



Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Instituto de Relações Internacionais

**O Contencioso do Algodão entre Brasil e Estados Unidos:
análise e desdobramentos para a democratização do
Sistema Multilateral de Comércio**

Natália Teixeira dos Santos

TCC Eixo de Comércio

Orientador: Prof. Dr. Thauan dos Santos

Rio de Janeiro

2018.1

O Contencioso do Algodão entre Brasil e Estados Unidos: análise e desdobramentos para a democratização do Sistema Multilateral de Comércio

Natália Teixeira dos Santos

Orientador: Prof. Dr. Thauan dos Santos

2018.1

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Agradecimentos

À minha mãe e ao meu irmão, por todo o incentivo, apoio, e oportunidades que me deram por toda a minha vida, e em especial, durante a minha graduação. Sou eternamente grata pela confiança que depositaram em mim e por terem feito tudo a seu alcance para que eu realizasse os meus sonhos.

Ao meu orientador, Thauan dos Santos, por toda a dedicação a este trabalho, pelos ensinamentos e oportunidades a mim concedidas durante o período em que fui sua monitora na disciplina de Fundamentos Teóricos das Relações Internacionais I, e pela amizade construída ao longo da graduação.

À professora Paula Sandrin, por quem eu tenho grande admiração como acadêmica, profissional e pessoa, por todos os ensinamentos como sua aluna nas disciplinas de Introdução à Política Internacional, A Construção da União Europeia e Segurança Internacional.

Ao professor João Nogueira, pela mentoria e ensinamentos durante o período em que fui sua assistente de pesquisa (PIBIC-CNPq). À professora Denise Gregory, pela atenção e indicações de bibliografia para este trabalho. Aos professores Paulo Chamon, Marta Fernández, Fernando Maia, Bruno Magalhães, Melch Gomes e Valéria Sameiro, por terem feito uma grande diferença na minha formação acadêmica e pessoal.

A Bruna Primo, Vivane Ferreira e Mônica Cernigoi pelo apoio psicológico e psicopedagógico que me deram durante o período da graduação, essencial para tornar essa experiência mais equilibrada, saudável e proveitosa para mim.

Aos amigos Adriana Ribas, Davi Lemos, Juan Jullian, Rafaela Pires, Gabriella Castro, Gabrielle Resende, Gabriel Marques, Thalita Ferreira, Luan Feitas, Lívia Pimenta, Ana Clara Bravim, Mariana Vaz, e Angélica He, por terem compartilhado esta trajetória acadêmica comigo e terem me oferecido grande apoio sempre que precisei. Aos amigos Larissa Domingues, Thiago Souza, Débora Araújo, Luisa Gago, Mayara Almeida e Gabriela Dantas por terem me apoiado e torcido por mim durante toda a minha trajetória acadêmica.

Ao meu namorado, Rafael Nascimento, pelo seu apoio, carinho e companheirismo que tanto me motivaram neste último período de graduação.

Resumo

O presente trabalho visa a analisar o caso DS267 (“Contencioso do Algodão entre Brasil e Estados Unidos”) e os seus desdobramentos para a democratização do sistema multilateral de comércio. A partir da percepção de que o Brasil conseguiu desafiar a então maior potência do sistema internacional (Estados Unidos) na Organização Mundial do Comércio (OMC), obtendo uma vitória jurídica, comercial e política, é proposta uma discussão sobre o significado dessa vitória para os países em desenvolvimento e sobre a maior possibilidade de democratização do Sistema Multilateral de Comércio (SMC) trazida pelo Sistema de Solução de Controvérsias.

Palavras-chave

Organização Mundial do Comércio; Contencioso do Algodão; Subsídios; Países em desenvolvimento; Democratização.

Abstract

This work aims at analyzing the DS267 case (“Cotton Dispute Settlement Case”) and its implications to the Multilateral Trading System democratization. From the perception that Brazil has been able to successfully challenge the current greatest power in the international system (The United States) in the World Trade Organization (WTO), obtaining a victory in legal, trading and political terms, I discuss the meaning of this victory to developing countries and the greater possibility of democratization in the Multilateral Trading System (MTS) brought by the Dispute Settlement System.

Keywords

World Trade Organization; Cotton Dispute Settlement Case; Subsidies; Developing Countries; Democratization.

Sumário

Introdução	9
1. O Sistema Multilateral de Comércio	14
1.1 Os fundamentos da Organização Mundial do Comércio	15
1.2 O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias	18
1.3 O Acordo sobre a Agricultura	19
1.4 O Entendimento sobre Regras e Procedimentos para a Solução de Controvérsias	21
2. O contencioso do algodão entre o Brasil e os Estados Unidos (2002-2014)	26
2.1 As políticas domésticas dos Estados Unidos no setor agrícola	26
2.2 A defesa comercial brasileira na OMC	32
2.3 O painel, o órgão de apelação e a decisão final da OMC	34
2.4 O painel de implementação, o painel de arbitragem e a conquista da retaliação cruzada	36
2.5 As negociações entre Brasil e Estados Unidos e o encerramento do caso	40
3. O Sistema Multilateral de Comércio (SMC) e a participação dos países em desenvolvimento	44
3.1 O Sistema de Solução de Controvérsias: possibilidades e desafios para a democratização do SMC	48
3.2 As lições do Contencioso do Algodão para os países em desenvolvimento	55
Considerações Finais	59
Referências Bibliográficas	63
ANEXOS	69

Lista de Siglas

AA	Acordo sobre Agricultura
ABRAPA	Associação Brasileira dos Produtores de Algodão
AMS	<i>Aggregate Measure of Support</i>
ASMC	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
ATV	Acordo de Têxteis e Vestuários
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
ESC	Entendimento sobre Regras e Procedimentos para a Solução de Controvérsias
EUA	Estados Unidos da América
GATT	<i>General Agreement on Trade and Tariffs</i>
GATS	<i>General Agreement on Trade in Services</i>
IAB	Instituto do Algodão Brasileiro
ICAC	<i>International Advisory Cotton Committee</i>

MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
NMF	Nação Mais Favorecida
OA	Órgão de Apelação
OIC	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
SGP	Sistema Geral de Preferências
SMC	Sistema Multilateral de Comércio
SSC	Sistema de Solução de Controvérsias
TRIPS	<i>Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights</i>
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>

Introdução

Durante muito tempo, o Sistema Multilateral de Comércio (SMC) foi considerado o “Clube dos Homens Ricos”, pois a participação dos países mais pobres nas instituições do comércio internacional e na formulação das regras que regem o comércio era quase nula. Com o tempo, estes países - especialmente os países em desenvolvimento - começaram a demandar os seus direitos nas rodadas de negociação, fazendo valer a construção de uma ordem econômica mais justa e sem discriminação, no âmbito do comércio internacional. Conquistas marcantes nesta seara foram, entre outras, o princípio do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento: o Sistema Geral de Preferências (SGP), o Acordo sobre a Agricultura (AA), o Acordo de Têxteis e Vestuários (ATV), e o Entendimento sobre Regras e Procedimentos para a Solução de Controvérsias (ESC).¹

A despeito destas conquistas, os países em desenvolvimento ainda enfrentam muitas dificuldades na área comercial, o que justifica o estudo de novos mecanismos que possam ser benéficos à ampliação de sua participação no Sistema Multilateral de Comércio. Partindo deste entendimento, a hipótese deste trabalho é que o Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da Organização Mundial do Comércio (OMC) é favorável a uma maior democratização do Sistema Multilateral de Comércio (SMC) por fornecer instrumentos legais - normas, procedimentos, prazos e transparência - para os países em desenvolvimento

¹ Todas estas conquistas serão analisadas neste trabalho. Princípio do tratamento especial e diferenciado e SGP - Capítulo 1, seção 1.1; AA - Capítulo 1, seção 1.3; ATV - Capítulo 3; ESC Capítulo 1, seção 1.4 e Capítulo 3, seção 1.

conquistarem os seus objetivos, mitigando os efeitos da assimetria de poder no sistema internacional.

Neste trabalho, o conceito de “democratização” do SMC é entendido como o aumento da participação dos países em desenvolvimento e a sua integração ao Sistema, possibilitada por meio de Acordos, regras e mecanismos que aderecem às suas dificuldades para competir de maneira leal e justa no comércio internacional. Assim, a democratização é entendida como um processo no qual o aumento da participação destes países no sistema levará, em última instância, à igualdade no acesso ao Sistema Multilateral de Comércio. Uma vez que a OMC entende como país em desenvolvimento todo aquele que se auto-declara como tal e, não havendo uma lista com o nome desses países na base de dados da Organização, optou-se pela definição do Banco Mundial.²

Para testar a hipótese supracitada, foi utilizada a metodologia de estudo de caso. A escolha do caso DS267 - Contencioso do Algodão entre Brasil e Estados Unidos (2002-2014) - é justificada pelo fato de (i) envolver uma controvérsia entre um país em desenvolvimento e a atual maior potência do sistema internacional; (ii) pela complexidade do caso, que durou aproximadamente doze anos para ser solucionado, englobando todas as etapas³ do processo de solução de controvérsias; (iii) pelo conteúdo do caso, que tratou de medidas de apoio interno ao setor agrícola, sendo estes dois temas extremamente sensíveis e difíceis de negociação no âmbito da OMC; e (iv) pelos desdobramentos do caso, tendo em vista a primeira decisão favorável sobre medidas de apoio interno à agricultura da história, obtida pelo Brasil, além da arbitragem de retaliação cruzada no setor de propriedade intelectual. Sobre este último ponto, cabe destacar que os únicos precedentes para a decisão eram os casos do Equador e de Antígua e

² Ver: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

³ A saber: consulta, formação de painel ou grupo especial, painel de apelação, painel de implementação, painel de arbitragem e negociações.

Barbuda⁴, ambos países com economias muito menores que a do Brasil, o que - como será argumentado no Capítulo 3, seção 3.2 - torna a vitória brasileira ainda mais significativa.

O desenvolvimento das temáticas que compõem o presente trabalho foi estruturado e dividido em 3 capítulos, que são complementares entre si. O Primeiro Capítulo, intitulado “O Sistema Multilateral de Comércio” (SMC) tem o objetivo de analisar os antecedentes históricos do atual SMC, os princípios que regem a OMC, o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, o Acordo sobre a Agricultura e O Entendimento sobre Regras e Procedimentos para a Solução de Controvérsias (ESC). As temáticas introduzidas neste capítulo são essenciais tanto para o entendimento do funcionamento do Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) quanto do Contencioso do Algodão, no sentido em que são esclarecidos os Acordos, regras e normas que norteiam o SSC e, por conseguinte, os fundamentos da argumentação de Brasil e Estados Unidos nesta controvérsia. Além disso, este capítulo tem o intuito de possibilitar uma compreensão mais ampla sobre o funcionamento da Organização Mundial do Comércio (OMC) em si, introduzindo questões que serão explorados com maior profundidade nos capítulos seguintes.

O Capítulo 2, intitulado “O contencioso do algodão entre o Brasil e os Estados Unidos (2002-2014)”, volta-se à análise deste caso, esmiuçando todas as etapas e o conteúdo do mesmo. Primeiramente, a política doméstica norte-americana no setor agrícola é analisada: são explicados os diferentes programas de apoio interno adotados pelo país, o seu *market-share* nas exportações de algodão e os efeitos destas políticas nos preços internacionais do algodão. Em seguida, é apresentada a defesa comercial brasileira na OMC a partir da análise dos acordos da OMC aos quais ela se vale e dos dados apresentados para fundamentá-la. Posteriormente, nas

⁴ Ver: <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/caso-do-algod%C3%A3o-omc-autoriza-retalia%C3%A7%C3%A3o-cruzada-em-pi-e-servi%C3%A7os>.

seções 2.3, 2.4, 2.5, são apresentadas cronologicamente todos os estágios do caso, desde a sua submissão à OMC (2002) até a conclusão das negociações entre os dois países, marcando o encerramento do caso (2014).

Finalmente, o Capítulo 3 é dedicado à análise (i) da participação dos países em desenvolvimento no Sistema Multilateral de Comércio (SMC); (ii) das possibilidades e desafios que o Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) traz para a maior democratização do SMC; e (iii) das lições que o caso estudado (contencioso do algodão) trazem para os países em desenvolvimento.

Para tanto, foram analisados os 553 casos⁵ submetidos ao Órgão de Solução de controvérsias da OMC por 57 países⁶ até o presente momento⁷. Para agrupar os países em diferentes grupos de acordo com o seu grau de desenvolvimento, foi utilizada a definição da Organização das Nações Unidas (ONU) para classificar os *Least Developed Countries* (LCDs)⁸ - a mesma definição é utilizada pela OMC. Com relação à definição de países em desenvolvimento, uma vez que a ONU e a OMC não divulgam uma lista com o nome destes países e que a classificação dos mesmos é dada pela auto-declaração, optou-se por utilizar a lista do Banco Mundial de *Low-income economies*, *Lower-middle-income economies* e *Upper-middle-income economies*⁹.

Na existência de sobreposição entre a lista do Banco Mundial e a lista da ONU de LDCs, prevaleceu a lista da ONU e, assim, foi possível fazer uma distinção clara entre esses três grupos. Para possibilitar um maior esclarecimento sobre as classificações utilizadas neste trabalho, optou-se por incluir três tabelas na seção de “Anexos” que explicitam a classificação

⁵ Ver: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm.

⁶ Cabe observar que a União Europeia (UE) atua como uma entidade única no comércio internacional, o que reduz o número de países demandantes.

⁷ Este trabalho foi concluído em junho de 2018.

⁸ Ver: <http://unctad.org/en/Pages/ALDC/Least%20Developed%20Countries/UN-list-of-Least-Developed-Countries.aspx>.

⁹ Ver: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

(“desenvolvido”, “em desenvolvimento”, “LDC”) de cada um dos países analisados. Além disso, a categoria de “grupo misto” também foi criada de modo a considerar aqueles casos em que países desenvolvidos e em desenvolvimento foram demandantes simultaneamente. A justificativa metodológica para a criação desta categoria foi evitar a dupla contagem dos casos.

Nas considerações finais, as análises das lições do contencioso para os países em desenvolvimento e dos benefícios e desafios do SSC para a maior participação destes países no SMC são aprofundadas, de modo a adereçar a hipótese do trabalho e avaliar a efetividade do SSC no processo de democratização do Sistema Multilateral de Comércio (SMC).

