada impedir esta instalação ou a adoção de seu relatório. Apenas na Rodada Uruguai (1986-1994)

<sup>3</sup> NASSER. Op.cit. p.55

<sup>4</sup> BARRAL, Welber. *Solução de Controvérsias na OMC*. In: Klor, Adriana Dreyzin de. *et al.* Solução de Controvérsias: OMC, União Européia e Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004. p.13.

reformou-se o sistema, resultando no Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos Sobre Solução de Controvérsias (ESC). O ESC “passou a constituir um dos acordos obrigatórios para os Membros da então criada OMC. (...) [e] consolidou uma visão mais legalista (*rule-oriented*) das relações comerciais internacionais; ao mesmo tempo, manteve algumas importantes brechas para que as soluções negociadas fossem preferíveis ao litígio (...)”.<sup>5</sup>

**QUADRO 1**  
**NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS DE COMÉRCIO**

DATA	LOCAL	PAÍSES	TEMAS	COMÉRCIO AFETADO US\$
1 – 1947	Genebra	23	Tarifas	10 bilhões
2 – 1949	Annecy	13	Tarifas	n.d.
3 – 1951	Torquay	38	Tarifas	n.d.
4 – 1956	Genebra	26	Tarifas	2,5 bilhões
5 – 1960-61	Rodada Dillon	26	Tarifas	4,9 bilhões
6 – 1964-67	Rodada Kennedy	62	Tarifas e medidas antidumping	40 bilhões
7 – 1973-79	Rodada Tóquio	102	Tarifas, medidas não-tarifárias e acordos relativos ao marco jurídico	155 bilhões
8 – 1986-94	Rodada Uruguai	123	Tarifas, medidas não-tarifárias, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias, têxteis, agricultura, criação da OMC etc	3,7 trilhões

Obs.: n.d. – não disponível

Fonte: OMC, 1998. Apud. Thorstensen (2005) e Colsera (1998)

Do início do GATT à Rodada Dillon, as negociações envolviam apenas tarifas, participando um número relativamente pequeno de países (vide Quadro 1). A partir da Rodada Kennedy foram incluídos outros temas, como medidas *antidumping*, culminando na Rodada Uruguai, que envolvia grande quantidade de temas complexos.

A Rodada Kennedy foi desfavorável aos países em desenvolvimento, uma vez que os produtos em que os países desenvolvidos eram (e são) menos competitivos – produtos agrícolas, têxteis, calçados, aço etc – foram deixados de fora dos esforços de liberalização.

<sup>5</sup> BARRAL. op.cit. p.15.

Esta liberalização seletiva do comércio internacional, seguindo as prioridades dos países desenvolvidos, mostra que, mesmo havendo participação mais ativa dos países em desenvolvimento, ainda há grandes dificuldades em abrir mercados para os produtos em que estes últimos países são competitivos. Esta pesquisa pretende analisar tal situação.

Na Rodada Tóquio houve também pouco avanço na liberalização dos setores agrícola e têxtil, gerando insatisfações. Estas, bem como a conjuntura e novos objetivos a serem alcançados, impulsionaram o lançamento da Rodada Uruguai. “Havia a intenção dos países mais desenvolvidos em incluir a área de serviços nos esforços de liberalização, e dos países menos desenvolvidos em obter uma abertura maior dos mercados agrícolas. Os países desenvolvidos e, principalmente os EUA, queriam obter uma regulação mais restritiva ao uso de subsídios, em especial na área industrial”<sup>6</sup>, em que são bastante competitivos.

## **A RODADA URUGUAI**

A agenda de negociações da Rodada Uruguai era de grande abrangência, a mais ambiciosa e complexa de todas, tendo sido lançada em um contexto internacional que demandava novas regras para o SMC, mais rígidas do que as vigentes no âmbito do GATT. Também era necessário incluir negociações em setores que, até aquele momento, estavam de fora das negociações, como produtos agrícolas e têxteis<sup>7</sup>.

As negociações no setor agropecuário, extremamente sensível aos países do GATT, foram responsáveis pelos sucessivos adiamentos na conclusão da Rodada Uruguai.<sup>8</sup> Os objetivos destas negociações eram: 1) a definição de novas regras que regeriam doravante o comércio agrícola internacional; e 2) a identificação das políticas dos países para o setor. Desta forma, ao mesmo tempo, os países estabeleceram novas regras para o comércio agrícola internacional e o modo de adequar as políticas nacionais agrícolas às novas regras.

