

O DESENVOLVIMENTO NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: O CONTENCIOSO BRASIL X EUA DO ALGODÃO

Rafael Chaves Ferraz*

RESUMO

O governo norte-americano concedeu grandes subsídios a seus produtores de algodão, o que fez com que as exportações brasileiras tivessem queda entre 1998 e 2000. Por conta disto, o Brasil entrou com o pedido de disputa no Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio em 2002. Após os procedimentos necessários, o *panel* que avaliou a matéria deu ganho de causa ao Brasil em 2005. Os Estados Unidos não cumpriram, no prazo estipulado, as recomendações do Órgão de Solução de Controvérsias, e o Brasil solicitou a instalação de um painel de implementação. Este iniciou seus trabalhos em agosto de 2006, tendo concluído, em dezembro de 2007, que os Estados Unidos não cumpriram o estipulado e desrespeitaram acordos basilares da instituição, recomendando a implementação imediata das recomendações anteriores, ainda válidas. Nossa hipótese é de que este contencioso significa uma mudança nas negociações comerciais internacionais, com os países em desenvolvimento se organizando e reivindicando, com grande influência, a liberalização agrícola.

PALAVRAS-CHAVE

Algodão – OMC – Comércio Internacional

ABSTRACT

The North American government largely provided the American cotton producers with subsidies, what caused the Brazilian exports to fall between 1998 and 2000. Therefore, Brazil issued a dispute to the Dispute Settlement Body of the World Trade Organization in 2002. After the necessary proceedings, the panel that has evaluated the matter ruled in favor of Brazil in 2005. The United States, however, has not obeyed, within the stated period, the Dispute Settlement Body's recommendations, and Brazil requested an "Article 21.5 panel", which initiated its works in August 2006, concluded, in December 2007, that the United States had not obeyed what was stated, disrespecting the institution's fundamental agreements, and recommended immediate implementation of the previous recommendations, still valid. Our hypothesis is that this litigation means a change in international the commercial negotiations, once developing countries are organizing and demanding, with great influence, the agricultural liberalization.

KEY-WORDS

Cotton – WTO – International Trade

* Mestrando em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFF. Bacharel e Licenciado em História pela mesma Universidade. Este trabalho recebeu financiamento da CAPES sob a forma de Bolsa de Mestrado.

INTRODUÇÃO

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

O Brasil entrou com o pedido de disputa no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC em setembro de 2002. Após os procedimentos, o OSC confirmou a vitória do Brasil em março de 2005. Nossa pesquisa parte da hipótese de que os países em desenvolvimento passam a exercer pressão nas negociações, a partir do contencioso do algodão, mas não conseguem a consecução de seus objetivos, senão ao recorrer ao Órgão de Solução de Controvérsias. A possibilidade de estes países alcançarem seus objetivos repousa, justamente, no funcionamento deste Órgão.

O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO E O GATT

O início da construção do Sistema Multilateral de Comércio (SMC) data historicamente do final da Segunda Guerra Mundial, com a celebração do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Um comércio liberalizado era visto como proporcionador do desenvolvimento de todos que dele participassem, estimulando a economia e trazendo benefícios a todos.

A criação do SMC situa-se, no âmbito da necessidade, no pós-Segunda Guerra Mundial, de criação de instituições internacionais que pudessem, antes de tudo, garantir a paz, e evitar novos conflitos futuros. Na Conferência de Bretton Woods, em 1944, delinear-se as diretrizes do mundo para os anos seguintes, com a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BID), e com a tentativa de criação de uma Organização Internacional do Comércio (OIC). Havia sido celebrado, então, o Acordo Geral

sobre Comércio e Tarifas (GATT), cujos dispositivos seriam incorporados à Constituição da OIC, tão logo esta fosse criada. Como isto não ocorreu, devido a entraves por parte do Congresso norte-americano, o GATT, que era um acordo provisório, acabou perdurando.

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

“Deve-se frisar, no entanto, que desde a origem do SMC a defesa da liberalização comercial respondia a interesses específicos (de natureza econômica) de alguns países, basicamente os mais desenvolvidos, em especial dos EUA. A expansão do capitalismo e a busca de novos mercados para uma indústria em ascensão passavam necessariamente pelo incremento das trocas internacionais; inclusive como forma de consolidar a hegemonia econômica dos EUA, que se delineava ao final da 2ª Guerra Mundial.”
(NASSER, 2003:55)

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

A liberalização comercial através do GATT seria alcançada por meio de negociações. Havia, no âmbito do GATT, controvérsias, sendo instituído um sistema de solução de disputas. Contudo, havia falhas neste sistema. Na rodada Tóquio foi negociado um entendimento sobre a solução de controvérsias, mas havia a necessidade de consenso entre as partes para a instalação do painel, o que permitia àquela parte reclamada impedir esta instalação ou a adoção de seu relatório. Apenas na Rodada Uruguai reformou-se o sistema, resultando no Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos Sobre Solução de Controvérsias (ESC). O ESC “passou a constituir um dos acordos obrigatórios para os Membros da então criada OMC. (...) o ESC consolidou uma visão mais legalista (*rule-oriented*) das relações comerciais internacionais; ao mesmo tempo, manteve algumas importantes brechas para que as soluções negociadas fossem preferíveis ao litígio entre os Membros da OMC” (BARRAL, 2002: 15).

