



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais

Bruna Duarte Habka

**A VITÓRIA BRASILEIRA NO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE
CONTROVÉRSIAS DA OMC SOB O ALICERCE PÚBLICO-
EMPRESARIAL: O CASO DO ALGODÃO**

Brasília
2012



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais

Bruna Duarte Habka

**A VITÓRIA BRASILEIRA NO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE
CONTROVÉRSIAS DA OMC SOB O ALICERCE PÚBLICO-
EMPRESARIAL: O CASO DO ALGODÃO**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em
Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional e
Comparada.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Norma Breda dos
Santos

Brasília
2012

FICHA CATALOGRÁFICA

Habka, Bruna Duarte

A vitória brasileira no sistema de solução de controvérsias da OMC sob o alicerce público-empresarial: o caso do algodão. Bruna Duarte Habka: Orientadora Prof.^a Dr.^a Norma Breda dos Santos – Brasília, 2012.

168 p.

Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais/ Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais.

1.OMC 2.Algodão 3.Grupos de Interesse 4.Regime internacional de comércio 5.Abertura comercial brasileira

Bruna Duarte Habka

**A VITÓRIA BRASILEIRA NO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE
CONTROVÉRSIAS DA OMC SOB O ALICERCE PÚBLICO-EMPRESARIAL:
O CASO DO ALGODÃO**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em
Relações Internacionais.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Norma Breda dos Santos (orientadora)
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Prof.^a Dr.^a Maria Izabel Valladão de Carvalho
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Prof.^o Dr.^o Marcelo Fernandes de Oliveira
Departamento de Ciências Políticas e Econômicas
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Prof.^o Dr.^o Eiiti Sato (Suplente)
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Data de aprovação: 15 de junho de 2012.

Ao Dudu, por tudo o que almejamos construir juntos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus. As escolhas, embora sejam minhas, são Dele os caminhos.

Agradeço ao Eduardo, meu noivo, que esteve, literalmente, ao meu lado durante a consecução desta pesquisa. Obrigada pelo apoio e companheirismo.

Agradeço aos meus amados pais, Claudine e Mário, para quem nem tenho palavras suficientes para dizer o quanto sou grata por tudo que vêm fazendo por mim.

Agradeço à professora Norma Breda dos Santos, minha querida orientadora, com quem tenho aprendido muito, desde quando fiz a especialização. Com ela, sempre tive uma relação pautada pela honestidade e pela busca intelectual. Posso, hoje, dizer que, mais do que uma orientadora, ganhei uma amiga.

Quando começamos um mestrado, imaginamos que dificilmente faremos amizades em ambientes acadêmicos, haja vista a possibilidade de existir certa competição intelectual. Definitivamente, não vi isso em momento algum – e falo com sinceridade. Minha turma de mestrado foi uma das melhores coisas que me aconteceu nos últimos dois anos. Agradeço a todos eles, em especial a: Amanda, Luiz Felipe, Marcella, Lu, Ciro, Felipe, Marianas (Kalil e Lima), Giovanni e aos dois Gabriel (Fonteles e Petrus).

Agradeço imensamente aos professores Maria Izabel Valladão de Carvalho e Eiti Sato, que foram examinadores quando da defesa do projeto. Sem as valiosas observações deles naquele momento, a dissertação não teria se estruturado de uma forma tão natural e coesa. Agradeço a eles, ainda, por aceitarem estar na minha banca de defesa final. O professor Sato, com a gentileza que lhe é característica, aceitou ser suplente, para que eu pudesse trazer um professor de fora.

Agradeço, assim, ao professor Marcelo Fernandes de Oliveira, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), por ter aceitado ser examinador desta dissertação, mesmo com o ônus de ter de se deslocar de Marília para vir a Brasília.

Faço uma menção especial ao professor José Flávio Sombra Saraiva, por ter incentivado a minha candidatura ao mestrado e ter acreditado em minhas possibilidades acadêmicas.

Ainda quanto a esse período de candidatura, outra pessoa que me ajudou muito foi a diplomata Mayara Nascimento, na época mestranda na Universidade de Brasília. Agradeço a força que dela recebi.

Já durante o mestrado, um professor que me incentivou foi o Estevão Chaves de Rezende Martins. Talvez ele não tenha ideia de como fiquei feliz em ouvir dele palavras de confiança no êxito do meu projeto.

Agradeço, ainda, aos professores Antônio Carlos Lessa e Wolfgang Döpcke, cujos questionamentos, durante a entrevista para o mestrado, auxiliaram a tornar meu tema mais claro e a melhor delimitá-lo.

O diplomata Patrick Petiot, professor de Direito Internacional, foi o responsável por me apresentar o excelente artigo de Phoenix Cai. Agradeço a ele o interesse pelo meu estudo.