---

<sup>6</sup> NASSER. p. 43

<sup>7</sup> Para este setor vigorava o Acordo Multifibras.

<sup>8</sup> Da mesma forma, a mais recente Rodada de Negociações Comerciais Internacionais, já no âmbito da OMC, a Rodada Doha, também tem sua conclusão adiada devido às negociações agrícolas. Brasil e Índia, representantes dos países em desenvolvimento (G-20) recentemente abandonaram as negociações com Estados Unidos e União Européia, justamente porque os países desenvolvidos pressionavam por uma maior abertura dos mercados dos países em desenvolvimento para seus produtos industrializados, mas, em contrapartida, não concordavam em conceder maior abertura de seus mercados aos produtos agrícolas dos países em desenvolvimento. Por maior abertura entenda-se redução tarifária. Ver: “EUA acusam Brasil e Índia por fracasso de Doha”. O GLOBO, 22/07/2007, p.29.

“Seguindo metodologia própria, desenvolvida para as negociações, cada país identificou as suas políticas para o setor agrícola e notificou-as aos demais, sendo que tal notificação (denominada ‘oferta agrícola’) passou a ser considerada parte integrante do acordo agrícola”<sup>9</sup>, pois além de identificar as políticas agrícolas praticadas pelos países, na oferta agrícola de cada país estão seus compromissos para reduzi-las, para adequá-las aos termos do novo Acordo (Agrícola) firmado.

Os principais resultados da Rodada Uruguai foram: (1) ampliação do âmbito de incidência material das normas do SMC – com a inclusão de GATS, TRIPS e TRIMS<sup>10</sup>; e (2) aumento do controle multilateral das políticas comerciais dos países-membros do SMC – o que decorre, portanto, da criação de uma organização internacional, reforço dos órgãos e procedimentos de solução de controvérsias, e aperfeiçoamento do mecanismo de exame de políticas comerciais. Ou seja, há um controle maior porque há um esforço institucional do SMC, o que sujeita cada vez mais temas à regulação multilateral.

“Por pressão dos países em desenvolvimento, com apoio dos EUA no caso da agricultura, essas matérias foram incluídas entre os temas que seriam negociados na Rodada Uruguai. Entretanto, os analistas são quase unânimes em reconhecer que os acordos sobre agricultura e sobre têxteis e vestuário são claramente insuficientes para promover uma abertura dos mercados dos países desenvolvidos aos maiores exportadores desses produtos, em geral países em desenvolvimento”<sup>11</sup>

Para Nasser, o sistema tem se mostrado ineficaz como resposta à desigualdade dos graus de desenvolvimento entre seus membros. Há que se considerar que a redução de barreiras ao comércio não é o fim do SMC, mas sim o meio para se chegar a tal fim, que é o desenvolvimento<sup>12</sup>.

A Organização Mundial do Comércio foi criada nas conclusões da Rodada Uruguai do GATT e representa um grande avanço em relação a este, sobretudo por seu caráter fixo e institucional. A OMC foi estabelecida pela Ata de Marrakesh, de 15 de abril de 1994, devendo entrar em pleno funcionamento em 1º de janeiro de 1995, substituindo

<sup>9</sup> MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. “Texto explicativo: GATT/Rodada Uruguai – Acordo Agrícola”. Pp.3-4.

<sup>10</sup> Respectivamente, Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio e Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio.

<sup>11</sup> NASSER. Op.cit. pp. 50-51.

<sup>12</sup> NASSER. Op.cit. p.51.

automaticamente o GATT e incorporando os acordos feitos em seu âmbito<sup>13</sup>. As decisões na OMC são tomadas mediante *rodadas* de negociações multilaterais, tal qual já ocorria no GATT. O mecanismo institucional para o caso de haverem sido esgotadas as possibilidades de negociação e uma das partes se sinta prejudicada, é o *Órgão de Solução de Controvérsias* (OSC)<sup>14</sup>.

## O ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC

“O mais significativo resultado da Rodada Uruguai foi a adoção de um sistema de solução de controvérsias para os membros da OMC, com a possibilidade de aplicação de retaliações aos membros que adotarem medidas incompatíveis com as regras da Organização”<sup>15</sup>.