QUADRO 1

NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS DE COMÉRCIO

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

Obs.: n.d. – não disponível

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

Do início do GATT à Rodada Dillon, temos negociações apenas sobre tarifas, envolvendo um número relativamente pequeno de países (vide Quadro 1). Somente a partir da Rodada Kennedy foram incluídos outros temas, culminando na Rodada Uruguai, que envolvia uma grande quantidade de temas complexos. A Rodada Kennedy foi desfavorável aos países em desenvolvimento porque os produtos em que os países desenvolvidos eram (e são) menos competitivos – produtos agrícolas, têxteis, calçados, aço etc – foram deixados de fora dos esforços de liberalização. Esta liberalização seletiva do comércio internacional, seguindo as prioridades dos países desenvolvidos, mostra que, mesmo havendo participação mais ativa dos países em desenvolvimento, ainda há grandes dificuldades em abrir mercados para os produtos em que estes últimos países são competitivos. A pesquisa que realizamos pretende analisar tal situação.

A RODADA URUGUAI

A agenda de negociações da Rodada Uruguai era de grande abrangência, a mais ambiciosa e complexa de todas, tendo sido lançada em um contexto internacional que

demandava novas regras para o SMC, mais rígidas do que as vigentes no âmbito do GATT. Também se fazia necessário incluir negociações em setores que, até aquele momento, estavam de fora das negociações, como foi o caso dos setores agrícola e têxtil¹.

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

Os principais resultados da Rodada Uruguai foram: (1) ampliação do âmbito de incidência material das normas do SMC – com a inclusão de GATS, TRIPS e TRIMS²; e (2) aumento do controle multilateral das políticas comerciais dos países-membros do SMC – o que é decorrente, portanto, da criação de uma organização internacional, reforço dos órgãos e procedimentos de solução de controvérsias, e aperfeiçoamento do mecanismo de exame de políticas comerciais. Ou seja, há um controle maior porque há um esforço institucional do SMC, o que sujeita cada vez mais temas à regulação multilateral.

“Por pressão dos países em desenvolvimento, com apoio dos EUA no caso da agricultura, essas matérias foram incluídas entre os temas que seriam negociados na Rodada Uruguai. Entretanto, os analistas são quase unânimes em reconhecer que os acordos sobre agricultura e sobre têxteis e vestuário são claramente insuficientes para promover uma abertura dos mercados dos países desenvolvidos aos maiores exportadores desses produtos, em geral países em desenvolvimento” (NASSER, 2003: 50-51).

A Organização Mundial do Comércio foi criada nas conclusões da Rodada Uruguai do GATT, e representa um grande avanço em relação a este, sobretudo por seu caráter fixo e institucional. Entrou em funcionamento em 1995, substituindo automaticamente o GATT e incorporando os acordos feitos em seu âmbito. As decisões na OMC são tomadas por meio de negociações multilaterais. O mecanismo institucional para o caso de haverem sido esgotadas

¹ Para este setor vigorava o Acordo Multifibras.

² Respectivamente, Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio e Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio.

as possibilidades de negociação e uma das partes se sinta prejudicada, é o *Órgão de Solução de Controvérsias* (OSC)³.

O ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC

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

O OSC representa um grande avanço em relação ao GATT, justamente porque o relatório do painel passa a ser obrigatório, só podendo ser derrubado por consenso (o chamado consenso negativo), o que é muito mais difícil. A OMC tem o poder de impor as decisões dos painéis, bem como pode permitir que os membros que sejam os vencedores no litígio apliquem retaliações comerciais aos membros perdedores que mantenham medidas incompatíveis com as regras da OMC.

O objetivo do processo de solução de controvérsias “é de reforçar a adoção de práticas compatíveis com os acordos negociados e não de punir pela adoção de práticas consideradas incompatíveis com as regras” (BARRAL., 2003: 14-22). A atuação do mecanismo de solução de controvérsias objetiva a adequação da política de comércio exterior da parte afetada às regras da OMC. As regras e procedimentos para o mecanismo de consultas e solução de controvérsias estão dispostos no ESC e estão sujeitas às regras e procedimentos especiais e adicionais existentes nos acordos em que há dispositivos especiais sobre solução de controvérsias, como é o caso, por exemplo, do acordo sobre Têxteis e do acordo sobre Subsídios.

“Na ótica dos países menos desenvolvidos, o mecanismo institucional de solução de controvérsias seria o grande progresso que a criação da OMC poderia trazer para o comércio

³ Consolidado desde o GATT, com o Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (ESC).

internacional” (GONÇALVES E SILVA, 2005: 176). Neste sentido, a controvérsia entre Estados Unidos e Brasil, levada ao OSC por este último país, pode ser encarada como uma tentativa de reduzir – ou eliminar – as assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, a partir de um sistema multilateral de comércio institucionalizado e com compromissos assumidos pelos países.