1. O Sistema Multilateral de Comércio

O Sistema Multilateral de Comércio (SMC) tem os seus antecedentes no período pós Segunda Guerra Mundial, contexto no qual as principais potências do sistema (Estados Unidos e Grã-Bretanha) perceberam que a maioria dos Estados vinham utilizando políticas comerciais de “empobrecimento do vizinho”¹⁰ como reação à Grande Depressão (Marceau, 2013, p. 4). Como os efeitos dessas políticas protecionistas eram prejudiciais a todos os países, foi iniciado um debate sobre a necessidade de criação de um sistema multilateral de comércio de modo a tomar passos graduais rumo à liberalização comercial que possibilitaria o crescimento econômico - em contraste ao empobrecimento que as políticas da época estavam causando. Nas palavras de Baumann *et al.* (2004, p. 133), era necessário: “(...) montar um sistema que evitasse a possibilidade de mais um conflito em escala mundial, evitasse as crises de liquidez de divisas e impedisse os danos provocados pela imposição de barreiras comerciais”.

Em direção a esse objetivo, em 1947 foi negociado o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), que é considerado o embrião da atual Organização Mundial do Comércio (OMC). De acordo com Jackson (1969, p. 43):

“A teoria do GATT era que ele seria um acordo comercial específico em um contexto institucional mais amplo da Carta da OIC e que a OIC proporciona ao GATT o respaldo necessário em matéria de organização e secretariado”.

A Organização Internacional do Comércio (OIC) mencionada pelo autor nunca chegou a ser criada. O maior empecilho para a criação dessa organização em 1950 foi a oposição doméstica da principal potência do sistema: os Estados Unidos (Marceau, 2013). Isso não significa, no entanto,

¹⁰ Políticas de desvalorizações competitivas.

que os passos dados rumo ao sistema multilateral tenham fracassado, uma vez que o GATT continuou vigorando e a Organização Mundial do Comércio foi criada quase 50 anos depois.

1.1 Os fundamentos da Organização Mundial do Comércio

A Organização Mundial do Comércio (OMC) foi criada em 1995 com a Rodada do Uruguai e, diferentemente do GATT, passou a ter função mandatória (Baumann *et al.*, 2004). Os princípios fundamentais que norteiam o funcionamento da OMC são: não-discriminação; previsibilidade e acesso a mercados; concessões e consolidação de obrigações; proteção da indústria nacional por meio de tarifas; proibição de restrições quantitativas ao comércio; tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento; e concorrência leal (Marinho *et al.*, 2014, p. 35-36).

O princípio da não discriminação visa a garantir a não-discriminação no comércio nacional tanto no concernente às exportações quanto às importações, e ele está expresso nas cláusulas da “nação mais favorecida” e do “tratamento nacional” (*Ibid.*, p. 36). A cláusula Nação Mais Favorecida (NMF) estabelece que quando um país se torna parte contratante do GATT, o mesmo deve tratar as importações provenientes de todos os países da mesma maneira que ele trataria as importações da nação mais favorecida (Marceau, 2013, p. 8) - ou seja, daquela nação à qual ele concedeu algum tipo de benefício ou redução tarifária.

Aspecto importante dessa cláusula é o fato de que o princípio se estende também para os países não-Membros da OMC (Marinho *et al.*, 2014, p. 39). Assim, a mesma concessão tarifária aplicada à nação mais favorecida também deverá ser aplicada a países não signatários do GATT e acordos base na OMC.

De acordo com Marceau (2013, p. 8), o princípio NMF tem o intuito de “multilateralizar” os resultados das negociações tarifárias bilaterais, e neste sentido, percebe-se que o princípio é um pilar importante em direção

ao objetivo da liberalização comercial. No entanto, tão importante quanto os objetivos aos quais o princípio serve, são as exceções à sua aplicabilidade. As principais exceções são referentes aos acordos regionais e aos países em desenvolvimento, que permitem que tarifas sejam reduzidas em um esquema preferencial nos acordos regionais e que benefícios sejam concedidos unilateralmente aos países em desenvolvimento (Marinho *et al.*, 2014, p. 40).

O princípio do tratamento nacional é complementar ao da Nação Mais Favorecida, sendo o último um dos princípios basilares da Organização. Este princípio estabelece que após um produto ter sido importado e ter pagado os respectivos encargos aduaneiros, ele não deverá sofrer tratamento menos favorável àquele recebido pelo produto similar produzido no próprio país (*Ibid.*, p. 41). A única exceção ao NMF é o referente aos países em desenvolvimento, que estão aptos a proteger o seu mercado interno com tarifas de importação.

O princípio de previsibilidade no acesso aos mercados (ou de transparência no acesso aos mercados) exige a publicação e consolidação dos compromissos tarifários entre todos os Membros (*Ibid.*, p. 43). Outra exigência na seara da transparência é a obrigação de todos os Membros de notificar os demais Membros sobre qualquer medida específica que influa em questões abarcadas pelas disposições da OMC (Marceau, 2013, p. 24).

O princípio da proteção à indústria nacional por meio de tarifas pode parecer um pouco contra-intuitivo em uma Organização que preza pela liberalização comercial. No entanto, a imposição de tarifas está em perfeita harmonia com os princípios da OMC, pois as tarifas são consideradas uma forma transparente de proteção nacional (Marinho *et al.*, 2014, p. 44) e a proteção à indústria nacional pode estar alinhada à estratégia de desenvolvimento de um país.

Em contrapartida, as restrições quantitativas às importações são proibidas no âmbito da OMC, uma vez que as mesmas são mais difíceis de

administrar e podem oferecer um tratamento desigual entre os parceiros comerciais e provocar distorções no comércio internacional (*Ibid.*, p. 44). Também há exceções a essa regra, como por exemplo no caso de produtos pesqueiros e de medidas de salvaguardas, cuja aplicação de restrições quantitativas às importações é legal. No entanto, até nas exceções referentes a essa regra deverá prevalecer o princípio NMF (Marceau, 2013, p. 10) - ou seja, as restrições quantitativas deverão ser impostas de forma equânime a todas as nações, sem discriminação.

Derivado do princípio de previsibilidade ao acesso a mercados, o princípio de concessões e consolidação de obrigações estabelece que as concessões tarifárias deverão ser consolidadas como compromissos legais entre os membros por meio da sua inserção nas listas de concessões de cada país (Marinho *et al.*, 2014, p. 46). Se, por um lado, os países não têm a obrigação legal de consolidar as suas tarifas - mas são incentivados a fazê-lo em nome do multilateralismo-, uma vez que as mesmas estiverem consolidadas, estes são obrigados a respeitar os limites tarifários máximos estipulados em suas listas (*Ibid.*, p. 47).

O tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento é assegurado por uma série de disposições, entre elas a cláusula de habilitação. A cláusula de habilitação foi criada em 1979 como uma exceção à cláusula NMF de modo a permitir que os países desenvolvidos favorecessem as importações provenientes dos países em desenvolvimento sem necessitar conceder essas mesmas vantagens tarifárias aos outros Membros (Marceau, 2013, p. 12). Além desta cláusula, também há outras disposições importantes que asseguram um tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento, a saber: o Sistema Geral de Preferências (SGP), o sistema *Duty Free/Quota Free* e as preferências para exportação de serviços. (Marinho *et al.*, 2014, p. 55)

Finalmente, o princípio da concorrência leal visa a assegurar o bom andamento de um comércio internacional justo, coibindo práticas desleais

de comércio tais como os subsídios e o *dumping* (*Ibid.*, p. 55). Como será discutido na próxima seção com respeito aos subsídios, a OMC possui acordos e disposições para regular esses tipos de práticas desleais de comércio.

1.2 O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

Uma vez que os subsídios podem ser considerados práticas desleais de comércio, o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) regulamenta e estabelece condições para que países que tenham sofrido práticas desleais de comércio provocadas pelos subsídios possam recorrer à OMC e requerer medidas compensatórias (Marinho *et al.*, 2014, p. 125). Essas condições são: a existência do subsídio, a existência de dano à produção nacional, e a relação de causalidade entre o subsídio e o dano à produção nacional.

Para distinguir os tipos de subsídios que causariam efeitos adversos e distorções no comércio daqueles que não causariam, o ASMC utiliza uma nomenclatura de “caixas” e “cores” análogas a um sinal de trânsito (Schimanski, 2006, p. 20). Assim, os subsídios mais distorcivos seriam os da caixa vermelha, os relativamente distorcivos os da caixa amarela e os não distorcivos os da caixa verde - que eram permitidos até os anos 2000, de acordo com o estipulado no artigo 8 do ASMC (Habka, 2010, p. 30).

Os subsídios da caixa amarela são considerados acionáveis, pois são permitidos desde que não causem efeitos adversos, porém, na existência de dano, o país prejudicado poderá acionar o Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da OMC solicitando uma reparação. Habka (2010, p. 30) afirma que geralmente os subsídios acionáveis são aqueles subsídios domésticos não vinculados diretamente à substituição de importações. Em contrapartida, os subsídios à exportação e à substituição de importações estão contidos na caixa vermelha, sendo proibidos e ilegais *a priori* devido

aos efeitos distorcivos que causam no comércio internacional (Cai, 2009, p. 871).

De acordo com o ASMC, a caracterização de um subsídio poderá acontecer de duas formas: (i) quando houver constatação da sustentação de renda (ou preço) vinculada ao aumento das exportações ou diminuição das importações de algum produto; e (ii) quando houver contribuição financeira advinda de um órgão público de um país membro da OMC (Marinho *et al.*, 2014, p. 126). Ainda, é necessário que um subsídio seja específico - concedido apenas a algumas empresas, setores ou regiões geográficas - para que ele seja considerado uma prática desleal de comércio (*Ibid.*, p. 127).

No entanto, quando se trata de produtos agrícolas, as regras relativas aos subsídios são diferentes e não são regulamentadas pelo ASMC, mas pelo Acordo sobre a Agricultura (AA). Desse modo, a próxima seção do capítulo abordará esse acordo tão importante para a compreensão dos regulamentos sobre os subsídios à agricultura, visto que tal entendimento será essencial para a análise do caso do algodão.

1.3 O Acordo sobre a Agricultura

De acordo com Schimanski (2006, p. 17), o Acordo sobre a Agricultura (AA) foi considerado uma das principais conquistas dos grandes exportadores de produtos agrícolas, pois o acordo visava ao início de uma redução obrigatória dos subsídios à exportação e à produção de produtos agrícolas no prazo de seis anos. No entanto, também foram levadas em conta as necessidades dos países em desenvolvimento, que teriam até dez anos para se adequar às normas do Acordo, e dos *Least Developed Countries* (LDCs), que não precisaram assumir compromisso algum (*Ibid.*, p. 17-18).

A principal mudança que o AA estabelece em relação ao ASMC é que no AA não existe a nomenclatura de “caixa vermelha”, não existindo, portanto, subsídios ilegais *a priori*. Assim, os subsídios à exportação, para

serem legais, estão condicionados a um limite sobre o seu valor e quantidade (Habka, 2010, p. 30-31). Além disso, outra mudança significativa foi a inclusão no AA da “caixa azul”, relacionada a programas que limitam a produção de determinado produto e, por isso, estão sujeitos a compromissos de redução (Schimanski, 2006, p. 20-21). Pode-se dividir os compromissos assumidos nas Listas de Concessões (*Schedules*) em três pontos principais: subsídios às exportações, medidas de apoio interno, e de acesso a mercados (Schimanski, 2006, p. 18). Serão tratados os dois primeiros pontos que são essenciais à compreensão do objeto de estudo deste trabalho.

Com relação aos subsídios às exportações, os países desenvolvidos se comprometeram em reduzi-los em 36% com relação ao valor e em 21% com relação à quantidade em até seis anos, enquanto os países em desenvolvimento, por sua vez, comprometeram-se a uma redução de 24% com relação ao valor e de 14% com relação à quantidade em até dez anos (Habka, 2010, p. 31).

No que diz respeito às medidas de apoio interno - subsídios ao preço de mercado ou pagamentos diretos pelo governo - foi instituído um indicador para medir o nível de apoio interno denominado *Aggregate Measure of Support* (AMS), estabelecendo o limite máximo de apoio aos produtos da “caixa amarela”, além de o compromisso de redução de 20% em seis anos para os países desenvolvidos e de 13% em 10 anos para os países em desenvolvimento (Schimanski, 2006, p. 22).

Finalmente, o Acordo sobre Agricultura também estabelecia a “Cláusula da Paz”, que tinha prazo de vigência de 9 anos e previa uma transição gradual às regras do acordo, impedindo que qualquer país Membro fosse acionado no Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da OMC sobre o não cumprimento das regras até 31 de dezembro de 2003 (Marinho *et al.*, 2014, p. 65). A Tabela 1 abaixo permite o melhor

entendimento sobre as restrições que a Cláusula da Paz impunha à utilização do mecanismo de solução de controvérsias.¹¹

Tabela 1: As restrições da Cláusula da Paz ao SSC por tipo de subsídio

Tipo de Subsídio	Contestação na OMC (Art. XVI do Gatt e Parte III do ASMC)	Imposição de Medidas Compensatórias	Questionamentos por <i>Nullification or impairment</i>
Caixa Verde	Não pode	Não pode	Não pode
Caixa Amarela	Somente se superiores aos níveis de 1992	Somente nos casos de dano/ameaça de dano	Somente se superiores aos níveis de 1992
Caixa Azul	Somente se superiores aos níveis de 1992	Somente nos casos de dano/ameaça de dano	Somente se superiores aos níveis de 1992
Subsídios à Exportação	Somente se superiores aos níveis declarados nos <i>Schedules</i>	Somente em caso de dano ou ameaça de dano baseados nos volumes dos preços	Não se aplica

Fonte: Acordo sobre Agricultura (Art. 13); **Elaboração:** Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE)

É importante mencionar que no caso DS267 (“Contencioso do Algodão entre Brasil e Estados Unidos”), o Brasil contesta os subsídios norte-americanos ao algodão na OMC antes do término de vigência da Cláusula da Paz. Como será explicado no capítulo 2, a alegação de os subsídios norte-americanos não serem protegidos pela Cláusula da Paz foi um ponto central da defesa comercial brasileira.