No GATT já havia um mecanismo para solução de litígios, composto de dois artigos<sup>16</sup>, e que funcionava da seguinte forma: 1) processo de consultas; 2) estabelecimento de painéis de especialistas, que elaboravam relatório; 3) aprovação do relatório pelo Conselho Geral, por consenso. Na prática, isto significava a impossibilidade de funcionamento deste mecanismo, já que a parte (país) interpelada deveria votar contra si própria para que o relatório fosse aceito. Desta forma, o país perdedor na solução da controvérsia podia bloquear o processo, votando contrariamente.

O Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC tem seu processo decisório também baseado no consenso, e utiliza painéis – a primeira instância no procedimento para solução de controvérsias – para desempenhar suas funções. Caso haja recursos contra decisões dos painéis, estes são recebidos pelo Órgão de Apelação (OAp), que pode confirmar, modificar ou revogar as conclusões dos painéis. O passo seguinte é a implementação das decisões apontadas pelo OAp (ou painel, caso não haja recurso). Desta forma, podemos apontar fases no processo de solução de controvérsias: (1) consultas; (2) painel; (3) OAp; (4) Implementação.

<sup>13</sup> Ver: GATT, *Agreement Establishing The World Trade Organization*. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>14</sup> Consolidado desde o GATT, com o Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (ESC). Ver. BARRAL. op.cit. pp. 14-22.

<sup>15</sup> Thorstensen, Vera. OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005.. p.371.

<sup>16</sup> Lei 313, de 30.07.1948. Cf. arts XXII e XIII. Ver: BARRAL, W. et. alli. *O Brasil e a OMC*. p. 30

O Órgão de Solução de Controvérsias da OMC representa um grande avanço em relação ao GATT, justamente porque o relatório do painel passa a ser obrigatório, só podendo ser derrubado por consenso (o chamado consenso negativo), o que é muito mais difícil. Isto significa que as decisões do painel deverão, obrigatoriamente, ser cumpridas pelos membros da OMC que forem os perdedores na controvérsia, de acordo com o relatório do painel.

A OMC tem o poder de impor as decisões dos painéis, bem como pode permitir que os membros que sejam os vencedores no litígio apliquem retaliações comerciais aos membros perdedores que mantenham medidas incompatíveis com as regras da OMC. “Tal retaliação, por exemplo, pode ser efetuada através do aumento de tarifas para os bens exportados pelo membro infrator, em um valor equivalente ao das perdas incorridas.”<sup>17</sup>

Na OMC, o acordo tem preferência ao litígio; a prioridade é que os casos de controvérsia sejam resolvidos entre os membros, por acordo, através de consultas. Apenas se o acordo não for possível nesta fase de consultas é que se passa ao painel. De todo modo, devemos ressaltar que “o sistema permite, a qualquer momento a solução do conflito via um acordo entre as partes”<sup>18</sup>. Como regra, este acordo – caso haja – deve ser comunicado ao Órgão de Solução de Controvérsias.

As etapas do processo do mecanismo de solução de controvérsias podem ser resumidas, esquematicamente, no quadro abaixo:

## QUADRO 2 ESQUEMA TEÓRICO DO PROCESSO DO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Etapas	Prazos
Consultas	60 dias
Estabelecimento do painel pelo OSC	1 e 2 reuniões do OSC
Definição dos termos de referência Composição do painel	0-20 dias
Exame do caso pelo painel: encontro com as partes e com as terceiras partes e divulgação do relatório do painel para as partes	6 meses desde a composição do painel
Divulgação do relatório do painel para o OSC	9 meses desde o estabelecimento do painel
OSC adota relatório do painel	60 dias desde o relatório do painel se não há apelação
OSC adota relatório do painel	30 dias para o relatório do Órgão de Apelação

<sup>17</sup> Thorstensen. Op.cit. p.371

<sup>18</sup> Idem. p. 372.



Implementação: apresentação pela parte perdedora de proposta de implementação. Em caso de não implementação: partes negociam compensações até a implementação.	Prazo razoável para implementação (+/- 15 meses)
Retaliação autorizada pelo OSC se não há acordo sobre compensação	30 dias após período razoável
Adoção do relatório do painel caso não haja apelação	Total de 9 meses desde estabelecimento do painel
Adoção do relatório do painel ou do Órgão de Apelação	Total de 12 meses desde o estabelecimento do painel

Fonte: WTO, apud Thorstensen (2005).