Reconheço, também, a contribuição de grandes amizades que estiveram comigo nesse período de desenvolvimento da pesquisa, com quem sempre troquei ideias relevantes acerca do tema ou até sobre aspectos mais comuns do dia-a-dia, mas que fizeram diferença na organização do estudo. Obrigada, assim, ao Marco Aurélio Cunha, ao Günther Mros, ao Cláudio Braga, à Laura Segall, ao Alysson Lago, à Júlia Covre, à Cláudia Silva, ao Rafael Araújo, à Priscila Bearzi e ao Estevão Perpétuo. Ressalto, em especial, o auxílio que recebi do meu amigo Ricardo Nemetala nessa fase final de cumprimento das exigências da ABNT.

Não poderia deixar de mencionar o inestimável apoio dos funcionários da secretaria do IREL: Odalva, Anderson, Gustavo e Celi. Sem eles, o andamento do mestrado tornar-se-ia mais penoso.

Finalmente, agradeço a toda a equipe da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), instituição em que trabalhei em 2011, pela compreensão durante a pesquisa e pela amizade.

“Uma nova economia surgiu em escala global no último quartel do século XX. Chamo-a de informacional, global e em rede para identificar suas características fundamentais e diferenciadas e enfatizar sua interligação. É informacional porque a produtividade e a competitividade de unidades ou agentes nessa economia (sejam empresas, regiões ou nações) dependem basicamente de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos. É global porque as principais atividades produtivas, o consumo e a circulação, assim como seus componentes (capital, trabalho, matéria-prima, administração, informação, tecnologia e mercados) estão organizados em escala global, diretamente ou mediante uma rede de conexões entre agentes econômicos. É rede porque, nas novas condições históricas, a produtividade é gerada, e a concorrência é feita em uma rede global de interação entre redes empresariais”.

(Manuel Castells)

RESUMO

O Brasil tem obtido uma série de vitórias no sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio. Quais são os fatores que têm contribuído para esse êxito? A presente dissertação identifica a aliança do setor empresarial com o governo como a razão principal de tal sucesso. Para tanto, são estudadas as alterações por que passou o regime internacional de comércio, desde o GATT-1947 até a criação da OMC, com ênfase no aprimoramento do mecanismo de solução de controvérsias, que trouxe maior segurança jurídica ao Estado e, em consequência, ao empresário. Analisam-se, também, a redemocratização e a abertura comercial brasileira, ocorridas a partir do fim da década de 1980, uma vez que promoveram a reorganização institucional do comércio exterior no país, além de permitirem o surgimento de novos grupos de interesses empresariais e, conseqüentemente, a reestruturação da dinâmica das entidades representativas junto ao governo. Por meio do estudo do caso do algodão na OMC (DS 267), foi possível demonstrar que, de fato, o Brasil soube se adequar ao cenário internacional surgido na década de 1990 e promover as mudanças internas necessárias. Em um contexto de paralisia da Rodada Doha, o sistema de solução de controvérsias da OMC tem sido muito utilizado pelo país, e os seus êxitos, em grande medida, decorrem da parceria público-empresarial.

Palavras-chave: OMC; algodão; grupos de interesse; sistema de solução de controvérsias; regime internacional de comércio; abertura comercial brasileira.

ABSTRACT

Brazil has scored a number of victories in the World Trade Organization's dispute settlement system. Which factors may have contributed to these successful outcomes? This dissertation aims to identify the alliance between the private sector and the government as the main reason for such an achievement. In order to do that, research has been carried out on the changes that the international regime on trade has undergone from GATT 1947 until the WTO's creation, with emphasis to the improvement of the dispute settlement mechanism which has enhanced legal certainty for the State and therefore for the entrepreneurs. The political redemocratization and the Brazilian trade liberalization, which took place from the late 1980s onwards, have also been analyzed, since they fostered the foreign trade institutional reorganization in the country, and also allowed for the emergence of entrepreneurial interest groups and, consequently, the restructuring of the dynamics between the representative entities and the government. By looking into the cotton case at the WTO (DS 267), it was possible to confirm that indeed Brazil has learned to adjust to the international stage in the 1990s and to promote the necessary internal changes. In a context of stagnation of the Doha Round, the WTO's dispute settlement system has been widely used by the country, and its successful outcomes, to a great extent, have resulted from the partnership between the public and private sectors.

Keywords: WTO, cotton, interest groups, dispute settlement system, international regime on trade, Brazilian trade liberalization.