1.4 O Entendimento sobre Regras e Procedimentos para a Solução de Controvérsias

Desde a criação do GATT, em 1947, é notável a preocupação dos membros do acordo com a existência de um instrumento jurídico para solucionar as controvérsias comerciais entre os países. No entanto, em contraposição ao SSC da OMC, o mecanismo do GATT para solucionar conflitos comerciais era considerado a parte mais débil do acordo, uma vez

¹¹ Os conceitos de *impairment* e *nullification* serão explicados na próxima seção deste trabalho.

que era baseado no consenso positivo (só teria caráter vinculante se ambas as partes estivessem de acordo com a decisão), não previa prazos fixos para a decisão (Yoshiura, 2010a, p. 153), além de os Estados Unidos terem o poder de bloquear as decisões do mecanismo (*blocking defect*) (Schimanski, 2006, p. 74). Assim, na prática, o mecanismo não cumpria o seu papel de prover uma intermediação imparcial entre os países, ou de fazer valer as decisões por ele publicadas.

O Entendimento sobre Regras e Procedimentos para a Solução de Controvérsias (ESC) foi firmado com o objetivo de suprir as deficiências do mecanismo de solução de controvérsias do GATT 1947, sendo um importante mecanismo para a construção de confiança (*confidence building measure*) na Organização, uma vez que é regido por normas (*rule-oriented*) que visam a inibir decisões unilaterais dos Estados que sejam motivadas apenas por considerações de poder (*power-oriented decisions*) (Lafer, 1999, p. 29-30).

De acordo com Hoekman & Kostecki (2001, p. 77-78), o ESC estabeleceu prazos, normas e procedimentos padrão para a solução de controvérsias entre os países, além de prover a possibilidade do acionamento de contramedidas (sanções econômicas) pelo país demandante quando comprovado o não cumprimento das regras da OMC. Ainda, o ESC também trouxe a adoção quase automática dos pedidos para o estabelecimento de um painel e a possibilidade de apelação às decisões do painel (Bossche, 2003, p. 44). Assim, se comparado com o mecanismo de solução de controvérsias presente no GATT 1947, pode-se concluir que o ESC concedeu maior grau de institucionalização e efetividade à solução de controvérsias na OMC, sendo uma vitória para os países Membros.

Em linhas gerais, o ESC funciona como uma espécie de código processual, definindo o modo pelo qual as divergências entre os países serão resolvidas (Schimanski, 2006, p. 76). O objetivo principal deste Entendimento é prover um acordo positivo entre as partes que têm uma

discordância entre quaisquer um dos temas abrangidos pelos acordos da OMC, garantindo os direitos conquistados e o cumprimento dos acordos da Organização e de seus anexos (Marinho *et al.*, 2014, p. 98). Em contraste ao mecanismo de solução de controvérsias do GATT 1947, o ESC estabelece que as decisões do Organismo de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC se dão por consenso negativo (apenas uma das partes precisa concordar com a decisão) e possuem caráter vinculante. O ESC estabelece ainda que as controvérsias poderão ser solucionadas por meio de consultas, julgamento vinculante por painéis *ad hoc* e pelo Órgão de Apelação, por arbitragem ou por bons-ofícios, conciliação e mediação - apesar de disponíveis, os três últimos mecanismos nunca foram utilizados por um Membro (Bossche, 2003, p. 51- 52).

Como expresso nos objetivos do Entendimento, soluções mutuamente acordadas são preferíveis àquelas que resultem de um julgamento vinculante e, por consequência, a solicitação de formação de um painel pelo país demandante deverá ser precedida de uma consulta entre as duas partes, visando a chegar a um entendimento comum (*Ibid.*, p. 52). O Artigo 4.2 do ESC estabelece que cada Membro deverá examinar a argumentação apresentada pela outra parte e permitir a consulta com relação às medidas tomadas em seu território que possam influenciar qualquer acordo abrangido pela OMC, sendo o prazo concedido para a resposta do país ao qual a consulta foi concedida de 10 dias, e de 30 dias para que ambos cheguem a um acordo (Marinho *et al.*, 2014, p. 101). Uma vez que a fase da consulta não tenha sido suficiente para conquistar esse objetivo, a parte demandante poderá requerer a formação de um painel e, posteriormente, o julgamento pelo OA (Bossche, 2003, p. 52).

Quando um Membro solicita a formação de um painel, o mesmo deverá ser constituído em até 60 dias, e a defesa comercial apresentada pela parte demandante deverá ter como base: (i) qualquer benefício decorrente do acordo estar sendo anulado ou prejudicado (*nullification*); e (ii) a

conquista de qualquer objetivo do acordo estar sendo impedida (*impairment*) (Marinho *et al.*, 2014, p. 102). Além disso, Klor *et al.* (2004, p. 19) também afirmam que o país demandante deverá comprovar alguma das seguintes reclamações: (i) reclamação por violação - a falha do outro Membro em cumprir as obrigações previstas no acordo (alegação mais comum); (ii) reclamação sem violação - a aplicação, por parte do outro Membro, de qualquer medida conflitante ou não com as regras do acordo; e (iii) reclamação situacional - a existência de qualquer outra situação. É responsabilidade do painel analisar de maneira imparcial e à luz dos acordos da OMC as alegações da parte demandante, auxiliando o OSC a formular recomendações ou a ditar resoluções (*Ibid.*, p. 104).

Na existência de discordância com relação à decisão do painel e do OSC, o Órgão de Apelação pode ser acionado por qualquer parte envolvida no contencioso e, a partir do momento em que é acionado, a decisão do painel é suspensa para que o OA analise o recurso da parte solicitante e chegue a uma decisão final no prazo de 60 a 90 dias (*Ibid.*, p. 105 - 106). O OA poderá manter, modificar ou reverter as conclusões do painel (Schimanski, 2006, p. 81) e, após a divulgação do relatório do OA, as decisões por ele manifestas deverão ser acatadas integralmente pelos países, não havendo uma outra instância (Marinho *et al.*, 2014, p. 106).

Em seguida, é iniciada a fase de implementação, na qual a parte demandada deverá comunicar o seu compromisso em adequar-se às práticas comerciais traçadas pelo Painel ou pelo OA, bem como os prazos necessários para entrar em conformidade (Schimanski, 2006, p. 81). O ESC entende que para se restaurar o equilíbrio comercial é necessário que seja removido em sua totalidade qualquer programa ou medida que infrinja algum acordo da OMC por *impairment* ou *nullification*.

No entanto, enquanto tal feito não é alcançado, a parte prejudicada poderá recorrer a medidas temporárias para a compensação comercial (retaliações). As retaliações são medidas mutuamente acordadas de

suspensão de comércio num montante equivalente ao dano sofrido pela indústria devido às medidas ilegais (Art. 22). Contudo, quando não é possível chegar a um acordo mútuo sobre o montante das medidas de compensação e qual retaliação será aplicável, qualquer uma das partes poderá recorrer a um julgamento por arbitragem (Schimanski, 2006, p. 82). Dessa maneira, haverá uma decisão jurídica e legal sobre o montante de retaliação aplicável¹².

Em suma, para contemplar todas as possibilidades de solução de controvérsias comerciais, foram instituídos o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), o Painel inicial (ou “Grupo Especial”), o Órgão de Apelação (OA), o Painel de Implementação, e o Painel de Arbitragem, que juntos integram o Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da OMC. A Tabela 2 apresenta um maior grau de detalhamento sobre todos os processos e prazos estabelecidos pelo ESC.

Tabela 2: Solução de Controvérsias: Processos e Prazos

Processo	Prazo
Consultas, mediação, etc.	60 dias
Estabelecimento do painel e definição dos painelistas	45 dias
Distribuição do relatório final para as partes	180 dias
Distribuição do relatório final para os membros	60 dias
Adoção do relatório pelo OSC (sem apelações)	60 dias
Encerramento sem apelações	1 ano
Relatório do Órgão de Apelação	60-90 dias
Adoção do relatório do OSC (com apelações)	30 dias
Encerramento com apelações	15 meses

Fonte: OMC (2014)

¹² Como será exposto no segundo capítulo deste trabalho, o Contencioso do Algodão seguiu todas as etapas descritas nesta seção: consulta, formação de painel, apelação, painel de implementação e painel de arbitragem.

2. O contencioso do algodão entre o Brasil e os Estados Unidos (2002-2014)

“Nenhuma controvérsia entre Estados surge do acaso, nem tampouco é encaminhada a um tribunal internacional, sem que antes, seja realizada uma análise profunda das razões do conflito, bem como tentativas prévias de solução sejam negociadas” (Schimanski, 2006, p. 10).

Phoenix Cai (2009) afirma que há duas maneiras de se resolver as controvérsias e de os países chegarem a seus objetivos: a negociação ou o litígio. De acordo com a autora, a negociação seria uma tentativa de acordo que se vale da estratégia política e diplomática, enquanto o litígio seria uma estratégia que se vale da forma jurídica.

Apesar de a negociação ter sido historicamente mais utilizada pelos países, a efetividade desse instrumento político na resolução de controvérsias comerciais tem sido ameaçada pelo fracasso da Rodada de Doha (Habka, 2010). Assim, a forma jurídica tem ganhado crescente importância no cenário internacional em um mundo interdependente e globalizado, onde as ações dos atores influenciam o outro internamente.

Nesse contexto, deve-se entender como as políticas internas dos Estados Unidos influenciaram os preços internacionais do algodão, refletindo em graves prejuízos para a economia brasileira e estimulando o país, então, a valer-se do meio jurídico para solucionar essa controvérsia através do OSC.

2.1 As políticas domésticas dos Estados Unidos no setor agrícola

Schimanski (2006) afirma que o apoio interno à agricultura nos Estados Unidos é iniciado na década de 1930 como parte do *New Deal*, tendo o intuito de ser uma medida pontual para lidar com a grande crise de

superprodução da época (Grande Depressão). No entanto, a prática de subsídios na agricultura americana se tornou recorrente ao longo do tempo, sendo hoje as *Farm Bills*¹³ votadas a cada 6 anos (Schimanski, 2006, p. 31-32).

Na década de 1990, as exportações dos Estados Unidos equivaliam a 25% de todo o comércio internacional no setor de algodão (Schnepf, 2011, p. 2). No entanto, com a crise asiática de 1997 e a consequente redução da demanda mundial, os preços internacionais sofreram grande queda e o governo americano voltou a utilizar um sistema de transferências compensatórias vinculadas ao mercado para tentar recuperar a sua competitividade no setor (Schimanski, 2006, p. 33-34).

Essa estratégia pode ser entendida tendo em vista que, nos anos 1990, os custos da produção do algodão também teriam aumentado devido ao aumento dos preços dos fertilizantes e dos agroquímicos nos Estados Unidos (*Ibid.*, p. 36). Assim, os subsídios seriam uma maneira de garantir incentivos econômicos para que os produtores continuassem a produzir esse produto de grande relevância para a balança comercial americana.

Em 2002, devido a grandes pressões do *lobby* cotonicultor, é votada uma nova *Farm Bill* que representa um retrocesso para as políticas agrícolas norte-americanas, restituindo programas de pagamentos diretos que funcionavam como garantias de preço aos produtores locais (Habka, 2010, p. 33). Estes programas tinham a finalidade de manter artificialmente a competitividade norte-americana no cenário internacional.

A nova *Farm Bill* apresentava várias inconsistências com relação às regras do Acordo sobre Agricultura, sendo a principal delas o aumento do volume dos subsídios a um produto específico (o algodão) (Schimanski, 2006, p. 38). Para se ter uma ideia da magnitude dessa proteção, acredita-se que o nível de proteção aumentou da seguinte forma: 1992 (USD 2,012

¹³ *Farm Bills* são projetos de leis votados pelo congresso norte-americano a cada 6 anos com o objetivo de definir uma gama de programas e serviços que estruturam a política agrícola do país. Ver: <http://www.farbillaw.org/about/>.

bilhões); 1999 (USD 3,404 bilhões); 2000 (USD 2,429 bilhões); 2001 (USD 4,144 bilhões) e 2002 (USD 3,140 bilhões) (MRE, 2004, p. 04). De maneira geral, durante os anos de 2001 e 2002, cada acre do algodão teria recebido aproximadamente USD 230 em subsídios (Watkins, 2002, p. 23).

No escopo da *Farm Bill* de 2002, produtores de algodão qualificados estariam aptos a receber pagamentos diretos, pagamentos contra cíclicos, *marketing loan benefits*, subsídios do programa *Step 2*, créditos à exportação, dentre outros tipos de pagamentos, tendo os subsídios para a produção de algodão chegado em média a USD 3,4 bilhões por ano (Schnepf, 2011, p. 3).

O programa de pagamentos diretos (*Direct Payments*) garantia uma renda de 6,67 centavos de dólar por libra-peso com relação ao volume produzido no período anterior para aqueles produtores qualificados e com histórico de produção do produto (Coelho, 2002, p. 40). Por sua vez, a qualificação dos produtores ao programa de pagamentos diretos era condicionada ao uso da terra para a produção de produtos agrícolas específicos (entre eles o milho e o algodão), sendo proibido o uso da terra para o plantio de frutas, vegetais e outras culturas (Schimanski, 2006, p. 38-39).

A lei dos pagamentos contra cíclicos previa que sempre o preço efetivo do produto fosse abaixo de um preço estipulado como “alvo” (*target price*) o governo cobriria essa diferença, de modo a garantir a renda dos produtores em períodos de baixa dos preços internacionais para que o nível de produção não declinasse. No caso específico do algodão, o governo custearia a diferença entre o *target price* (que era 72,4 centavos de dólar por libra-peso) e o preço praticado pelo mercado, ou entre o *target price* e o valor de 52 centavos de dólar por libra-peso (*loan rate*) - a diferença que fosse mais alta (*Ibid.*, p. 39).

Os *Marketing loan benefits* - assim como os pagamentos contra cíclicos - são contingentes em relação a preço (*price-contingent*) uma vez

que os pagamentos são condicionados à queda dos preços do mercado em relação ao nível de seus preços alvo (Schnepf, 2011, p. 3). Os *marketing loan benefits* garantem uma renda de USD 0,52 por libra quando há uma queda nos preços do algodão, devendo o governo custear a diferença entre o preço efetivo e esse teto (“preço alvo”) (Schmaski, 2006, p. 39). Schnepf (2011) afirma que se os preços alvo são definidos a um nível muito alto com relação aos preços de mercado, esses programas - *marketing loan benefits* e pagamentos contra cíclicos - agem como um incentivo para encorajar níveis de produção e de exportação maiores do que o mercado demandaria, resultando, em última instância, no declínio dos preços internacionais (Schnepf, 2011, p.3).