O objetivo do processo de solução de controvérsias “é de reforçar a adoção de práticas compatíveis com os acordos negociados e não de punir pela adoção de práticas consideradas incompatíveis com as regras”<sup>19</sup>. No caso de se chegar ao estabelecimento de painel, a atuação do mecanismo de solução de controvérsias objetiva a adequação da política de comércio exterior da parte afetada às regras da OMC, o que, uma vez recusado, leva à autorização de retaliações.

As regras e procedimentos para o mecanismo de consultas e solução de controvérsias estão dispostos no *Entendimento para a Solução de Controvérsias* (ESC), através do qual os membros da OMC “afirmam sua adesão aos princípios para a solução de controvérsias aplicados com base nos Artigos XXII e XIII do Acordo Geral, que estabelecem o procedimento para consultas e (...) painéis (...)”<sup>20</sup>. Estas regras e procedimentos do ESC estão sujeitas às regras e procedimentos especiais e adicionais existentes nos acordos em que há dispositivos especiais sobre solução de controvérsias, como é o caso, por exemplo, do acordo sobre Têxteis e do acordo sobre Subsídios.

Segundo Vera Thorstensen,

“O sistema de solução de controvérsias da OMC é um elemento central para promover a segurança e a previsibilidade do sistema de comércio multilateral. Os membros reconhecem que ele serve para preservar os direitos e as obrigações dentro dos acordos, e esclarecer seus dispositivos, dentro das regras de interpretação do direito internacional público”.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 373. Por “Acordo Geral” entende-se o “*General Agreement*”, ou seja, o GATT. Cf. nota 16 acima.

<sup>21</sup> Idem. p. 373.

“Na ótica dos países menos desenvolvidos, o mecanismo institucional de solução de controvérsias seria o grande progresso que a criação da OMC poderia trazer para o comércio internacional”<sup>22</sup>. Neste sentido, a controvérsia entre Estados Unidos e Brasil, levada ao OSC por este último país, pode ser encarada como uma tentativa de reduzir – ou eliminar – as assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, a partir de um sistema multilateral de comércio institucionalizado e com compromissos assumidos pelos países (ordenamento jurídico).

“A OMC é o fórum ideal para fixar regras universais destinadas à liberalização do comércio e para o disciplinamento de subsídios domésticos e à exportação. Para o agronegócio, a OMC (...) [representa] a grande oportunidade para melhorar as condições de acesso a mercados via redução de tarifas e eliminação de subsídios – domésticos e à exportação. O multilateralismo é importante especialmente para atacar questões sistêmicas, como apoio doméstico e competição nas exportações, que não podem ser resolvidas em negociações bilaterais ou regionais. Isto porque é muito difícil os países em desenvolvimento conseguirem dos industrializados concessões em temas sistêmicos fora do âmbito da OMC”<sup>23</sup>.

## O CONTENCIOSO DO ALGODÃO

O Brasil entrou com o pedido de disputa no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC devido à concessão de subsídios à produção norte-americana de algodão em setembro de 2002. Após os procedimentos, o OSC confirmou a vitória do Brasil em março de 2005. Cremos que este contencioso representa uma mudança no relacionamento entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, no âmbito da OMC. Pretendemos descobrir, a partir dele, qual o grau de mudança ocorrido.

O Brasil é um dos principais exportadores agrícolas mundiais, estando apenas atrás dos EUA e UE (Europa dos 15). A proeminência nas atual rodada multilateral de negociações, a Rodada de Doha da OMC, deve-se não só a esta razão quantitativa, como também a uma outra, qualitativa, ou política, de articulação do G-20<sup>24</sup>. Este é um grupo de países, formado às vésperas da Reunião Ministerial da OMC em Cancun, em setembro de 2003, e que conseguiu

<sup>22</sup> GONÇALVES e SILVA *Dicionário de Relações Internacionais*. São Paulo: Manole, 2005., p.176.