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS, MAPAS E FIGURAS

Tabelas

Tabela 1.1. Opções institucionais no desenho da solução de controvérsias.....	39
Tabela 1.2. Casos em que o Brasil é reclamante e reclamado na OMC.....	43
Tabela 2.1. Balança comercial brasileira – 1971/1980.....	61
Tabela 2.2. Balança comercial brasileira – 1981/1990.....	62
Tabela 3.1. Brazil's Share of World Trade in GSM 102 Products, 2006.....	107

Gráficos

Gráfico 2.1. Principais mercadorias de exportação – 1931/1940.....	55
Gráfico 2.2. Principais mercadorias de exportação – 1941/1950.....	55
Gráfico 2.3. Principais mercadorias de exportação – 1971/1980.....	56
Gráfico 3.1. Preço internacional do algodão (US\$ centavos/libra) – 1989/90-2001/02..	94

Mapas

Mapa 1.1. Países com os quais o Brasil possui disputas comerciais na OMC.....	42
-------------------------------------------------------------------------------	----

Figuras

Figura 2.1. A economia internacional, as instituições domésticas e a mudança política.....	77
--------------------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA	Acordo sobre Agricultura
ABEF	Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frango (ABEF)
ABRAPA	Associação Brasileira dos Produtores de Algodão
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APEX	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
ASMC	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACEX	Carteira de Comércio Exterior
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CDI	Conselho de Desenvolvimento Industrial
CEB	Coalizão Empresarial Brasileira
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGC	Coordenação-Geral de Contenciosos
CITRUS-BR	Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	Confederação Nacional da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPA	Conselho Nacional de Política Agrícola
CONEX	Conselho Consultivo do Setor Privado
CPA	Comissão de Política Aduaneira
CRB	Confederação Rural Brasileira
DS	<i>Dispute Settlement</i>
DTT	Deterioração dos Termos de Troca
EPEA	Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
ESC	Entendimento sobre Solução de Controvérsias
EUA	Estados Unidos da América
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	<i>General Agreement on Trade in Services</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>

GSM	<i>General Sales Manager</i>
IBA	Instituto Brasileiro do Algodão
ICAC	<i>International Cotton Advisory Committee</i>
IFPRI	<i>International Food Policy Research Institute</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISI	Industrialização via substituição de importações
LDC	<i>Least Developed Countries</i>
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NMF	Nação Mais Favorecida
OA	Órgão de Apelação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
OXFAM	<i>Oxford Committee for Famine Relief</i>
PAC	Política Agrícola Comum
PIB	Produto Interno Bruto
PROEX	Programa de Financiamento às Exportações
SCGP	<i>Supplier Credit Guarantee Program</i>
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SRB	Sociedade Rural Brasileira
SRF	Secretaria da Receita Federal
Step 2	<i>Upland Cotton User Marketing Certificate Program</i>
TRIPS	<i>Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights</i>
UNICA	União da Indústria da Cana de Açúcar
UE	União Europeia
USDA	<i>United States Department of Agriculture</i>
USTR	<i>United States Trade Representative</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
MARCO TEÓRICO.....	18
METODOLOGIA E OBJETIVO.....	20
1. O REGIME INTERNACIONAL DE COMÉRCIO.....	21
1.1. Introdução: regimes internacionais.....	21
1.2. O regime internacional de comércio.....	25
1.2.1. Legalization: juridicização ou judicialização?.....	25
1.2.2. A evolução do sistema de solução de controvérsias.....	27
1.2.2.1. Rodadas X Judicialização.....	27
1.2.2.2. Solução de controvérsias no âmbito do GATT-1947.....	31
1.2.2.3. Solução de controvérsias no âmbito da OMC.....	35
1.2.3. O Brasil no contexto de evolução do sistema de solução de controvérsias.....	41
2. DEMOCRACIA E ABERTURA COMERCIAL BRASILEIRA.....	53
2.1. Introdução.....	53
2.2. Aspectos do padrão exportador brasileiro: da proteção comercial à liberalização.....	54
2.3. Os empresários e o Estado: padrões da aliança em políticas econômicas.....	63
2.4. A reformulação do desenho institucional brasileiro para o comércio exterior.....	75
3. O CASO DO ALGODÃO NA OMC.....	84
3.1. Introdução.....	84
3.2. Sobre a ABRAPA e a primeira tentativa de questionar os subsídios ao algodão.....	85
3.3. A decisão de submeter o caso à OMC: o MAPA.....	87
3.4. O Itamaraty.....	89
3.5. O apoio internacional.....	92
3.6. O Acordo sobre Agricultura e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.....	95
3.7. A <i>Farm Bill</i>	99
3.8. Aspectos jurídicos do caso do algodão.....	102
3.8.1. A Cláusula da Paz não impede a ação.....	103

3.8.2. Os pagamentos diretos não são subsídios contidos na Caixa Verde.....	103
3.8.3. O programa Step 2 é ilegal.....	104
3.8.4. Os programas de garantia à exportação não estão em conformidade com as normativas da OMC.....	104
3.8.5. Os subsídios ao algodão causaram sérios danos ao Brasil.....	105
3.9. Implementação dos relatórios do caso do algodão e seus desdobramentos.....	105
CONCLUSÃO.....	116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	119
ANEXOS.....	129
ANEXO A – Brasil: contenciosos encerrados ou suspensos.....	130
ANEXO B – Lei nº 12.270/2010.....	154
ANEXO C – Algodão: série histórica de área plantada.....	160
ANEXO D – Algodão: série histórica de produção de pluma.....	161
ANEXO E – Algodão: série histórica de produtividade da pluma.....	162
ANEXO F – Algodão: Distribuição no Brasil.....	163
ANEXO G – Algodão: Principais países importadores do algodão brasileiro.....	164
ANEXO H – Algodão: série histórica da balança comercial.....	165
ANEXO I – Algodão: dados sobre o Brasil elaborados pelo ICAC.....	166