“*Step 2 Subsidies*” é o nome não oficial para o programa *Upland Cotton User Marketing Certificate Program* (Schimanski, 2006, p. 39). Esse programa consistia nos pagamentos feitos a exportadores e consumidores (indústria têxtil) de algodão norte-americanos para os compensar por comprar o algodão doméstico a um preço mais elevado do que o estrangeiro (Schnepf, 2011, p. 7). Assim, trata-se de mais um tipo de programa para garantir a renda (não mais dos produtores, mas dos exportadores e dos consumidores) e a estabilidade do nível da produção do algodão a despeito do declínio dos preços de mercado do produto.

Com o programa de garantia ao crédito de exportação (ECGP, sigla em inglês), o governo facilitava a obtenção de crédito para os importadores que faziam empréstimos em dólares às taxas de juros americanas, concedendo uma vantagem aos exportadores norte-americanos sobre os estrangeiros que pode ser caracterizada como um subsídio à exportação (Schimanski, 2006, p. 40). Embaixo desse programa mais geral, estavam programas específicos como o GSM-102 e o GSM-103. O GSM-102 garantia que o crédito disponibilizado para financiar as exportações de *commodities* agrícolas fosse estendido por um período entre 90 dias e 3

anos, enquanto o GSM-103 estendia o crédito de 3 anos a 10 anos (Schnepf, 2011, p. 3).

Por último, com o *US Crop Revenue and Insurance Program*, o governo cobria cerca de 90% da produção e protegia os produtores contra as perdas de safra causadas por intempéries, assumindo, assim, o risco da produção (Schimanski, 2006, p. 40).

Sobre os efeitos desses programas para o mercado mundial do algodão, o pronunciamento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) é revelador:

“Na medida em que a tomada de decisão do produtor americano não mais se guia pelos sinais do mercado mas sim pelos estímulos da política oficial, o nível da produção dos EUA não mais resultará do equilíbrio entre a oferta e a demanda. Assim sendo, embora os preços internacionais estejam em queda, a produção americana não se reduz, dificultando, ou mesmo impedindo, a restauração do equilíbrio do mercado a nível mundial. (...) Não é demais enfatizar que a adoção de políticas protecionistas que se valem da prática de subsídios gera um ciclo perverso com consequências negativas sobre o mercado. A concessão de subsídios leva a um comportamento da produção que resulta em um excesso de oferta. Este excedente provoca uma queda nos preços que, devido à existência de políticas protecionistas, irá motivar subsídios adicionais, reiniciando, assim, este ciclo vicioso” (MAPA, 2002, p. 10-11).

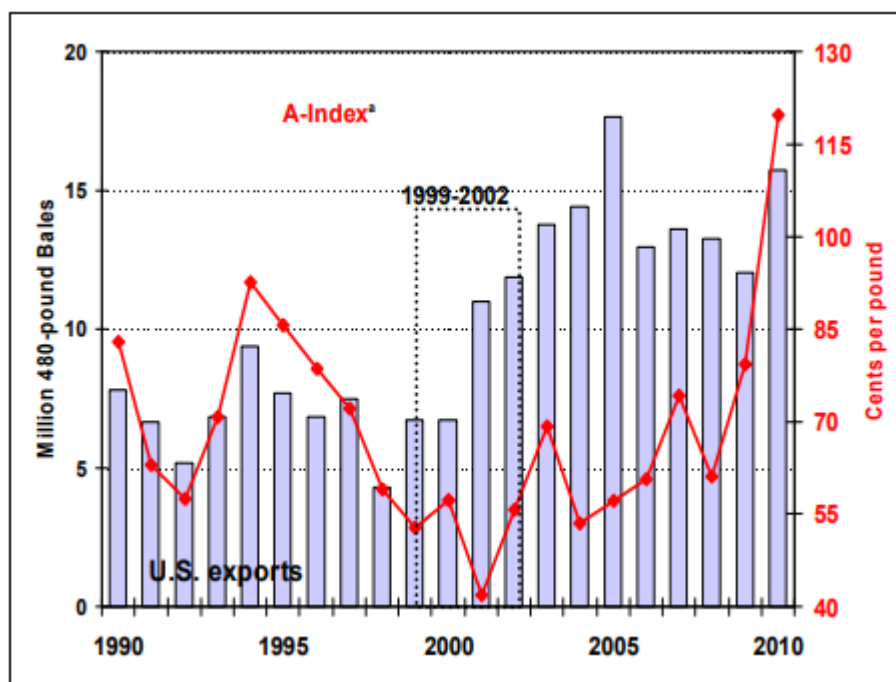
Nesta mesma linha de raciocínio, enfocando nos prejuízos incorridos pelo Brasil, Schimanski (2006) afirma:

“Os preços baixos desestimulam a produção em países que não oferecem nenhum suporte a seus produtores, uma vez que a lucratividade do setor fica menor e estes partem em busca de outras opções de culturas mais rentáveis. Mas os subsídios mantêm os níveis de produção nos países subsidiantes mesmo que os preços de mercado não sejam favoráveis, fazendo com que haja um deslocamento da produção para estes países. **Tais deslocamentos acabam gerando gravíssimos impactos econômicos e sociais, principalmente em países onde a agricultura representa um elevado percentual dos ingressos gerados pelo comércio**” (Ênfase adicionada) (Schimanski, 2006, p. 44).

O *International Advisory Cotton Committee* (ICAC, em sigla em inglês) estimou que 73% da safra mundial do algodão nos anos 2001 e 2002

haviam sido alvo de algum benefício de proteção governamental, tendo os Estados Unidos e a China incorrido nos maiores dispêndios para o apoio interno à produção (ICAC, 2002, p. 4-6). Neste mesmo período, o excedente exportável dos EUA teria correspondido a 39% das exportações mundiais (MAPA, 2002, p. 2-3). Além disso, os preços internacionais do algodão nesse período teriam ficado abaixo dos 60 centavos de dólar por libra - o preço de equilíbrio do setor do algodão seria de 72,5 centavos de dólar (ICAC, 2002, p. 8). A relação entre as exportações americanas e o índice de preço internacional do algodão serão melhor analisadas no gráfico abaixo.

Gráfico 1: As exportações de algodão americanas e o índice de preço internacional do algodão (série histórica 1990-2010)



Fonte: USDA, PSD online data base, 10 de dezembro de 2009.

Como exposto no Gráfico 1, existiu uma relação direta entre o aumento das exportações à produção de algodão nos Estados Unidos no período de 1999 a 2002 e a queda do índice do preço internacional do algodão. Dado a grande magnitude e alcance dos programas de apoio

interno à cotonicultura¹⁴ no país, a defesa comercial brasileira contou com um grande arsenal de evidências para levar a sua reclamação à OMC. Os fundamentos da defesa comercial brasileira serão analisados na seção seguinte.

2.2 A defesa comercial brasileira na OMC

Andrade (2011, p. 89) afirma que o painel e o OA tiveram que lidar com um caso sem precedentes em matéria agrícola, pois, pela primeira vez na história, um país tentava comprovar não apenas a ilegalidade dos subsídios americanos à exportação de produtos agrícolas, mas também a ilegalidade de subsídios agrícolas voltados para a produção (medidas de apoio interno).

O caso submetido pelo Brasil à OMC questionava diversos programas norte-americanos de apoio interno, alegando que este apoio recebido garantia a renda dos produtores em períodos de queda nos preços de mercado e estimulavam a superprodução do produto, fazendo com que os preços internacionais do algodão declinassem, ao mesmo passo em que o *market share* dos Estados Unidos aumentava (Schimanski, 2006, p. 89).

Cai (2009, p. 886-894) tipifica os argumentos levados pelo Brasil à OMC em cinco alegações principais, sendo elas: i) “a cláusula da paz não impede a ação”; ii) “os pagamentos diretos não são subsídios contidos na caixa verde”; iii) “o *Step 2* é um programa ilegal”; iv) “os programas de garantias à exportação não estão em conformidade com as normas da OMC”; e v) “os subsídios ao algodão causaram sérios danos ao Brasil”.

A essas cinco alegações principais, Schnepf (2011, p. 11) também adiciona uma sexta: “o FSC-ETI *Act* (2000), ao conceder isenção fiscal aos exportadores de algodão norte-americanos, constitui um subsídio à exportação inconsistente com os compromissos norte-americanos de

¹⁴ Ver Capítulo 1, seção 2.

subsídios à exportação”. Cabe mencionar, contudo, que este último ponto foi o único que o Brasil não conseguiu comprovar de maneira conclusiva no OSC.

Com relação à primeira alegação, o Brasil argumentou que os subsídios norte-americanos no setor do algodão foram de USD 2 bilhões nos anos-safra de 1992, enquanto nos anos-safra de 2001 esse valor dobrou, chegando a USD 4 bilhões (Schnepf, 2011, p. 5). Neste sentido, a argumentação brasileira alegou que os EUA não estavam de acordo com os requisitos do AA e não poderiam mais ser protegidos pela Cláusula da Paz (*Ibid.*, p. 5).

No tocante à segunda alegação - sobre os pagamentos diretos -, o Brasil alegou os programas de pagamentos diretos americanos falharam em cumprir com o requisito para pertencer a caixa verde, que é estar desassociado da produção do produto (Schnepf, 2011, p. 6). Isso, porque, os pagamentos diminuía à medida que a área plantada era utilizada para outros produtos que não o algodão (Habak, 2010, p. 36). Por sua vez, os Estados Unidos afirmavam que os seus subsídios estavam contidos na caixa verde e, portanto, de acordo com as regras da OMC e com o AA. Dessa forma, a estratégia brasileira foi caracterizar esses subsídios americanos como uma tentativa de *box shifting*: tentar encaixar subsídios da caixa amarela (acionáveis) na caixa verde (não acionáveis).

No concernente ao programa *Step 2* - terceiro ponto da arguição brasileira - que concedia incentivos à compra e à exportação do algodão, assegurando que o preço doméstico não caísse com relação ao preço internacional, o Brasil alegou que este se trataria de um caso de subsídio à exportação, sendo per se ilegais de acordo com o ASMC (Habka, 2010, p. 36-37).

No que diz respeito ao quarto ponto, o Brasil argumentou que o programa GSM-102 configurava um programa de subsídio à exportação proibido de acordo com o ASMC, porque o prêmio (taxas) cobrado aos

beneficiários do programa não cobriam os custos de operação do programa a longo prazo, embutindo um custo líquido ao tesouro americano (Schnepf, 2011, p. 8).

Finalmente, com relação ao quinto ponto, o Brasil alegou que o crescimento das exportações americanas de algodão levou a três condições de mercado que contribuíram para causar grave prejuízo aos exportadores de algodão brasileiros: (i) o crescimento da participação dos EUA no mercado cotonicultor; (ii) um deslocamento das exportações brasileiras de algodão nos demais mercados; e (iii) um declínio acentuado nos preços do algodão (*Ibid.*, p. 9). Para configurar sério prejuízo de acordo com o Artigo 6.3 (c), as seguintes condições deveriam ser satisfeitas: o produto subsidiado e o produto semelhante não subsidiado competem no mesmo mercado; houve de fato queda nos preços e esta queda é significativa; e esta queda significativa nos preços é resultado do efeito de subsídios (Schimanski, 2006, p. 95).

2.3 O painel, o órgão de apelação e a decisão final da OMC

Uma vez iniciada, uma controvérsia segue uma sequência de procedimentos designados para produzir uma solução do caso entre 12 a 15 meses. No entanto, a OMC julgou que a acusação brasileira contra os programas norte-americanos de apoio interno ao algodão seria complexa demais para serem resolvidas no período estipulado e, assim, o painel levou 17 meses desde o início de seu estabelecimento, em 18 de março de 2002, até a sua decisão, em setembro de 2004 (Schnepf, 2011, p. 4).

Com relação à primeira alegação brasileira, o Painel concluiu que o valor dos subsídios, que cresceram a cada ano, ultrapassara os valores negociados em 1992 no AA e, por isso, a Cláusula da Paz não isentaria os EUA das provisões do ASMC (WT/DS267, R, p. 157-160).

Sobre os programas de pagamentos diretos (segunda alegação da defesa brasileira), o painel concluiu que, ao proibirem que os agricultores

plantassem frutas e vegetais, dentre outros produtos, para receberem o benefício, esses programas não estariam de acordo com a categoria da caixa verde da OMC de medida de apoio interno (programas não acionáveis), sendo distorcivos ao nível de produção doméstica (Schnepf, 2011, p. 7).

No tocante à terceira alegação, o painel separou os pagamentos provindos do *Step 2* concedidos a exportadores dos pagamentos concedidos aos produtores para uso doméstico. Assim, os pagamentos para os exportadores, por serem condicionados à “performance exportadora”, foram considerados subsídios à exportação proibidos e em violação aos compromissos da OMC (*Ibid.*, p. 8). De maneira semelhante, os pagamentos concedidos aos produtores para uso doméstico foram considerados condicionados ao consumo de produtos domésticos ao invés dos produtos de origem importada, sendo assim considerados subsídios à importação proibidos.

No que diz respeito à quarta alegação brasileira, o painel concluiu que os programas de garantia às exportações funcionavam efetivamente como subsídios às exportações, uma vez que os benefícios destes programas não cobriam os custos deles a longo prazo, como estipulado no item (j) do ASMC (*Ibid.*, p. 9).

Finalmente, com relação à última alegação, o painel percebeu que os EUA representavam cerca de 20% da produção mundial de algodão em 2002, passando a representar cerca de 40% da exportação do produto neste período (WT/DS267, R, p. 283-300). À luz desses dados, o painel concluiu que houve uma ligação entre os subsídios norte-americanos ao setor cotonicultor e a queda dos preços internacionais deste produto, que chegaram a cair cerca de 30% de 1998 a para 2001 (*Ibid.*, p. 311). Isso porque o painel encontrou uma coincidência temporal entre os subsídios e a queda dos preços do algodão explicada pelo aumento da renda dos produtores que não desestimulava a produção ainda que os preços do algodão declinassem (*Ibid.*, p. 318).

Pelo fato de o algodão ser uma *commodity* extremamente sensível ao preço, pequenas alterações nos preços poderiam ter impactos significativos na sua comercialização (*Ibid.*, p. 311). Assim, tendo sido configurada tanto a relação de causalidade entre os subsídios norte-americanos e o preço internacional do algodão, quanto o grave prejuízo advindo desta política interna, o resultado final do painel divulgado publicamente em setembro de 2004 pode ser considerado uma grande vitória para a diplomacia comercial brasileira. Cabe destacar que esse foi o primeiro painel favorável às alegações do demandante sobre medidas de apoio interno à agricultura na história (Schimanski, 2006, p. 100).