<sup>23</sup> JANK, Marcos S.; NASSAR, André M.; TACHINARDI, Maria Helena. *Brasil, potência agrícola mundial*. Cadernos Adenauer, n3, 2004. p. 94

<sup>24</sup> Fazem parte do G-20: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue. Fonte: <http://www.g-20.mre.gov.br/index.asp> .

um feito inédito: levar à mesa de negociações o Brasil e a Índia, que junto com EUA, UE e Austrália, formaram o chamado NG-5 (“Não-Grupo dos 5”). Este NG-5 acabou sendo substituído no curso das negociações da Rodada de Doha pelo G-4, com a mesma composição, excetuando-se a Austrália<sup>25</sup>.

De todo modo, para alguns autores, tratou-se da substituição do tradicional consenso entre Japão, EUA, Canadá, e União Européia por

“um novo formato de harmonizações sucessivas de posições de países-chave desenvolvidos e em desenvolvimento, que lideram as principais posições e coalizões. Por pressão do G-20, o programa de trabalho contempla uma redução de 20% no teto de subsídios distorcivos já no primeiro ano de implementação do acordo da OMC e a determinação de eliminar subsídios à exportação de produtos agrícolas.”<sup>26</sup>.

A concessão de subsídios aos produtores agrícolas (o chamado apoio doméstico) é uma das formas de protecionismo agrícola. As outras são as barreiras tarifárias (mecanismos de proteção de fronteira, dentre os quais quotas e picos tarifários) e competição nas exportações (basicamente, subsídios à exportação). As barreiras tarifárias<sup>27</sup> dificultam o acesso a mercados, e o apoio doméstico distorce o comércio, caso não seja enquadrado na chamada *caixa verde*<sup>28</sup>.

Devido à grande utilização de subsídios pelo governo norte-americano, as exportações agrícolas brasileiras tiveram queda entre 1998 e 2000<sup>29</sup>. Grande parte da pauta de exportações brasileira sofre com a concessão de subsídios e com outras medidas protecionistas por parte de outros países. “Um exemplo clássico desta situação de proteção garantida pelo apoio

---

<sup>25</sup> EUA e UE representavam os países desenvolvidos nas negociações para “destravar” a atual rodada, e Brasil e Índia representavam os países em desenvolvimento (agrupados no G-20). A Austrália, que no NG-5 representava o “Grupo de Cairns”, não esteve presente na mesa de negociações na última tentativa de salvar a rodada, ocorrida em Potsdam, em junho de 2007.

<sup>26</sup> JANK, Marcos S.; NASSAR, André M.; TACHINARDI, Maria Helena. *Brasil, potência agrícola mundial*. Cadernos Adenauer, n3, 2004. p. 83-84

<sup>27</sup> Picos tarifários, quotas tarifárias, tarifas ou salvaguardas específicas, escaladas tarifárias.

<sup>28</sup> Segundo as normas da OMC, enquadram-se na “caixa verde” os pagamentos que não distorcem o comércio e são isentos de compromisso de redução; na “caixa azul” encontram-se os pagamentos distorcivos de compensação de renda desligados do nível corrente de produção; e, na “caixa amarela” estão os pagamentos de garantia de preços e renda, direcionados a produtos específicos ou ao produtor, conectados com o nível corrente da produção.

<sup>29</sup> Segundo JANK et al. op. cit. p. 87

doméstico e subsídios à exportação, nos EUA, é o algodão. O Brasil contestou os subsídios norte-americanos ao algodão em painel da OMC, e obteve vitória (...)”<sup>30</sup>.

Poderíamos ilustrar o contencioso Brasil X EUA do algodão na OMC com os quadros abaixo:

### QUADRO 3 O CONTENCIOSO BRASIL x EUA DO ALGODÃO NA OMC

Partes		Acordos envolvidos
Reclamante	Brasil	Acordo Agrícola, arts. 3.3, 8, 9.1(a) e 10  Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, arts. 3, 5(c) e 6.3(c)
Demandado	EUA	
Terceiros interessados	Argentina, Austrália, Benin, Canadá, Chade, China, Taipei, Comunidades Europeias, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Venezuela, Japão e Tailândia.	
Datação do contencioso		
Pedido de Consultas		27 de setembro de 2002
Estabelecimento do painel		18 de março de 2003
Circulação do Relatório do Painel		8 de setembro de 2004
Circulação do Relatório do OAp		3 de março de 2005
Adoção		21 de março de 2005
Brasil pede o estabelecimento de um painel de artigo 21.5		18 de agosto de 2006
Estabelecimento do painel de artigo 21.5		25 de outubro de 2006