INTRODUÇÃO

Os casos submetidos ao sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC) recebem, com certa frequência, significativa atenção da imprensa. Uma das razões é a expressiva quantidade de contenciosos comerciais com relevantes reflexos econômicos e políticos. Haja vista a paralisia da Rodada Doha de Desenvolvimento, pode-se dizer que os países têm optado por resolver suas questões referentes ao comércio internacional em fóruns jurídicos, por meio de consultas ou, após a ineficácia destas, pela instauração de painéis que avaliarão, de modo técnico, a controvérsia comercial. Observa-se, no entanto, que, mesmo após a decisão jurídica, as disputas são finalizadas por acordos entre as partes, tendo o parecer técnico da OMC, portanto, o condão de auxiliar a parte vencedora a barganhar melhores termos de negociação.

O caso do algodão entre Brasil e Estados Unidos (EUA), numerado na OMC como DS (*Dispute Settlement*) 267, é uma controvérsia que tem despertado grande interesse da comunidade científica brasileira e estrangeira, pelos fatores nele envolvidos: a crítica aos altos subsídios agrícolas conferidos pelos EUA aos seus produtores e o pesado *lobby* ruralista que tem levado os norte-americanos a editarem leis agrícolas (*farm bills*) altamente subsidiadas pelo Estado; o longo tempo de duração da controvérsia (quase uma década); o empobrecimento de países da África Central e Ocidental cuja economia dependia, em grande parte, da exportação do algodão, e, conseqüentemente, o amplo apoio internacional recebido pelo Brasil; aspectos técnico-jurídicos complexos e inéditos, como o fato de o Brasil conseguir questionar um período em que ainda vigia a denominada Cláusula da Paz do Acordo sobre Agricultura (AA); e, finalmente, o aprimoramento da relação entre o setor público e empresarial brasileiros.

O intuito deste estudo é analisar a vitória brasileira no sistema de solução de controvérsias da OMC. Para tanto, partiu-se da hipótese de que há relação entre o êxito obtido pelo Brasil e o aprofundamento do relacionamento da parceria entre o governo e os empresários quando da decisão de submeter uma causa à disciplina da OMC.

A relação entre Estado e grupos privados é fundamental, porquanto, em uma disputa comercial, são os interesses empresariais que estão em jogo. É claro que poderá haver uma

política pública estratégica por trás da decisão de levar uma questão à OMC, porém esta não o seria se não houvesse a concórdia do setor privado interessado. Como bem ilustrado pelo advogado do Brasil no contencioso do algodão, Scott Andersen, que já trabalhou no *United States Trade Representative* (USTR), ele e outros ex-funcionários do órgão não são vistos como traidores, porque, em suas palavras, “os representantes do USTR não vêem os contenciosos na OMC como nada além do que realmente são, ou seja, um meio de resolver disputas comerciais entre interesses privados” (2004, p. 118).

Qual o motivo da maior aproximação entre o governo e os empresários? A primeira razão é de ordem exógena ao contexto doméstico brasileiro. Trata-se das mudanças por que passou o regime internacional do comércio, de modo que a criação da OMC, em meados da década de 1990, representou um avanço, principalmente, quanto ao sistema de solução de controvérsias, quando comparado com o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT) de 1947.

Esse avanço representou um aumento da segurança jurídica e da previsibilidade no contexto dos contenciosos comerciais, afinal, se não há transparência nem regras precisas, o empresário pode ficar temeroso de investir em um caso, no qual a necessidade de provas e financiamento de estudos e advogados não compensaria o risco de submeter uma demanda ao crivo decisório de um organismo internacional.

A segunda razão para o adensamento da parceria público-empresarial relaciona-se à redemocratização brasileira e à abertura comercial da década de 1990. Esses foram fatores que contribuíram para a proliferação de entidades de representação de interesses, de modo que a maior organização do setor privado facilitou a sua atuação em conjunto com o governo. Além disso, na década de 1980, o esgotamento do modelo de industrialização via substituição de importações demonstrava a necessidade de um rearranjo da economia brasileira, o qual não podia estar alheio aos interesses empresariais.

De acordo com a observação dessas importantes variáveis para o fortalecimento da relação entre o empresário e o Estado, optou-se por dividir esta dissertação em três capítulos. O primeiro deles trata das questões concernentes às alterações do regime internacional de comércio. Nele, são trabalhadas, de modo breve, algumas teorias sobre regimes, tão-somente

com o escopo de introduzir o tema. Depois, passa-se à análise do termo *legalization*, uma vez que a judicialização é, para este estudo, o mote principal das mudanças do sistema multilateral de comércio. A evolução do GATT para a OMC será, portanto, apresentada a partir do avanço por que passou o sistema de solução de controvérsias, sempre com o foco em demonstrar como essa transformação aprimorou a parceria público-empresarial.