No mês que seguiu a divulgação do relatório final do painel (outubro de 2004), os EUA submeteram à OMC o seu pedido de apelação à decisão do painel. Por sua vez, o Órgão de Apelação (OA) da OMC divulgou em março de 2005 o seu relatório final que sustentava as decisões finais do painel (Schnepf, 2011, p. 12).

O OA recomendou que os EUA removessem os programas de subsídios considerados proibidos (GSM-102, GSM-103, SCGP e *Step 2*) até primeiro de junho de 2005 (*Ibid.*, p. 11). Com relação aos subsídios acionáveis, o painel recomendou que os EUA tomassem as medidas apropriadas para remover os efeitos adversos dos programas ou para remover os programas como um todo até 21 de setembro de 2005, e caso os EUA falhassem em cumprir com as recomendações do OA, o Brasil poderia solicitar negociações com os Estados Unidos para determinar uma compensação acordada mutuamente (*Ibid.*, p. 13).

2.4 O painel de implementação, o painel de arbitragem e a conquista da retaliação cruzada

Em resposta à decisão do painel e do Órgão de Apelação da OMC, em 1º de agosto de 2006 - após o prazo estabelecido pelo OA - os Estados Unidos eliminaram completamente o programa *Step 2* (subsídio proibido)

(Andrade, 2010). No entanto, como Andrade (2010, p. 92) nota, o programa *Step 2* equivalia a apenas 20% do total de subsídios concedidos ao setor cotonicultor norte-americano, enquanto, em contraposição, os programas de garantia de crédito à exportação - que permaneciam em vigência - correspondiam a aproximadamente 90% do total de subsídios.

Assim, “na visão brasileira, (...) era quase intuitivo concluir que as providências tomadas pelos EUA estavam distantes do que se esperaria para o pleno cumprimento das decisões adotadas no caso” (*Ibid.*, p. 92). Neste contexto, em agosto de 2006, o Brasil solicitou um painel de implementação para investigar o cumprimento das recomendações da OMC por parte dos Estados Unidos (Schnepf, 2011, p. 16).

No escopo do painel de implementação, as metas do Brasil eram comprovar que os subsídios norte-americanos ainda em vigor continuavam a causar prejuízo grave à sua economia por meio da contenção do aumento dos preços internacionais do algodão, e que o programa GSM-102 continuava a embutir um custo líquido ao tesouro americano, não sendo autofinanciável (Andrade, 2010, p. 93-94).

Para isso, o país se apoiou nos fatos de que os EUA continuavam a ter influência substancial na formação de preços, uma vez que eles eram responsáveis por 20% da produção e 40% das exportações internacionais do produto; no fato de os pagamentos de subsídios continuarem tendo um valor muito elevado (a taxa de subsidiação média entre 2004 e 2005 foi de 50%) e no fato de, para um produto homogêneo como o algodão, pequenas variações nos preços serem suficientes para se concluir uma transação (Panel Report, US – Upland Cotton – Article 21.5”, § 10.5, 10.6, 10.246). Em julho de 2007, o Painel de Implementação julgou a favor da defesa brasileira, concluindo que os EUA não haviam cumprido com as decisões da OMC (Schnepf, 2011, p. 18).

Tendo em vista a decisão do Painel de Implementação ao seu favor, o Brasil requereu a formação de um Painel de Arbitragem para avaliar a

imposição de contramedidas aos Estados Unidos - solicitava-se uma retaliação de USD 2,5 bilhões no total, englobando os subsídios proibidos e os acionáveis. Com relação aos subsídios proibidos, especificamente, a defesa brasileira buscava uma retaliação no valor total de USD 350 milhões relativa ao programa *Step 2* e contramedidas anuais proporcionais ao valor total das garantias de crédito à exportação do programa GSM 102 no valor de USD 1,155 bilhões (*Ibid.*, p. 19). Contra os subsídios acionáveis, por sua vez, o valor solicitado em contramedidas foi de USD 1,037 bilhões até que os EUA removessem completamente os programas ou os seus efeitos adversos (*Ibid.*, p. 20).

De acordo com as regras da OMC, a retaliação normalmente deve ocorrer no mesmo setor onde a controvérsia se originou, porém, o Brasil argumentou que limitar a retaliação a apenas esse setor teria um efeito mais prejudicial à sua economia – via aumento dos insumos e da inflação – do que na economia norte-americana, devido às assimetrias entre as economias (ICTSD, 2009). Assim, o país propôs que a retaliação no valor supracitado fosse imposta na área de propriedade intelectual, com base no Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, em sigla em inglês) e no Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (GATS, em sigla em inglês). Cabe destacar que essa foi uma alegação bastante arriscada por parte da defesa brasileira, visto que os únicos precedentes existentes eram as dos casos entre Equador e UE20 e entre Antígua e Barbuda e EUA21, demandantes com economias muito menores que a brasileira (Andrade, 2010, p. 100).

Em resposta à solicitação brasileira, o Painel de Arbitragem julgou que o país não tinha direito a uma retaliação de USD 350 milhões em reparação aos danos do programa *Step 2*, uma vez que as contramedidas só seriam válidas mediante o não cumprimento das recomendações da OMC, e o programa *Step 2* já teria sido removido pelos EUA (Schnepf, 2011, p. 21). Com relação aos subsídios proibidos, os árbitros rejeitaram a solicitação de

retaliação brasileira no valor de USD 1,155 bilhões, pois julgou que o Brasil não teria direito a retaliar pelo efeito total dos subsídios norte-americanos no mundo, e sim apenas na economia brasileira (*Ibid.*, p. 21). Assim, avaliou-se que a parcela brasileira do total das exportações mundiais de produtos que estavam recebendo créditos à exportação do programa GSM-102 era de 11,7% em 2006, o que daria ao Brasil o direito a uma contramedida no valor de USD 147,4 milhões (*Ibid.*, p. 21).

A Tabela 3 abaixo apresenta maior detalhamento sobre o *market share* brasileiro com relação aos produtos que recebiam esse tipo de subsídio à exportação em 2006.

Tabela 3: A participação brasileira no Comércio Mundial de Produtos do programa GSM 102, 2006

GSM 102 Product	Brazil Exports	World Exports	Brazil Share
Cotton	341,275,226	9,280,297,827	3.7%
Oilseeds	5,689,902,478	21,519,800,311	26.4%
Protein meals	2,440,792,339	16,945,389,808	14.4%
Feed Grains	481,894,034	12,987,102,389	3.7%
Corn Products (Starch)	8,781,310	406,633,699	2.2%
Hides/ Skins	2,693,441	4,257,484,051	0.1%
Tallow	19,710,974	3,606,485,104	0.5%
Rice	59,872,132	10,158,656,158	0.6%

GSM 102 Product	Brazil Exports	World Exports	Brazil Share
Poultry Meat	3,038,988,127	12,121,810,169	25.1%
Pig Meat	1,010,288,388	20,653,942,499	4.9%
TOTAL	13,094,198,449	111,937,602,015	11.7%

Fonte: Decisão dos árbitros de 31 de agosto de 2009 (OMC, DS 267, ARB1, p. 57).

No concernente aos subsídios acionáveis, os árbitros concluíram que os pagamentos contra-cíclicos e os *Marketing Loan Benefits* foram responsáveis por uma redução de 9,38% no preço internacional do algodão no ano-safra de 2005, gerando um prejuízo de USD 2,9 bilhões no comércio mundial (Andrade, 2010, p. 106). No entanto, análoga à decisão sobre os

subsídios proibidos, o painel de arbitragem julgou que o Brasil apenas teria direito a uma retaliação proporcional ao seu *market share* no setor cotonicultor, que foi de 5% em 2005 - assim, o Brasil teria direito a USD 147,3 milhões (*Ibid.*, p. 106).

Finalmente, com relação à retaliação cruzada, os árbitros decidiram que uma certa porcentagem das importações de bens de consumo advindas dos EUA deveria estar apta a receber contramedidas sem que isso prejudicasse a economia brasileira, porque haveria fontes alternativas de importação e bens substitutos para evitar graves danos (Schnepf, 2011, p. 22). No entanto, dadas as características fortemente distorcivas e a longa duração dos subsídios norte-americanos, os árbitros também julgaram que o prejuízo era grave o suficiente para se justificar a retaliação cruzada. (Andrade, 2010, p. 108). Assim, o Painel estabeleceu que até o montante de US\$ 409,7 milhões o país deveria impor contramedidas somente na área de bens e que acima desse “gatilho” (*trigger*), o país poderia retaliar os EUA na área de propriedade intelectual com base no TRIPS e no GATS (*Ibid.*, 108).

2.5 As negociações entre Brasil e Estados Unidos e o encerramento do caso

“O Brasil tem um caso na OMC que dura sete anos contra os subsídios ao algodão nos EUA. Quando ganhamos na primeira instância, jornais americanos disseram: ‘sabíamos que subsídios eram imorais, hoje sabemos que são ilegais’. O que o Brasil está fazendo é dando os passos internos para poder aplicar essas retaliações. **Mantemos a esperança de que, até o momento da aplicação das retaliações, surja uma proposta que nos convença que há outra saída**” (Ênfase adicionada) (Valor Econômico, 2010).

A legitimação das contra-medidas pela OMC levou a intensas negociações entre os países litigantes visando a um acordo mútuo, uma vez que os produtores de algodão temiam perder mercado e o setor

manufatureiro do Brasil estava preocupado com um aumento de tarifas que tornasse os insumos a indústria doméstica mais caros (Schnepf, 2013). Em consequência, em abril de 2010 os dois países acordaram um Memorando de Entendimento (MoU, sigla em inglês) determinando ações a serem tomadas pelos Estados Unidos que suspenderiam temporariamente a retaliação por parte do Brasil (Schnepf, 2014, p.7). Dentre essas ações, estavam o pagamento anual dos Estados Unidos de USD 147,3 milhões ao Brasil para um fundo que visava a prover assistência técnica e capacitação para o setor cotonicultor brasileiro (excluindo pesquisa) e uma cooperação entre os países para gerar uma resolução consensual para o litígio (*Ibid.*, p. 7).

Ainda, como resultado desta negociação, foi concluído em 25 de agosto de 2010 o Acordo-Quadro (*Framework for a Mutually Agreed Solution to the Cotton Dispute in the WTO*), que não constitui em si um acordo mutuamente satisfatório, mas dita os parâmetros para discussões sobre uma solução ao caso, além de estabelecer que, enquanto o Acordo-Quadro estiver em vigência, o Brasil não poderá impor as contramedidas autorizadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OMC/DS 267)¹⁵.

Apesar de o MoU e o Acordo-Quadro terem visado a assegurar que o Brasil não impusesse contramedidas danosas à indústria norte-americana, o anúncio do fundo foi recebido com bastante alarde e criticismo pelo setor cotonicultor norte-americano. Como consequência, em setembro de 2013 o *USDA* reduziu os pagamentos ao fundo a apenas 5% do seu total (aproximadamente USD 7,37 milhões, dos USD 147,3 milhões) alegando que esta estava impondo um grande dispêndio ao tesouro americano, e em outubro do mesmo ano os pagamentos foram (Schnepf, 2014, p. 7). Neste contexto, o Brasil continuou a pressionar os EUA na OMC argumentando que a resposta do país tinha sido inadequada.

¹⁵ Ver: https://www.wto.org/english/Tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm.

No intuito de finalmente chegar a uma solução definitiva para o caso, os EUA responderam às pressões brasileiras levando em conta o contencioso do algodão na formulação de sua nova *Farm Bill*, em 2014. Neste sentido, o *National Cotton Council* teve papel importante em garantir que a nova *Farm Bill* se enquadrasse às questões essenciais discutidas no contencioso, fazendo com que o algodão fosse tratado de forma distinta e separada dos demais produtos agrícolas (*Ibid.*, p. 8). Assim, o algodão americano não teria acesso aos programas de apoio interno oferecidos a outros produtos agrícolas. Em contraposição, os produtores de algodão teriam que realizar pagamentos ao programa para poderem participar, que funcionariam como um seguro para a colheita (*Ibid.*, p. 8). Além disso, esses pagamentos não poderiam ultrapassar o valor da colheita esperada, para não gerar nenhum incentivo à superprodução e distorções no mercado.

De maneira geral, a *Farm Bill* de 2014 removiu completamente os programas de pagamentos diretos e pagamentos contra-cíclicos que continuavam vigentes pela *Farm Bill* de 2008, o que, de acordo com o autor, significa uma concessão bastante expressiva para o setor cotonicultor norte-americano. Com relação aos *Marketing Loan Benefits*¹⁶, os benefícios do programa foram reduzidos para todos os produtos, inclusive o algodão (*Ibid.*, p. 9). Finalmente, a nova *Farm Bill* também estabeleceu que os recursos que já haviam sido desembolsados para o *Brazil's Special Cotton Fund* poderiam continuar sendo utilizados para a pesquisa no setor agrícola em conjunto com alguma universidade ou fundação americana, além de reduzir o prazo dos subsídios do programa GSM-102 de 26 para 24 meses (*Ibid.*, p. 10).

Tendo em vista as concessões norte-americanas, em outubro de 2014 o Brasil e os Estados Unidos finalmente chegam a um acordo definitivo por meio de um novo memorando de entendimento que determinou: a

¹⁶ Ver Capítulo 2, seção 2.1.

abdição dos direitos brasileiros de retaliação; novas regras de taxas sobre o programa de garantia de crédito à exportação GSM-102; cláusula de paz temporária do Brasil sobre novas ações dentro da OMC contra programas de assistência ao algodão; o pagamento de USD 300 milhões para o Instituto do Algodão Brasileiro (IAB), por parte dos EUA, com condições de uso do capital; e que ambos os países fariam *follow-ups* semi-aneais sobre as conformidades com os termos do MoU, concluindo o seu prazo em 30 de setembro de 2018 (Schnepf, 2014, p. 14-15).

3. O Sistema Multilateral de Comércio (SMC) e a participação dos países em desenvolvimento

“Por muito tempo, os países em desenvolvimento foram tratados efetivamente como membros de segunda-classe nos sistemas multilaterais de comércio. O principal valor do GATT e da WTO era se tratar de um instrumento que ajudava os governantes a manter uma política de comércio transparente e liberal, e com mecanismo para abrir e manter o acesso a mercados estrangeiros. Por excluir os países em desenvolvimento da progressiva liberalização do comércio, os mesmos foram reduzindo sua participação como membros do WTO” (Ênfase adicionada) (Marne, 2005, p. 360).