O CONTENCIOSO DO ALGODÃO

O Brasil é um dos principais exportadores agrícolas mundiais, estando apenas atrás dos EUA e UE. Devido à grande utilização de subsídios pelo governo norte-americano, as exportações agrícolas brasileiras tiveram queda entre 1998 e 2000 (JANK *et al.*, 2004: 87). Grande parte da pauta de exportações brasileira sofre com a concessão de subsídios e com outras medidas protecionistas por parte de outros países. “Um exemplo clássico desta situação de proteção garantida pelo apoio doméstico e subsídios à exportação, nos EUA, é o algodão. O Brasil contestou os subsídios norte-americanos ao algodão em painel da OMC, e obteve vitória (...)” (JANK *et al.*, 2004: 87).

O contencioso Brasil X EUA do algodão na OMC está ilustrado no quadro abaixo:

QUADRO 2
O CONTENCIOSO BRASIL x EUA DO ALGODÃO NA OMC

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

Adoção	21 de março de 2005
Brasil pede o estabelecimento de um painel de artigo 21.5	18 de agosto de 2006
Estabelecimento do painel de artigo 21.5	25 de outubro de 2006

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

Tendo reunido documentação comprobatória, o Brasil entrou com pedido de consultas no Órgão de Solução de Controvérsias em 27 de setembro de 2002, alegando que os EUA proviam seus produtores, exportadores e usuários de algodão com subsídios. Tais subsídios estariam em desacordo com as obrigações assumidas pelos EUA junto à OMC⁴. Outros países aderiram às consultas e, não havendo acordo, o Brasil requisitou o estabelecimento de um painel, ao qual outros países aderiram na qualidade de terceiros interessados⁵. O painel deu vitória ao Brasil em setembro de 2004, e os EUA entraram com recurso junto ao Órgão de Apelação. Em Março de 2005, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC confirmou decisão favorável ao Brasil (WT/DS267).

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

Trata-se do parágrafo quinto do 21º artigo do *Entendimento para Solução de Controvérsias* (ESC), que dispõe sobre a não implementação das recomendações e resoluções do OSC pelo país perdedor do contencioso. Em 28 de setembro de 2006, o OSC acordou em, se possível, remeter o assunto ao painel original (estabelecido em 18 de março de 2003), tendo reservado seus direitos de terceiros interessados: Argentina, Austrália, Canadá, Chade, China, Comunidades Européias, Índia, Japão, Nova Zelândia, e Tailândia⁶. O painel foi, então, estabelecido em 25 de outubro de 2006.

⁴ Segundo COLSERA (1998), os países, “ao formularem suas políticas comerciais agrícolas deverão sempre ter em mente os compromissos que foram assumidos junto à OMC, os quais passam a ser os parâmetros de referência para a elaboração dessas políticas”.

⁵ Sete dos quais (Argentina, China, Índia, Paquistão, Paraguai, Tailândia e Venezuela) fazem parte do G-20.

⁶ Note-se que Benin, Taipei, Paquistão, Paraguai e Venezuela, terceiros interessados no painel original, não aderiram a este novo painel.

Em 9 de janeiro de 2007, o presidente do painel informou ao Órgão de Solução de Controvérsias que, devido às circunstâncias particulares deste caso e dado o calendário adotado após consultas com as partes em litígio, não foi possível ao painel concluir seu trabalho dentro do prazo de 90 dias, como previsto no artigo 21.5. O relatório do painel de implementação, no entanto, só circulou em 18 de dezembro de 2007, informando que os Estados Unidos desrespeitaram o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias. Da mesma forma, falharam retirar os subsídios “sem demora”, falhando, assim, em implementar as recomendações do OSC, que, sublinha o relatório, continuam válidas (WT/DS267).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contencioso do algodão não só configura-se na única disputa envolvendo o produto, como também representa uma mudança nas relações econômicas/comerciais internacionais, uma vez que, a partir dele, o Brasil conquistou uma posição de liderança frente aos países em desenvolvimento (no âmbito do G-20⁷), chegando, assim, à mesa de negociações junto com Índia, EUA e UE. O contencioso também ressalta a importância da liberalização agrícola para as negociações comerciais na OMC – o que é demonstrado pela dificuldade de conclusão da atual Rodada de negociações, a Rodada Doha, bem como a importância do agronegócio na pauta de exportações brasileira.

BIBLIOGRAFIA

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

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

CAIRNS GROUP. www.cairnsgroup.org

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

⁷ Este é um grupo de países formado em 2003 (composto por África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue) que conseguiu um feito inédito: levar à mesa de negociações o Brasil e a Índia, que junto com EUA e UE, formaram o chamado G-4.

G-20. www.g-20.mre.gov.br

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

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

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

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

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

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

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

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

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

WT/DS267. WORLD TRADE ORGANIZATION. *Dispute Settlement: Dispute DS267. United States – Subsidies on Upland Cotton*. Disponível em: www.wto.org.

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