No segundo capítulo, são tratadas algumas matérias referentes à fase de redemocratização, no Brasil, com ênfase na abertura econômica. São, assim, observados aspectos do perfil exportador brasileiro, desde a proteção comercial até a liberalização. Analisam-se, então, as alianças entre o Estado e os empresários, e, finalmente, a reformulação do desenho institucional para o comércio exterior do país.

No terceiro e último capítulo, as questões trabalhadas nos capítulos anteriores são aplicadas ao caso do algodão na OMC. Por meio do histórico dos momentos que antecederam a decisão de submeter o assunto ao organismo multilateral, além da narrativa do próprio painel e de seus desdobramentos, será possível observar a relevância dos fatores estudados nos dois primeiros capítulos, concluindo que, de fato, a vitória brasileira no sistema de solução de controvérsias da OMC baseia-se em uma aliança entre o setor público e o privado.

MARCO TEÓRICO

Este estudo não possui um marco teórico apenas; ele possui vários. Desde as teorias de regimes internacionais, em que a tradicional descrição do termo feita por Stephen Krasner¹ ampara o trabalho, passando pela teoria liberal-institucionalista de Robert Keohane e Joseph Nye, que enfatiza as relações transgovernamentais e transnacionais, chegando mesmo à teoria de análise de política externa formulada por Christopher Hill, todas elas foram, de certo modo, aqui aplicadas.

É mais fácil, assim, dizer o que não ampara este trabalho. Difícil utilizar teorias de cunho realista, uma vez que o foco desta dissertação recai sobre empresários e sua parceria com o Estado. Como será visto, não se pretende conferir maior ou menor importância a qualquer desses

¹ Krasner, embora realista, fez-se uma observação, na introdução do Capítulo 1, sobre o fato de ele não desconsiderar a importância de atores não estatais. Ver notas de rodapé n°s 2 e 3.

atores. São ambos relevantes para o sucesso que o Brasil vem alcançando na OMC, de modo que nenhum deles isoladamente conseguiria ter êxito.

Não são desconsideradas as relações de poder entre Estados, porém não são elas explicativas de como um país com menor poder relativo, como o Brasil, obteve uma vitória sobre um país com muito mais recursos de poder, como os Estados Unidos. Dessa forma, o realismo, que considera o Estado como ator unitário e vê nas temáticas de segurança o principal objetivo da nação, é insuficiente para embasar este estudo.

O fim da guerra fria e a globalização trouxeram novos temas com os quais o Estado tem de lidar, e o principal deles foi o aumento das relações econômico-comerciais entre os países. Consequentemente, novos atores passaram a ter maior importância no cenário internacional, sendo os grupos econômicos privados um dos mais cruciais deles.

Para explicar a forma de atuação de um grupo empresarial, utilizou-se a lógica da ação coletiva, de Mancur Olson, que, embora contenha raciocínios mais complexos, serviu a este trabalho particularmente no que tange ao fato de agrupamentos com interesses específicos terem maior facilidade de agir do que aqueles com interesses mais amplos e difusos.

Christopher Hill (2003), em sua proposta para analisar política externa, critica a abordagem realista que se dava ao tema e afirma que esta é uma política pública em que os agentes devem atuar respeitando o ambiente democrático. Isso significa que há interação entre as burocracias e outros atores na formulação de política externa. O autor cunha o termo *foreign policy executive* para demonstrar que, nesse campo, são diversas as agências atuantes, como os chefes de governo e de Estado, além de ministérios da defesa, das finanças, do comércio, etc. Nesta dissertação, demonstra-se que a década de 1990 trouxe a necessidade de reformular o aparato estatal brasileiro do comércio exterior, e, no caso do algodão, é possível identificar como as pastas da agricultura, das relações exteriores e do comércio atuaram em conjunto para levar adiante a questão.

Desse modo, muitas teorias tiveram contribuição relevante ao presente estudo.

METODOLOGIA E OBJETIVO

O problema desta pesquisa é responder à seguinte pergunta: há relação entre a participação do setor privado brasileiro e o sucesso alcançado pelo Brasil no sistema de solução de controvérsias da OMC?

Dessa forma, o objetivo geral do presente estudo foi analisar o painel do algodão na OMC (DS 267), de modo a verificar hipótese sobre a relação entre o sucesso brasileiro nos casos levados ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e o incremento da parceria público-empresarial no processo decisório da política externa brasileira.