Marne (2005, p. 360-361) afirma que a participação dos países em desenvolvimento no sistema multilateral de comércio tem alternado entre estágios de reciprocidade e falta de engajamento, sendo possível destacar três fases: (i) a fase de 1947-1964, em que poucos países de renda baixa participavam do SMC; (ii) a fase de 1964-1986, em que houve a ampliação da participação desses países devido a inclusão do princípio de tratamento diferenciado; e (iii) a fase iniciada em 1986 até a atualidade, em que houve uma verdadeira integração dos países nesse sistema e as relações começaram a ser pautadas pela reciprocidade.

Apesar de o emprego da palavra “reciprocidade” ser altamente questionável para se tratar de relações Norte-Sul, vale à pena analisar o marco que os anos de 1964 e 1986 representam para o aprofundamento da participação dos países em desenvolvimento no sistema multilateral de comércio, bem como para a sua inserção ou integração no mesmo.

No ano de 1964 é criada a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, em sigla em inglês), com o objetivo de apoiar os países em desenvolvimento a acessarem os benefícios de uma economia globalizada de forma mais justa e efetiva, por meio da assistência técnica, auxílio sobre questões comerciais, de finanças e

investimento, e na formação de consenso¹⁷. Stelzer & Morella Júnior (2008, p. 251) afirmam que a UNCTAD é um resultado de adaptações institucionais sofridas pela Organização das Nações Unidas (ONU) para adereçar a questão do desenvolvimento no intuito de facilitar e favorecer o comércio internacional entre estes e os países desenvolvidos.

Sobre o contexto de criação da UNCTAD, cabe destacar a insatisfação dos países em desenvolvimento com o *status quo* e a percepção de sua inabilidade de competir no comércio internacional de forma justa com os países desenvolvidos, frente às assimetrias de poder e de tecnologia. Essa percepção foi possibilitada em grande medida por estudos e publicações da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹⁸, e por grandes nomes da teoria da dependência, como o economista argentino Raul Prebisch.

Como exposto por Marne (2005), ao passo que a primeira fase (1947-1964) seria marcada pela exclusão dos países em desenvolvimento - GATT 1947 como “Clube dos Homens Ricos”-, a segunda fase (1964-1986) é caracterizada pelo progressivo aumento da participação dos países em desenvolvimento, devido à inclusão do princípio de tratamento diferenciado no acordo. Sobre este último ponto, Williamson (1989, p. 289) pondera:

“A UNCTAD argumentou que o princípio de permitir acesso preferencial às exportações dos países em desenvolvimento estava certo, mas que a prática de restringir tais concessões a um número limitado de países em desenvolvimento, desviando, assim, comércio, estava errada. Estas preferências tarifárias deveriam ser generalizadas, aplicando-se a todos os países em desenvolvimento”.

No entanto, Morton & Tulloch (1977, p. 59) enfatizam a criação do Sistema Geral de Preferências (SGP) em 1968, que, segundo os autores,

¹⁷ Ver: <http://unctad.org/en/Pages/aboutus.aspx>.

¹⁸ A CEPAL “foi fundada para contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social”. Ver: <https://www.cepal.org/pt-br/about>.

teria sido a principal vantagem do GATT para os países em desenvolvimento. O SGP teria permitido reduções tarifárias unilaterais e não lineares, consolidando o tratamento diferenciado e, assim, configurando uma exceção ao NMF. Conforme exposto no Capítulo 1, Seção 1.1 deste trabalho, o princípio do tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento e o SGP foram essenciais para incorporar as demandas dos países em desenvolvimento.

Ainda, na Rodada Tóquio (1973-1985), os países em desenvolvimento participaram ativamente exigindo concessões no setor agrícola - não reciprocidade nos produtos tropicais e produtos primários - além de acesso a mercados (Morton & Tulloch, 1977, p. 61-62). Também foi na Rodada Tóquio que os países em desenvolvimento conquistaram a Cláusula da Habilitação¹⁹ e a permissão de utilizar subsídios à exportação, desde que os mesmos não distorcessem o comércio ou prejudicassem um outro país Membro (Yoshiura, 2010b, p. 113).

Um outro marco para o aprofundamento da participação dos países em desenvolvimento no Sistema Multilateral de Comércio foi o ano de 1986, com o início da Rodada Uruguai (1986-2000). Neste sentido, Yoshiura (2010b, p. 172) argumenta que estes países chegaram à Rodada Uruguai “dispostos a participar mais ativamente das negociações, a requerer e conceder benefícios provenientes do comércio internacional”. De acordo com o autor, quatro acordos firmados nesta Rodada tiveram grande importância para os países em desenvolvimento: o Acordo sobre a Agricultura²⁰, o Acordo de Têxteis e Vestuários, o Acordo de Salvaguarda e o Sistema de Solução de Controvérsias.

No que diz respeito ao AA, os países em desenvolvimento teriam demandado um comércio internacional mais justo e ordenado, com restrições ao apoio interno, aos subsídios às importações e maiores

¹⁹ Ver Capítulo 1, Seção 1.1.

²⁰ Ver Capítulo 1, Seção 1.3.

condições de acesso aos mercados (*Ibid*, p. 172). Além disso, assim como discutido no Capítulo 1, Seção 1.3 deste trabalho, o AA também foi essencial no sentido de reconhecer um tratamento diferenciado a estes países, uma vez que foi concedido a estes um prazo maior para a adequação ao Acordo e metas mais modestas se comparadas às dos países desenvolvidos.

Com relação ao Acordo de Têxteis e Vestuários (ATV), o mesmo previa um mecanismo de salvaguarda²¹ temporário relativo aos casos que causassem sérios danos ou ameaça de danos durante o período de transição ao Acordo (Mendes, 2007, p. 43). As salvaguardas funcionariam da seguinte maneira: o Membro importador deveria identificar que o surto de importações de um determinado produto estaria causando danos à sua indústria nacional, e atribuir esses danos a algum Membro específico para que haja negociações com o último e que se chegue a um acordo em até 60 dias (Faria, 2006, p. 11-12).

Na ausência de acordo entre os membros, as medidas de salvaguardas seriam aplicáveis, desde que a quota não fosse menor que o nível de importação dos últimos 12 meses e tenha um prazo de vigência máximo de 3 anos (*Ibid*, p. 12). Sobre a importância deste Acordo para os países em desenvolvimento, Yoshiura (2010b, p. 115) afirma que estes países estariam buscando a regulação do setor têxtil e de vestuário no GATT, de modo a permitir um comércio internacional não-discriminatório.

Finalmente, com o Sistema de Solução de Controvérsias, são criadas normas, procedimentos e instrumentos legais para os países em desenvolvimento fazerem valer os seus interesses comerciais, mitigando a assimetria de poder no sistema internacional. Assim, é possível identificar uma trajetória progressiva de maior participação dos países em desenvolvimento no Sistema Multilateral de Comércio. A partir deste

²¹ De acordo com Marinho *et al.* (2004, p. 133), existem duas maneiras de aplicação de medidas de salvaguarda: a elevação dos impostos de importação e restrições quantitativas às importações (quotas).

entendimento, a seção seguinte será dedicada à análise da participação dos países em desenvolvimento no Sistema de Solução de Controvérsias, bem como as possibilidades e desafios que o SSC traz para uma maior democratização do Sistema Multilateral de comércio.

3.1 O Sistema de Solução de Controvérsias: possibilidades e desafios para a democratização do SMC

Como exposto no Capítulo 1, seção 1.4 deste trabalho, o SSC se contrasta ao mecanismo de solução de controvérsias do GATT 1947, uma vez que o primeiro é baseado no consenso negativo, suas decisões têm caráter vinculante, estabelecendo procedimentos, normas e prazos para a solução de controvérsias (regulamentados pelo ESC). Assim, o SSC pretende atuar de maneira imparcial para solucionar discordâncias entre os países e permitir que um consenso positivo seja alcançado e, para isto, conta com um corpo de especialistas e técnicos na área comercial.

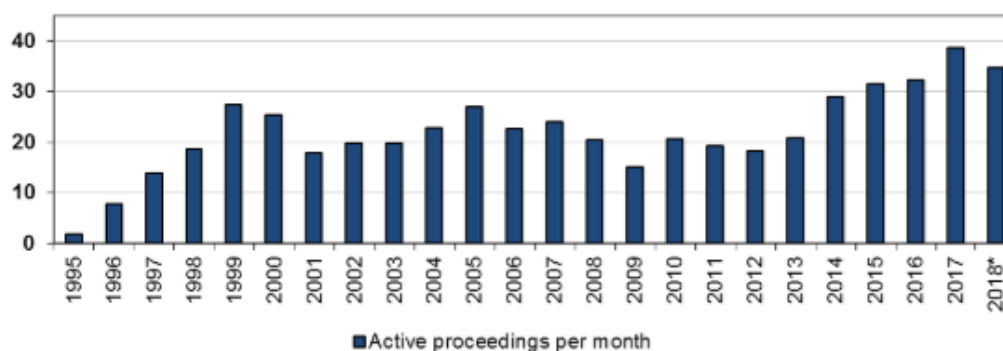
Todas essas características somadas à transparência com que as decisões são tomadas por meio de prazos e etapas estabelecidos no ESC e publicadas para todos os Membros da OMC, o SSC parece estar em conformidade com o objetivo da construção de uma ordem econômica mais justa. No entanto, cabe analisar a efetividade e os desafios que o Sistema enfrenta para que esse objetivo seja alcançado de fato.

Busch (2003 *apud* Yoshiura, 2010b) afirma que os países se valeram pouco do mecanismo de solução de controvérsias do GATT 1947 devido à sua ineficiência, uma vez que este era um instrumento muito débil para mitigar a assimetria de poder entre os países. Em contraposição, nos cinco primeiros anos de operação do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC houve mais de 160 solicitações - número três vezes maior que do GATT, considerando o mesmo período - (Hoekman & Mavroidis, 2003, p. 131), devendo-se destacar também que os países em desenvolvimento

moveram ações importantes contra os países desenvolvidos nesse período²² (Schimanski, 2006, p. 101).

Esta ampla tendência de participação e engajamento dos países no Sistema de Solução de Controvérsias pode ser comprovada ao se levar em conta o gráfico abaixo, que aponta uma tendência de crescimento no número anual médio de procedimentos ativos por mês.²³ Como ilustrado no gráfico 2, existe uma tendência de crescimento no número de casos ativos por mês desde 2014, o que ilustra o maior engajamento dos países no SSC.

Gráfico 2: Número anual médio de procedimentos ativos por mês



Fonte: WTO, “*understanding wto dispute settlement statistics*”, 23 de junho de 2018.²⁴

Sobre a participação dos países em desenvolvimento no SSC, em específico, Youshiura (2010b, p. 118) observa a existência de duas importantes categorias de disposições do ESC que favorecem a maior participação dos mesmos. A primeira categoria se refere àquelas disposições que estabelecem como os princípios do ESC devem ser aplicados para os países em desenvolvimento (*Ibid.*, p. 118). Exemplos destas disposições seriam a norma do art. 4.10 do ESC que estabelece que “durante as consultas os Membros deverão dar atenção especial aos problemas e interesses específicos dos países em desenvolvimento”; o art.

²² Como por exemplo o caso da Costa Rica contra os Estados Unidos com relação a restrições aos tecidos e ao algodão, e o do Brasil e Venezuela contra os EUA sobre regulações à gasolina.

²³ Vale destacar o pico, em 2017, no aumento de casos ativos na OMC e a tendência de crescimento contínuo para 2018.

²⁴ Ver: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispustats_e.htm.

8.10, que possibilita que pelo menos um dos integrantes do painel inicial (“Grupo Especial”) seja um país em desenvolvimento; e o art. 12.11 que estabelece que, quando alguma das partes do contencioso for um país em desenvolvimento, o relatório do grupo especial deverá explicitar a maneira como foi levada em conta as disposições da OMC relativas ao tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento (*Ibid.*, p. 118). Além dos exemplos destacados, também deve-se citar que a Secretaria da OMC tem o papel de prover assistência técnica e jurídica aos países em desenvolvimento na solução de controvérsias quando solicitado (art. 27.2 do ESC).

Finalmente, a segunda categoria se refere àquelas disposições que estipulam os critérios e procedimentos aplicáveis aos países em desenvolvimento como, por exemplo a possibilidade de esses países solicitarem (quando a outra parte for um país desenvolvido) o recurso de bons ofícios, conciliação ou mediação e a aplicação acelerada dos procedimentos do painel (Yoshiura, 2010b, p. 120). Sobre a possibilidade de acionar esse recurso, cabe mencionar que a mesma é condizente com o princípio do ESC de preferência a soluções por acordos mútuos a decisões vinculantes, conforme discutido no Capítulo 1 (Seção 1.4). Yoshiura (2010, p. 120) mostra que esse princípio é favorável aos países em desenvolvimento, uma vez que acordos mútuos chegados por meio de consultas, bons ofícios, conciliação ou mediação são menos onerosos para estes países que muitas vezes não contam com recursos ou aparato burocrático suficientes para se engajar em disputas jurídicas na OMC.

Com relação aos dados sobre a participação dos países em desenvolvimento no SSC, a OMC destaca o aumento progressivo da participação destes nos primeiros oito anos do Sistema:

“(...) developing country Members have been active participants in the dispute settlement system over the past eight years. Since 1995, they have been the complainants in over one third of all disputes, and respondents in roughly two fifths of all cases. Developing countries initiate disputes against developed

country Members as well as against other developing country Members. In one year, 2001, developing country Members accounted for 75% of all complaints. Least-developed country Members have so far been neither complainant nor respondent in any WTO dispute. Third party participation of developing country Members is quite frequent and provides a valuable experience for Members not regularly involved in dispute settlement proceedings” (Ênfase adicionada) (WTO, 2004, p. 110).

Para este trabalho, foram analisados os 553 casos²⁵ submetidos ao Órgão de Solução de controvérsias da OMC por 57 países²⁶ até o presente momento²⁷. Para agrupar os países em diferentes grupos de acordo com o seu grau de desenvolvimento, foi utilizada a definição da Organização das Nações Unidas (ONU) para classificar os *Least Developed Countries (LDCs)*²⁸ - a mesma definição é utilizada pela OMC. Com relação à definição de países em desenvolvimento, uma vez que a ONU e a OMC não divulgam uma lista com o nome destes países e que a classificação dos mesmos é dada pela auto-declaração, optou-se por utilizar a lista do Banco Mundial de *Low-income economies, Lower-middle-income economies e Upper-middle-income economies*²⁹.