*Elaboração própria com base em WTO, DS267, United States – Subsidies on Upland Cotton. www.wto.org*

Tendo reunido documentação comprobatória, o Brasil entrou com pedido de consultas no Órgão de Solução de Controvérsias em 27 de setembro de 2002, alegando que os EUA proviam seus produtores, exportadores e usuários de algodão com subsídios. Tais subsídios estariam em desacordo com as obrigações assumidas pelos EUA junto à OMC<sup>31</sup>. Outros países aderiram às consultas e, não havendo acordo, o Brasil requisitou o estabelecimento de um painel, ao qual outros países aderiram na qualidade de terceiros interessados<sup>32</sup>. O painel deu vitória ao Brasil em setembro de 2004, e os EUA entraram com recurso junto ao Órgão de

<sup>30</sup> Idem. p. 88

<sup>31</sup> Segundo Lino Colsera, os países, “ao formularem suas políticas comerciais agrícolas deverão sempre ter em mente os compromissos que foram assumidos junto à OMC, os quais passam a ser os parâmetros de referência para a elaboração dessas políticas”. In: *Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo Agrícola*. Revista de Política Agrícola. Ano VII, n 3, Jul/Ago/Set, 1998.

<sup>32</sup> Sete dos quais (Argentina, China, Índia, Paquistão, Paraguai, Tailândia e Venezuela) fazem parte do G-20.

Apelação. Em Março de 2005, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC confirmou decisão favorável ao Brasil<sup>33</sup>.

Transcorrido o prazo para implementação (por volta de 15 meses após a adoção do relatório final), os EUA não haviam ainda tomado as medidas necessárias para adequar seus procedimentos domésticos ao determinado pelo relatório do OSC, no entendimento do Brasil. Este último país solicitou, então, em 18 de agosto de 2006, o estabelecimento de um painel do Artigo 21.5.

Trata-se do parágrafo quinto do 21º artigo do *Entendimento para Solução de Controvérsias* (ESC), que dispõe sobre a não implementação das recomendações e resoluções do OSC pelo país perdedor do contencioso. Em 28 de setembro de 2006, o OSC acordou em, se possível, remeter o assunto ao painel original (estabelecido em 18 de março de 2003), tendo reservado seus direitos de terceiros interessados: Argentina, Austrália, Canadá, Chade, China, Comunidades Europeias, Índia, Japão, Nova Zelândia, e Tailândia<sup>34</sup>. O painel foi, então, estabelecido em 25 de outubro de 2006.

Em 9 de janeiro de 2007, o presidente do painel informou ao Órgão de Solução de Controvérsias que, devido às circunstâncias particulares deste caso e dado o calendário adotado após consultas com as partes em litígio, não foi possível ao painel concluir seu trabalho dentro do prazo de 90 dias, como previsto no artigo 21.5. O relatório do painel de implementação, no entanto, só circulou em 18 de dezembro de 2007, informando que os Estados Unidos desrespeitaram o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias. Da mesma forma, falharam retirar os subsídios “sem demora”, falhando, assim, em implementar as recomendações do OSC, que, sublinha o relatório, continuam válidas.<sup>35</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

<sup>33</sup> WORLD TRADE ORGANIZATION. Dispute Settlement: Dispute DS267. United States – Subsidies on Upland Cotton. Disponível em: [www.wto.org](http://www.wto.org). Acesso em 01/07/2006.

<sup>34</sup> Note-se que Benin, Taipei, Paquistão, Paraguai e Venezuela, terceiros interessados no painel original, não aderiram a este novo painel.

<sup>35</sup> WT/DS267. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org). Acesso em 10 de janeiro de 2008.

O Brasil já solicitou a instalação de vários painéis na OMC, para a resolução de controvérsias comerciais (vide Quadro 4). O contencioso do algodão (DS267) não só configura-se na única disputa envolvendo o produto, como também representa uma mudança nas relações econômicas/comerciais internacionais. Isto se deve ao fato de que, a partir dele, o Brasil conquistou uma posição de liderança frente aos países em desenvolvimento (no âmbito do G-20), chegando, assim, à mesa de negociações junto com Índia, EUA e UE.