A dissertação foi desenvolvida pela metodologia de estudo de caso. Trata-se de método tradicional de investigação científica, no qual, conforme exposto por Robert K. Yin (1994), é possível a análise de fenômenos contemporâneos dentro de seu real contexto, especialmente quando o contorno desses fenômenos e o contexto em que se inserem não são tão evidentes. Desse modo, o estudo do contencioso do algodão, como fenômeno, é uma investigação empírica, que conta com múltiplas fontes, as quais necessitam ser convergidas, a fim de se ter uma pesquisa mais precisa. Além disso, o estudo de caso é um método beneficiado pelo desenvolvimento das propostas teóricas, uma vez que essas guiam a coleta de dados e a própria análise do caso.

Foram realizados dois principais tipos de pesquisa: social e histórico. A pesquisa social é relevante, porque busca respostas da comunidade internacional e doméstica – atores individuais e estatais – em temas de comércio internacional. Logo, trata-se de saber qual é o comportamento desses atores no painel do algodão, analisando os fatores motivadores de suas condutas. A pesquisa de cunho histórico é necessária, haja vista o seu papel descritivo dos fenômenos ocorridos, concernentes ao tema proposto. Assim, somente é possível fazer um adequado estudo de caso, se os fatores históricos do caso em si forem analisados.

O instrumental para a consecução da dissertação foi a análise de conteúdo. Dessa forma, foram utilizados documentos oficiais do contencioso do algodão como fontes primárias ao estudo de caso e, como fontes secundárias, utilizaram-se obras, artigos e *papers* referentes ao painel e aos temas conexos a ele.

1. O REGIME INTERNACIONAL DE COMÉRCIO

1.1. Introdução: regimes internacionais

Um regime internacional, de acordo com a clássica definição de Stephen Krasner (1983, p. 2), é um conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos decisórios em torno do qual as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais. Nesse sentido, ao analisar o comércio internacional, devem ser observadas todas as variáveis valorativas e normativas que sobre ele recaem, formando o que se convencionou chamar de regime internacional de comércio.

Antes de Krasner elaborar o seu tão difundido conceito acerca de regimes internacionais, John Ruggie já havia discorrido sobre eles na década de 1970. Para ele, um regime é um grupo de expectativas mútuas, regras e regulamentos, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros que são aceitos por um grupo de Estados (1975).

Krasner afirma que os princípios são crenças, as normas são padrões de comportamento quanto a direitos e deveres, as regras são prescrições ou proscições específicas, e os procedimentos decisórios são práticas para fazer e implementar escolhas coletivas (1983, pp. 2-3). Para o autor, as mudanças nas regras e nos procedimentos decisórios caracterizam as mudanças dentro de um regime, porquanto os princípios e as normas não seriam passíveis de sofrer alterações.

Deixando de lado a questão sobre Krasner ser considerado ou não um realista²³ – o que faz o seu conceito sobre regimes ser aplicado, principalmente, às relações de poder interestatais -

² Até mesmo porque, de acordo com Monica Herz (1997), “enquanto os realistas clássicos analisam a congruência entre a política externa dos Estados e a configuração do poder internacional, **nos trabalhos sobre regimes observa-se uma preocupação com a construção de mecanismos de engenharia social.** Esta perspectiva se diferencia ainda do realismo estrutural na medida em que pressupõe que **a intenção dos atores é uma variável fundamental para a compreensão da ordem internacional. Nesse sentido, sua importância está em inaugurar a discussão sobre ação coletiva em um sistema anárquico**”. (Grifou-se)

³ Observe que Robert Keohane tem um interessante e recente estudo (2010) no qual define Krasner como um **realista subversivo**. De acordo com o autor, “*Stephen D. Krasner is conventionally regarded as a Realist student of international political economy. But he is equally an institutional theorist, who has made major contributions to our understanding of international regimes and sovereignty as well as of the difference between control and authority in*

, a relevância de sua definição para o presente estudo deve-se ao *modus operandi* de uma mudança no regime internacional.

O objetivo desta dissertação é demonstrar que há relação entre as vitórias brasileiras na Organização Mundial do Comércio (OMC) e o engajamento de atores não estatais nos casos levados ao sistema de solução de controvérsias da instituição. Para isso, é imperioso discorrer acerca das alterações por que passou o regime internacional de comércio, uma vez que é essa uma das variáveis que permitiu aos atores não estatais terem maior participação nas estratégias de políticas comerciais.

Dessa forma, a diferenciação feita por Krasner entre, de um lado, as regras e os procedimentos decisórios, e, de outro, as normas e os princípios, auxilia a compreender o mecanismo de alterações de um regime internacional.

Quando as normas e os princípios são modificados, significa que o regime pode ter sido substituído por outro regime ou até desaparecido. É, portanto, diferente da alteração das regras e dos procedimentos, que caracteriza uma mudança dentro do próprio regime (KRASNER, 1983, pp. 2-5).