Na existência de sobreposição entre a lista do Banco Mundial e a lista da ONU de LDCs, prevaleceu a lista da ONU e, assim, foi possível fazer uma distinção clara entre esses três grupos. Para possibilitar um maior esclarecimento sobre as classificações utilizadas neste trabalho, optou-se por incluir três tabelas na seção de “Anexos”, que explicitam a classificação - “desenvolvido”, “em desenvolvimento”, “LDC” - de cada um dos países analisados. Além disso, a categoria de “grupo misto” também foi criada de modo a considerar aqueles casos em que países desenvolvidos e em desenvolvimento foram demandantes simultaneamente. A justificativa

²⁵ Ver: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm.

²⁶ Cabe observar que a União Europeia (UE) atua como uma entidade única no comércio internacional, o que reduz o número de países demandantes.

²⁷ Este trabalho foi concluído em junho de 2018.

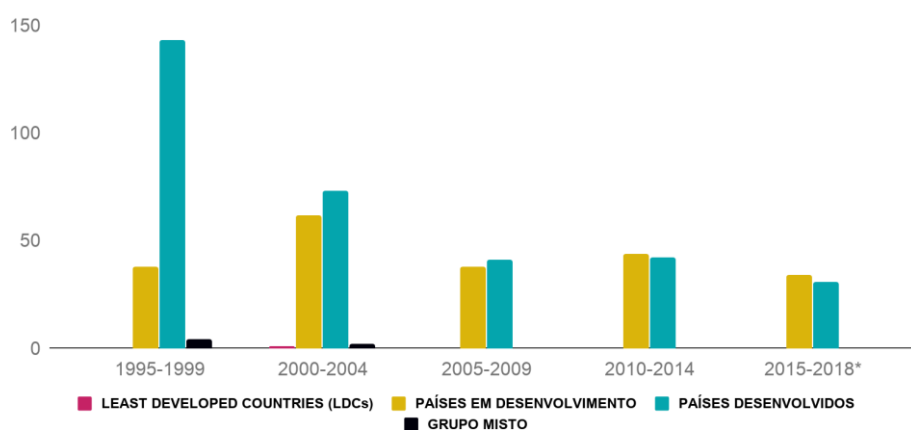
²⁸ Ver: <http://unctad.org/en/Pages/ALDC/Least%20Developed%20Countries/UN-list-of-Least-Developed-Countries.aspx>.

²⁹ Ver: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

metodológica para a criação desta categoria foi evitar a dupla contagem dos casos. Assim, acredita-se que haverá mais transparência com relação aos dados utilizados para o desenvolvimento das conclusões aqui apresentadas.

Nos primeiros quatro anos do Sistema (1995-1999), foi observada uma grande disparidade entre a quantidade de países desenvolvidos e em desenvolvimento participando como demandantes (*complainants*) em contenciosos na OMC, sendo a quantidade de países desenvolvidos muito superior à de países em desenvolvimento - como pode ser observado no gráfico 3. Contudo, a partir dos anos 2000, observa-se uma tendência para a equalização na participação dos dois grupos, iniciada no período 2000-2004 e sustentada nos períodos seguintes, com destaque para os períodos 2010-2014 e 2015-2018* em que a soma de casos demandados pelos países em desenvolvimento durante os cinco anos foi maior que a dos países desenvolvidos. Cabe destacar que no período analisado (1995-2018*) só houve uma controvérsia levada à OMC por um *Least developed country*: o caso DS306³⁰ de medidas *antidumping* no setor de baterias, de Bangladesh contra a Índia.

Gráfico 3: A evolução da participação dos países no Sistema de Solução de Controvérsias por grupo (1995-2018*)

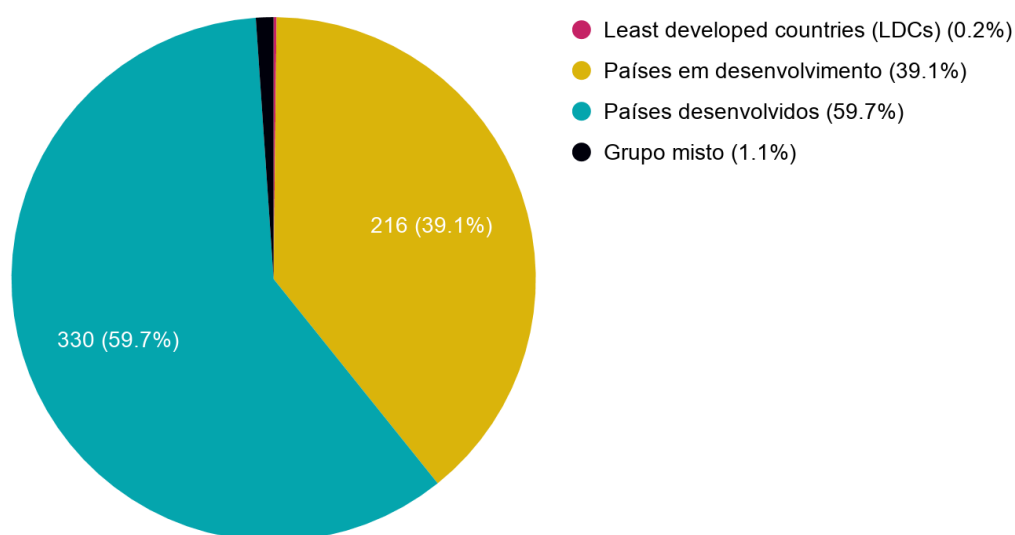


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da OMC, 2018.

³⁰ Ver: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds306_e.htm.

Ao analisar-se a distribuição da participação dos grupos de países no SSC, foram obtidos os seguintes resultados: dos 553 contenciosos analisados, 216 deles foram demandados por países em desenvolvimento (39.1% do total), 330 por países desenvolvidos (59.7% do total), 6 por grupos mistos (1.1% do total) e 1 por *LDCs* (0.2% do total). Os resultados mencionados são ilustrados no gráfico a seguir (gráfico 3).

Gráfico 4: A distribuição dos países demandantes no Sistema de Solução de controvérsias por grupo (1995-2018*)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da OMC, 2018.

Os resultados obtidos são especialmente significativos se contrastados com os dados apresentados anteriormente para o período de 1995-2004, pelo relatório da OMC³¹ - em que os países em desenvolvimento foram demandantes em apenas um terço dos casos - e se considerada a assimetria econômica e de poder entre estes grupos de países. Como uma das possíveis explicações para o aumento da participação dos países em desenvolvimento no SSC, Vieira (2007, p. 123) afirma que o

³¹ Ver página 54.

“mecanismo de solução de controvérsias funciona como instrumento nivelador (*levelling the playfield*) para mitigar assimetrias de poder” e Sevilla (1998, p. 23) argumenta que o ESC teria reduzido as incertezas e os custos de uma demanda, tornando o Sistema de Solução de Controvérsias mais acessível para os países em desenvolvimento.

No entanto, apesar da clara ampliação da participação dos países em desenvolvimento no Sistema, ainda há uma série de desafios para a real integração desses países no SMC que merecem destaque. Esses desafios dizem respeito, em grande medida, aos grandes dispêndios em recursos financeiros e recursos humanos necessários para levar uma reclamação ao OSC. Desde a etapa da investigação do caso e da análise da indústria do país demandado, a assimetria de recursos entre os países pode ser decisiva para a qualidade da defesa comercial trazida à Organização.

Conforme citado nesta seção, o Artigo 27.2 do ESC prevê que os países em desenvolvimento recebam assistência legal da OMC. No entanto, como afirmam Hoekman & Mavroidis (2003, p. 139), esta assistência ainda é muito insuficiente para adereçar o problema, uma vez que há apenas dois especialistas para prestar a assistência em um período parcial. Além disso, o governo desses países frequentemente não possui o aparelho público necessário para investigar as políticas comerciais dos outros países, assim é possível que estejam sendo prejudicados por políticas desleais de comércio sem que os setores da sua indústria tenham o conhecimento (*Ibid.*, p. 138).

Outro desafio trazido por esses autores é o da implementação. A OMC exige apenas que o país demandado remova integralmente a política comercial ilegal, mas não condiciona isto a nenhuma compensação ou retaliação financeira, o que pode tornar a utilização do SSC menos atrativa para os países mais pobres, visto que deverão despender muitos recursos sem a garantia de compensação financeira (*Ibid.*, p. 135). Ainda com relação às compensações financeiras, o fato de o montante de retaliação dever ser acordado mutuamente dificulta ainda mais a implementação das

decisões do OSC (Schimanski, 2006, p. 107). No entanto, pondera-se que a existência do julgamento por arbitragem mitiga este empecilho, sendo um artifício favorável à parte demandante.

Contudo, um dos maiores desafios para uma maior democratização do Sistema Multilateral de Comércio continua sendo o da integração dos países LCDs ao sistema. O fato de, até hoje, nenhum desses países ter podido fazer valer do seu direito de utilizar o mecanismo de solução de controvérsias da OMC - seja por falta de recursos, investimento ou expertise técnica - ameaça a construção de uma ordem econômica mais justa e leal, no âmbito do comércio internacional.

Em suma, apesar de todos os desafios do SSC em ser um mecanismo eficiente para mitigar as assimetrias de poder no sistema internacional, seus avanços com relação ao mecanismo do GATT 1947 e as possibilidades que ele traz para estes países fazerem valer os seus direitos são suficientes para destacar o processo de maior democratização no Sistema Multilateral de Comércio. Assim, a existência deste Sistema e de todos os seus procedimentos legais é um avanço *per se*, visto que na sua ausência os países mais pobres estariam em maior desvantagem para atuar no comércio internacional.

3.2 As lições do Contencioso do Algodão para os países em desenvolvimento

Andrade (2010, p. 87-88) afirma que “vencer pode ter um significado do ponto de vista político-diplomático, outro do ponto de vista jurídico e ainda um terceiro da perspectiva dos interesses econômicos envolvidos”. Sobre a vitória brasileira no contencioso, o autor afirma que, dados os desafios envolvidos de natureza jurídica, esta vitória trouxe vários benefícios, não só para o país, mas para o Sistema Multilateral de Comércio, como um todo. Nas palavras do autor:

“O resultado teve, de imediato, vários benefícios. Esclareceu aspectos dos acordos de agricultura e sobre subsídios até então inexplorados, abrindo novas avenidas para o questionamento de subsídios agrícolas em outros casos; aumentou a visibilidade e contribuiu para minar ainda mais a legitimidade das políticas de subsídio agrícola dos países desenvolvidos; e ajudou a fortalecer a posição negociadora do Brasil e outros países em desenvolvimento nas discussões da Rodada Doha da OMC (Andrade, 2010, p. 89-90).

Da perspectiva do setor doméstico brasileiro, a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA) afirmou que o MoU significou uma vitória para o setor agrícola como um todo, pois as significativas mudanças aprovadas no programa GSM-02 não impactam apenas o algodão, mas todo o agronegócio (Agência Brasil, 2014). Nesta linha, o então presidente da ABRAPA, Gilson Pinesso, afirmou que “a ABRAPA está convencida de que o entendimento alcançado entre os dois países foi a melhor solução para os produtores brasileiros do algodão e para o agronegócio” (Notícias Agrícolas, 2014)³². Ainda, Haroldo Cunha (presidente do Instituto Brasileiro do Algodão - IBA) resume as importantes conquistas para o setor:

“Dentre as conquistas brasileiras no entendimento com os EUA estão: (i) a transferência US\$ 300 milhões para o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) ainda nesse mês de outubro e; (ii) a flexibilização no uso dos recursos do IBA para assistência técnica e capacitação 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 acordado pelas partes” (Agência Brasil, 2014).

Com relação ao papel do Sistema de Controvérsias da OMC na resolução do caso, Schnepf (2014, p. 15) afirma que a solução bem-sucedida ao caso evitou uma guerra comercial entre duas das maiores potências mundiais no setor cotonicultor; refletiu-se, ainda, em mudanças

³² Ver: <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/algodao/146213-brasil-e-eua-encerram-disputa-do-algodao-por-us300-milhoes.html#.Wy7J2KdKiM8>.

significativas na política doméstica norte-americana de apoio ao algodão e criou um precedente importante para a resolução de casos futuros.

Contudo, dada a vitória brasileira, qual seria o significado dessa vitória para os países em desenvolvimento? Neste tocante, Stratfor (2010) afirma que, na qualidade de potência econômica em desenvolvimento, o Brasil tem boas chances de estabelecer um precedente para qualquer um dos outros membros da OMC - incluindo países de grande peso econômico, como a China e a Índia - a usar a retaliação na área de propriedade intelectual como forma de barganhar progressos na liberalização comercial no setor agrícola.

De maneira semelhante, Ortiz & Shaffer (2010, p. 38) afirmam que o resultado do contencioso do algodão contribuiu para a o *status* de líder do Brasil no grupo de países em desenvolvimento (em especial, no G20). De acordo com os autores, o caso teria ajudado a atrair atenção da mídia e da política internacional para os impactos adversos das políticas de apoio interno à agricultura dos Estados Unidos para os países em desenvolvimento.

Contudo, os autores também argumentam que, dada a complexidade do caso, a vitória brasileira também está atrelada ao fato de o país ter conseguido se engajar com o setor privado, conseguindo o seu apoio e financiamento para reunir a *expertise* legal necessária (*Ibid.*, p. 78). Neste sentido, os países em desenvolvimento também poderiam se espelhar na experiência brasileira para buscar uma atuação em conjunto com o setor privado de modo a reunir recursos e capacidades, tornando este empreendimento menos oneroso para o tesouro público. Nas palavras dos autores:

“Since Brazil increasingly has worked with the private sector, private lawyers, private consultancies, and civil society groups on international trade matters, some might contend that these developments represent a weakening of the state in that expertise is no longer consolidated within governmental departments, but rather shared and developed through

Brazilian public-private network. In contrast, we find that Brazil has strengthened its ability to represent Brazilian interests through the diffusion of WTO expertise in the private sector and civil society. Brazil would not have won the strategically important US-Cotton and EC-Sugar cases without outside agribusiness and law firm support, and it would not have had the statistical analysis which empowered it in its negotiations over new agricultural rules as leader of the G-20 and a member of a new G4 (consisting of the US, EU, Brazil, and India) in the Doha Round” (Ibid., p. 94).

Finalmente, Shaffer (2005, p. 14) enfatiza que, para os países em desenvolvimento participarem de forma significativa no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, é necessário que estes continuem desenvolvendo a sua capacidade institucional, a coordenação de seu comércio em níveis múltiplos (nacional, regional, global) e que incluam o setor privado e os representantes da sociedade civil.