O contencioso do algodão também ressalta a importância da liberalização agrícola para as negociações comerciais na OMC, bem como a importância do agronegócio na pauta de exportações brasileira. Não obstante, as negociações da Rodada Doha (chamada de Rodada do Desenvolvimento) estão paralisadas porque Brasil e Índia recentemente abandonaram as negociações por não aceitarem abrir seus mercados aos produtos industrializados dos países desenvolvidos sem a obtenção de contrapartida quanto à abertura dos mercados dos países desenvolvidos a seus produtos agrícolas.

Caso não haja acordo, todos os países – desenvolvidos e em desenvolvimento – perderão, nas palavras do Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy<sup>36</sup>. Segundo André Nassar, o acordo, se houver, será mínimo, apenas para que a OMC não perca credibilidade. No caso do setor agrícola, sem um acordo em Doha fica impossível conseguir algum avanço em redução de subsídios. Segundo Nassar, conseguir um acordo em Doha, mesmo que mínimo, seria importante para o governo brasileiro, “para fortalecer a liderança do país e a decisão de priorizar a negociação multilateral”.<sup>37</sup>

Se não houver consenso para terminar a Rodada, a OMC perderá força como instituição que objetiva liberalizar o comércio, podendo “ficar limitada a um tribunal de solução de controvérsias”<sup>38</sup>. Há que notar que: 1) as negociações estão paralisadas pela recusa em abrir os mercados por parte dos países desenvolvidos, para os quais as negociações são mais interessantes que as controvérsias; e 2) a OMC é interessante aos países em desenvolvimento justamente por contar com um mecanismo eficiente para solução de

<sup>36</sup> WTO News – DDA June/July 2006 Modalities: Summary 24 July. “Talks suspended. ‘Today there are only losers’.” Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>37</sup> NASSAR, André. *Indústria do país sob pressão*. Entrevista a Luciana Rodrigues. O GLOBO, 22/06/2007, p.29.

<sup>38</sup> PEREIRA, Lia Valls. Entrevista a Luciana Rodrigues. O GLOBO, 22/06/2007, p.29.

controvérsias (ao contrário do antecessor, o GATT), que se constitui na única possibilidade destes países conseguirem a consecução de seus objetivos.

Creemos, assim, que o contencioso do algodão entre Brasil e EUA na OMC representa uma mudança nas relações comerciais internacionais pois trouxe os países em desenvolvimento às negociações com os países desenvolvidos, tentando a consecução de seus objetivos pela negociação, mesmo que não tenham, até o momento, obtido sucesso completo na empreitada.

## **BIBLIOGRAFIA**

BARRAL, Welber O. O Brasil e a OMC. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2002.

BARRAL, Welber O. *Solução de Controvérsias na OMC*. In: Klor, Adriana Dreyzin de. *et al.* Solução de Controvérsias: OMC, União Européia e Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifung, 2004.

CAIRNS GROUP. [www.cairnsgroup.org](http://www.cairnsgroup.org)

COLSERA, Lino Luis. *As regras e disciplinas para o comércio agrícola internacional e a organização Mundial do Comércio*. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO.

G-20. [www.g-20.mre.gov.br](http://www.g-20.mre.gov.br)

GATT, *Agreement Stablishing The World Trade Organization*. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org).

GONÇALVES, Williams e SILVA, Guilherme. Dicionário de Relações Internacionais. São Paulo: Manole, 2005.

GLOBO . “EUA acusam Brasil e Índia por fracasso de Doha”, 22/07/2007, p.29.

JANK, Marcos S.; NASSAR, André M.; TACHINARDI, Maria Helena. *Brasil, potência agrícola mundial*. Cadernos Adenauer, n3, 2004.

NASSAR, André. *Indústria do país sob pressão*. Entrevista a Luciana Rodrigues. O GLOBO, 22/06/2007, p.29.

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

OMC. *Acuerdo “Anexo 2 – Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias”* IN: *por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org)

PEREIRA, Lia Valls. Entrevista a Luciana Rodrigues. O GLOBO, 22/06/2007, p.29.

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

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Dispute Settlement: Dispute DS267. United States – Subsidies on Upland Cotton*. Disponível em: [www.wto.org](http://www.wto.org).

WTO News – DDA June/July 2006 Modalities: Summary 24 July. “Talks suspended. ‘Today there are only losers’.” Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org)