Ao ilustrar sua tese com o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), o próprio Krasner reconhece a dificuldade em observar o que, de fato, foi alterado no regime. Afirma ele que as revisões por que passou o GATT⁴ conferiram especial e diferenciado tratamento aos países menos desenvolvidos (LDCs⁵), de modo que os países industrializados instituíssem sistemas de preferência para os LDCs. Essas novas regras teriam violado o princípio basilar da Nação Mais Favorecida (NMF). Para os países desenvolvidos, no entanto, essa era uma mudança **dentro do regime**, ou seja, apenas das regras, pois o objetivo do regime internacional de comércio continuava a ser a liberalização, e o princípio NMF continuava vigente, embora houvesse agora certo gradualismo para permitir que mais países participassem do regime. Uma

world politics. Krasner also shares much common ground with Constructivists, due to his emphasis on the role of ideas and identity. His distinguished work on sovereignty emphasizes these themes. Going further, Krasner is an implicit theorist of social norms, who is more aware than some norms theorists that for norms to be consequential in world politics, the agents promoting them have to be effective”.

⁴ Observe que o livro foi publicado em 1983, portanto se refere ao GATT-1947, que já passava por grandes alterações e necessidade de revisão.

⁵ Será utilizada a sigla em inglês LDC de *Least Developed Countries*.

vez alcançada uma condição mais paritária com as nações desenvolvidas, um país poderia perder sua inclusão no sistema preferencial.

Os países periféricos, contudo, interpretavam essa alteração de regramento como uma alteração de princípios. Para eles, as novas normas da ordem econômica internacional não eram mais a eficiência e a não discriminação, mas, sim, a redistribuição e a equidade. Logo, para esses países, as regras do GATT só sofreram revisão em virtude de mudanças principiológicas e normativas do regime. Haveria, portanto, de acordo com essa interpretação, mudança **entre regimes**.

John Ruggie, nessa mesma obra editada por Krasner, afirma que os desvios de um regime podem ser reconhecidos não apenas pelas ações tomadas, mas pela intenção e pela aceitação atribuída a essas ações no contexto de um leque de significados intersubjetivos (1983, p.196).

Nesse sentido, quanto ao comércio internacional, é possível considerar que o regime não foi modificado para uma outra forma nem, muito menos, foi substituído. Isso porque a **intenção** dos Estados partícipes do regime de comércio nunca foi sua substituição nem sua alteração para um outro tipo. A verdade é que, quando os países de industrialização incipiente alegavam haver mudança nos próprios princípios do regime, nunca houve **aceitação** dessa visão. O liberalismo comercial continuou a ser o seu intuito principal, embora alterações dentro do conceito de liberalismo se fizessem necessárias para atender a um novo contexto internacional.

A ordem econômica internacional que emerge a partir do fim da Segunda Guerra Mundial é caracterizada por Ruggie (1982, p. 382) como de um *embedded liberalism*. Nesse artigo, ele reflete acerca das mudanças na distribuição de poder e na estrutura de propósito social em diferentes períodos – antes da Primeira Guerra, no período entre guerras, após a Segunda Guerra e, por fim, após 1971, com a crise da ordem de Bretton Woods.

A essência do *embedded liberalism*, segundo Ruggie, é o fato de, diferentemente do nacionalismo econômico da década de 1930, ele apresenta um caráter multilateral, e, além disso, diferentemente do liberalismo do padrão-ouro e do livre comércio, o seu multilateralismo sofreria intervenção doméstica (1982, p. 393). Ilustra sua tese, dentre outros exemplos, com o GATT, em que havia o chamado para redução de tarifas e de outras barreiras comerciais, porém havia exceções, e ações emergenciais poderiam ser tomadas se um produtor doméstico se

sentisse ameaçado com danos causados pela competição de importações que se devessem a concessões tarifárias (1982, p. 397).

Cabe ressaltar que, para Ruggie, o conceito não se aplica plenamente aos países em desenvolvimento, uma vez que estes tiveram de adotar padrões ortodoxos de estabilização monetária requeridos, na década de 1980, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), além do fato de a liberalização promovida pelo GATT ter beneficiado poucos destes países (1983, pp. 413-414). Esse pensamento do autor é explicado pelo cenário do início da década de 1980, quando escreveu o artigo. Hoje, no entanto, é possível falar sim em um *embedded liberalism* aplicado a países em desenvolvimento, e o caso do algodão poderá demonstrar como, no Brasil, os produtores domésticos de algodão tiveram participação no regime internacional de comércio por meio do contencioso levado à OMC.

Robert Keohane e Joseph Nye (2001, pp. 33-52) dissertam acerca de quatro modelos explanatórios de mudanças de regimes. Enquanto o primeiro versa sobre processos econômicos, e o segundo e o terceiro sobre questões puramente estruturais, o último relaciona-se com o que eles denominam de modelo de organização internacional. A principal diferença dele para os estruturais é quanto ao fato de tratar da distribuição de capacidades não apenas entre diferentes chancelarias, mas, principalmente, entre laços intergovernamentais e transgovernamentais⁶.

A partir desses laços entre diferentes atores, sejam ou não estatais, há normas e instituições próprias para conectar suas ações dentro de um regime. O termo organização internacional é, portanto, utilizado por Keohane e Nye para definir toda essa gama de conexões entre diversos atores em uma dada área das relações internacionais⁷.