Considerações Finais

O presente trabalho visou a analisar o caso DS267 (“Contencioso do Algodão entre Brasil e Estados Unidos”) e os seus desdobramentos para a democratização do Sistema Multilateral de Comércio (SMC). A partir da hipótese de que o Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da Organização Mundial do Comércio (OMC) é favorável a uma maior democratização do SMC por fornecer instrumentos legais - normas, procedimentos, prazos e transparência - para os países em desenvolvimento conquistarem os seus objetivos, buscou-se analisar a efetividade do mesmo nesta empreitada.

Como evidenciado nos Capítulos 1 e 3, os países em desenvolvimento, ao longo das décadas, passaram a demandar os seus direitos nas rodadas de negociação, fazendo o “Clube dos Homens Ricos” se tornar mais inclusivo às suas necessidades e desafios. Neste sentido, Morton & Tulloch (1977) enfatizaram a importância da conquista do Sistema Geral de Preferências (SGP) (que teria permitido reduções tarifárias unilaterais e não lineares e consolidado o tratamento diferenciado), enquanto Yoshiura (2010b) destacou a importância do Acordo sobre Agricultura (AA) e do ESC para que as demandas destes países fossem incorporadas. Com base na literatura revisada e na hipótese deste trabalho, foi concedida especial atenção à análise do papel do ESC e do Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da OMC nesta empreitada.

Neste tocante, mostrou-se contundente a assertiva de que o SSC foi muito mais favorável à participação dos países em desenvolvimento do que o mecanismo de solução de controvérsias do GATT 1947. No âmbito do SSC, têm-se uma gama de dispositivos propícios à maior participação destes países, como por exemplo: a existência de assistência técnica e jurídica; o julgamento por consenso negativo; a existência de normas,

prazos e procedimentos claros para a resolução das controvérsias; a transparência com que as decisões são tomadas, inclusive, devendo-se explicitar como foram levadas em conta às disposições da OMC sobre o tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento.

Assim, dadas às mudanças citadas, a hipótese de que o SSC favorece uma maior democratização do Sistema Multilateral de Comércio por meio do aumento da participação dos países em desenvolvimento parece razoável. Acredita-se que, por meio dos dados apresentados no Capítulo 3, foi possível concluir que o engajamento dos países em desenvolvimento aumentou, tendo em vista que estes constituíram apenas um terço do total dos demandantes nos primeiros oito anos do Sistema e, atualmente, constituem quase 40% do total. Ainda, pôde-se notar uma tendência de equalização na participação de países desenvolvidos e em desenvolvimento ao longo da trajetória analisada (1995-2018*), resultado este que é condizente com a hipótese deste trabalho de maior democratização do SMC.

Contudo, também foram notados os seguintes desafios para a maior democratização do SMC: (i) a insuficiência da assistência técnica e legal provida pelo OSC para “nivelar” as assimetrias econômicas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento; (ii) a falta de recursos econômicos e humanos destes países para disputar uma controvérsia na OMC - ou mesmo para identificar uma política comercial desleal à sua indústria -, que faz com que os países em desenvolvimento estejam menos equipados para disputar uma controvérsia contra um país desenvolvido; e (iii) a incerteza quanto à possibilidade de retaliação econômica³³, que desestimula estes países a participarem do Sistema.

De modo a responder alguns desses desafios, as lições do contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos foram apresentadas.

³³ Como discutido no Capítulo 3, seção 1, a retaliação econômica não é obrigatória, visto que a remoção da política comercial desleal ou dos efeitos adversos desta política são suficientes para a reparação do dano, de acordo com as normas do ESC.

Este caso de grande complexidade, longa duração e conteúdo sensível em matéria agrícola e comercial, atentou para a importância da coordenação com o setor doméstico para o sucesso diplomático.

Como discutido no Capítulo 3, seção 2, foi de extrema importância para a vitória brasileira o fato de o país ter conseguido engajar o setor privado e organizações não-governamentais para o problema dos subsídios norte-americanos ao algodão, pois, ao fazê-lo, conseguiu recursos financeiros, investimento em *expertise* legal e apoio político para enfrentar a controvérsia na OMC. Como desdobramentos do contencioso, o país conquistou enormes ganhos para o setor agropecuário³⁴, conseguiu fortalecer o seu poder de barganha frente ao G-20 e nas negociações comerciais da Rodada Doha, além de ter deixado um importante precedente para os países em desenvolvimento conquistarem a retaliação no setor de propriedade intelectual. Dessa maneira, o caso brasileiro é um importante exemplo de que os países em desenvolvimento podem fazer valer os seus direitos pela via institucional, inclusive contra a atual maior potência do sistema internacional.

Cabe atentar para o fato de que, ainda que o Brasil conseguisse ter mobilizado a série de evidências que mobilizou, na ausência do SSC, o país dificilmente conseguiria ter legitimidade para retaliar comercialmente os EUA e, caso o fizesse, esta ação poderia dar resultado a uma guerra comercial entre os dois países. Em contrapartida, ao trazer sua reclamação para a OMC comprovando que os EUA estariam artificialmente contendo o aumento dos preços internacionais do algodão com as suas políticas de apoio interno, o país não só conquistou legitimidade, mas também visibilidade internacional, o que o possibilitou pressionar os Estados Unidos a alterarem a sua política doméstica de forma bem-sucedida. É digno de nota, ainda, que a suspensão destas políticas danosas não gerou benefícios

³⁴ Ver Capítulo 3, seção 3.2.

apenas para a economia brasileira, mas também dos demais exportadores de algodão, sendo a maioria destes países em desenvolvimento.

Portanto, apesar do reconhecimento das falhas e desafios do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, argumenta-se que este mecanismo institucional permanece sendo uma importante conquista para os países em desenvolvimento e um dos instrumentos mais eficientes até o momento para assegurar a equidade de competição dos países no comércio internacional. Cabe às futuras pesquisas na área a análise de melhorias que possam ser incorporadas ao sistema para suprir as deficiências identificadas.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA BRASIL. *Acordo entre Brasil e EUA é vitória, dizem produtores de algodão*. Publicado em 01 out. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

ANDRADE, Luciano Mazza de. O contencioso do algodão: o desafio da implementação. IN: BENJAMIN, Daniela Arruda. *O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2013. p. 85-112.

BANCO MUNDIAL. *World Bank country and lending groups*. Disponível em: <<https://datahelpdesk.worldbank.org>>

BAUMANN, R.; CANUTO, O.; GONÇALVES, R. *Economia Internacional: teoria e experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BOSSCHE, Peter Van den. Painéis. Trad. Cynthia Kramer. In: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). *Curso de Solução de Disputas em Comércio Internacional, Investimento e Propriedade Intelectual*, módulo 3.2. Nova York: UN, 2003. Disponível em: <<http://unctad.org>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

CAI, Phoenix. Think big and ignore the law: US corn and ethanol subsidies and WTO law. *Georgetown Journal of International Law*, vol. 40, 2009.

COELHO, Carlos Nayro. A Lei Agrícola Americana de 2002 e o Comércio Mundial. *Revista de Política Agrícola*. Brasília, Ano XI, nº. 2, p.31-47, Jul-Ago-Set. 2002.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. *Sobre a CEPAL*. Disponível em: <<https://www.cepal.org>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

FARIA, Gabriela Amaral. *O fim do acordo de têxteis e vestimentas: impacto da China sobre o setor têxtil norte-americano e brasileiro*. Rio de Janeiro, 2006. 38 p. Monografia - Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

FARM BILL. *About the Farm Bill Law Enterprise*. Disponível em: <<http://www.farmbilllaw.org>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

HABKA, Bruna Duarte. *O caso do algodão na OMC (2002-2010)*. Brasília, 2010. 70 p. Monografia - Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

HOEKMAN, Bernard M.; KOSTECKI, Michael M. *The Political Economy of the World Trading System: the WTO and beyond*. New York: Oxford University Press, 2001.

HOEKMAN, Bernard; MAVROIDS, Petros C. *Enforcing Multilateral Commitments: Dispute Settlement and Developing Countries*. Documento preparado para a Conferência da OMC/ Banco Mundial sobre os países em desenvolvimento na Rodada do Milênio, Secretaria da OMC, Centro William Rappard, Genebra. 20-21 de setembro, 1999, p. 13.

INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT – ICTSD. *Caso do algodão: OMC autoriza retaliação cruzada em PI e serviços*. Publicado em: 14 set. 2009. Disponível em: <<https://www.ictsd.org>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

INTERNATIONAL COTTON ADVISORY COMMITTEE - ICAC. *Production and Trade Policies affecting the Cotton Industry*. Washington: ICAC, 2002.

JACKSON, J. H. *World Trade and the Law of Gatt: A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade*. 6ª ed. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969. 948 p.

KLOR, A. D. de; PIMENTEL, L. O.; KEGEL, P. L.; BARRAL, Welber. *Solução de controvérsias: OMC, União Europeia e Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.

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

MARCEAU, Gabrielle. In: World Trade Organization (WTO) Ecampus. *La OMC: Fundamentos jurídicos*. OMC E-learning: OMC, 2013. Disponível em <<https://ecampus.wto.org>>. Acesso em 16 jun. 2018.

MARINHO, Mônica Romero; NASSIF, André; CAMBOIM, Anna; SIÚVES, Humberto. *Regulação do comércio internacional*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. 164 p.

MENDES, Sílvia Maria Ferreira. *O fim do acordo de têxteis e vestuário: impactos sobre o setor têxtil-vestuário brasileiro*. 2007. 123 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/90025>>.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA, Secretaria de Produção e Comercialização - SPC. *Nota Técnica SPC N.º. 26/2002*. Brasília: MAPA/SPC, 2002.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES-MRE. ASSESSORIA DE IMPRENSA DO GABINETE. *Nota n.º. 142*. Brasília: MRE, 2004.

NOTÍCIAS AGRÍCOLAS. *Brasil e EUA encerram disputa do algodão por US\$ 300 milhões*. Publicado em 01 de out. 2014. Disponível em: <www.noticiasagricolas.com.br>. Acesso em: 23 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO - OMC. *DS 267*. Disponível em: <<https://www.wto.org>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO - OMC. *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System: A WTO Secretariat Publication*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

ORTIZ, Ricardo Meléndez; SHAFFER, Gregory C. *Dispute Settlement at the WTO: The Developing Country Experience*. Cambridge/Nova York: Cambridge University Press, 2010.

SCHIMANSKI, Silvana. *O contencioso sobre os subsídios ao algodão entre Brasil e Estados Unidos na Organização Mundial do Comércio (2002-2005)*. Porto Alegre, 2006. 144 p. Dissertação - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SCHNEPF, Randy. *Brazil's WTO Case Against the US. Cotton Program*. Congressional Research Service, 2014.

SCHNEPF, Randy. *Status of the WTO Brazil-U.S. Cotton Case*. Congressional Research Service, 2014.

SEVILLA, Christina R. *Explaining Patterns of GATT/WTO Trade Complaints*. Working Paper 98-1. Cambridge, MA: Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 1998.

SHAFFER, Gregory D. *Defending Interests: public-private partnerships in WTO litigation*. Washington D.C.: Brooking Institution Press. 2003.

STELZER, Joana; MORELLA JUNIOR, Jorge Hector. Países em desenvolvimento e a inclusão no comércio internacional através da UNCTAD. *Revista Eletrônica Direito e Política: Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI*, Itajaí, v.3, n.2, 2º quadrimestre de 2008. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em: 23 jun. 2018.

STRATFOR. *Brazil, US: an intellectual property precedent*. Disponível em: <www.stratfor.com>. 11 fev. 2010. Acesso em: 24 jun. 2018.

U.S., Brazil Clash on Cotton Sanctions. International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD), *Bridges*, vol. 12, nº. 6, jan. 2009.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT – UNCTAD. *Least Developed Countries (LDCs)*. Disponível em: <<http://unctad.org>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

VALOR ECONÔMICO. *MP prevê retaliação em propriedade intelectual*. Disponível em: <www.valoronline.com.br>. Acesso em: jun. 2018.

VIEIRA, Maria Cecília Barcelos Cavalcante. *OMC e países em desenvolvimento: análise empírica sobre a institucionalidade do mecanismo de solução de controvérsias*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Instituto de Relações Internacionais, 2007.

WATKINS, Kevin. *Cultivating Poverty: The impact of US Cotton Subsidies on Africa*. Bruxelas/Genebra/Nova York: Oxfam International, 2002. Disponível em: <<https://policy-practice.oxfam.org.uk>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

WORLD TRADE ORGANIZATION -WTO. *United States - Subsidies on Upland Cotton*. Report of the Panel. WT/DS267/R, 08 set. 2004.

YOSHIURA, Jackson Apolinário. O Sistema de Soluções de Controvérsias da OMC: A aplicação Coativa do Direito. *Revista Eletrônica de Direito Internacional: Revista do Centro de Direito Internacional*. vol. 6, p. 152-189, 2010a. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume6/> - ISSN 1981-9439. Acesso em: 16 jun. 2018.

YOSHIURA, Jackson Apolinário. Os países em desenvolvimento no sistema de solução de controvérsias da OMC. *Boletim de Ciências Econômicas*, vol. LIII, 2010b.

ANEXOS

Tabela 1: Lista dos países desenvolvidos que foram demandantes em contenciosos na OMC (1995-2018*)

Países desenvolvidos	
Comunidade Europeia	Estados Unidos da América
República Tcheca	Polônia
Nova Zelândia	Japão
Austrália	Dinamarca
União Europeia	Taiwan
Hungria	Hong Kong
Noruega	República da Coreia (Coreia do Sul)
Suíça	Canadá

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2: Lista dos países em desenvolvimento que foram demandantes em contenciosos na OMC (1995-2018*)

Países em desenvolvimento	
Chile	China
Catar	República Bolivariana da Venezuela
Emirados Árabes Unidos	Índia
Uruguai	República Moldova
Vietnã	Sri Lanka
Paquistão	Malásia
Cuba	Tailândia
Costa Rica	Brasil
Turquia	El Salvador
Argentina	Equador
México	Colômbia
Honduras	Federação Russa
Filipinas	República Dominicana
Peru	Panamá
Nicarágua	Guatemala
Ucrânia	Indonésia
Antígua e Barbuda	Singapura

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3: Lista dos *Least Developed Countries (LCDs)* que foram demandantes em contenciosos na OMC (1995-2018*)

<i>Least Developed Countries (LCDs)</i>
Bangladesh

Fonte: Elaboração própria.