As teorias mais modernas sobre regimes internacionais utilizam-se de uma abordagem construtivista, segundo a qual as normas, os princípios, as regras e os procedimentos não são

⁶ “One way to think of the structure of world politics is in terms of the distribution of capabilities (overall or within issues areas) among the major actors of world politics. This is the concept of structure used in the overall structure and issue structure models. It is also possible, however, to define another kind of structure. One can think of governments as linked not merely by formal relations between foreign offices but also by intergovernmental and transgovernmental ties at many levels – from heads of governments on down. These ties between governments may be reinforced by norms prescribing behavior in particular situations, and in some cases by formal institutions. We use the term international organization to refer to these multilevel linkages, norms and institution. International organization in this sense is another type of world political structure” (KEOHANE e NYE, 2001, p. 47).

⁷ Idem nota nº 6.

estudados do ponto de vista da interação entre os Estados, mas, sim, pela forma como são construídos pelos diferentes atores e pela percepção que estes têm dessas estruturas que compõem o regime internacional.

Desse modo, os regimes internacionais dependem da expectativa que tanto o Estado quanto os atores privados fazem deles, além de dependerem da interação e das formas de conexão entre esses diversos atores. Uma vez alterado um regime, essas conexões serão modificadas e vice-versa.

A relevância dessa breve introdução sobre regimes internacionais está no fato de que as mudanças ocorridas no regime internacional de comércio, mormente, como se verá, no que tange ao sistema de solução de controvérsias da OMC, acarretaram mudanças internas no padrão de comportamento da interação entre atores públicos e privados – o contencioso do algodão ilustra essas alterações no ambiente doméstico brasileiro.

Feita, assim, essa introdução acerca dos regimes internacionais, passa-se à análise do regime internacional de comércio propriamente.

1.2. O regime internacional de comércio

Não é escopo da presente dissertação apresentar todas as alterações por que passou o regime internacional de comércio nem sua evolução no tempo, desde a criação do GATT-1947 até a instituição da OMC em 1994. O intuito deste primeiro capítulo é, principalmente, tratar das transformações concernentes ao sistema de solução de controvérsias do regime, em virtude de sua evolução ter tornado mais importante a participação de atores não estatais dentro do regime de comércio. Para isso, serão apresentados a seguir alguns aspectos conceituais e teóricos sobre o fenômeno conhecido, em língua inglesa, como *legalization*.

1.2.1. *Legalization*: juridicização ou judicialização?

A primeira dúvida, ao iniciar este trabalho, diz respeito à tradução do termo para a língua portuguesa. Embora possa aparentar o contrário, não é uma questão banal.

Na juridicização, o fato ingressa no mundo jurídico quando a norma sobre ele incide (MARCOS BERNARDES DE MELLO, 1999, pp. 58-78). Daí porque muitos trabalhos falam em “juridicização das relações internacionais”: o fato ocorrido no cenário internacional, por exemplo, a exportação de um produto, tem sobre ele a incidência de uma norma, o que fará esse fato se tornar jurídico.

Verifica-se, portanto, na juridicização, como o direito exerce influência nos fatos ocorridos na sociedade. Na judicialização, diferentemente, o julgador cria o direito. Ela pode até se confundir, em dados momentos, com a juridicização, mas são conceitos distintos.

Ao analisar o sistema de solução de controvérsias da OMC e seus efeitos sobre o regime internacional de comércio, o mais comum é o emprego do termo judicialização como tradução de *legalization*, e será também esse o verbete empregado neste trabalho. Apesar disso, cabe ressaltar que há outras pesquisas, também no âmbito do comércio internacional, que se utilizam do termo juridicização.

A título de ilustração, em uma dissertação de mestrado em Direito Internacional, orientada pelo Professor Alberto do Amaral Júnior, da Universidade de São Paulo (USP), cujo título é **Juridicização das Relações Internacionais e solução de controvérsias: análise do sistema multilateral de comércio** (2007), não se menciona o termo judicialização nem se explica o porquê de utilizar a palavra juridicização. Ela é usada literalmente como tradução de *legalization*⁸, de acordo com o difundido artigo de Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter e Duncan Snidal, *The concept of legalization* (2000, pp. 401-419).

Opta-se, aqui, pelo uso do termo judicialização, porquanto ele expressa a criação de direitos, e não apenas a submissão de um fato à norma preexistente. Bernhard Zangl, no artigo intitulado *Judicialization matters! A comparison of dispute settlement under GATT and the WTO* (2008, pp. 825-854), claramente utiliza judicialização como sinônimo de *legalization*:

⁸ A autora da dissertação da USP assim expressa: “No primeiro capítulo, procede-se à explicação da teoria da juridicização de K. W. Abbott *et al* (2000), modelo teórico escolhido como primeiro parâmetro de análise. De acordo com este modelo, juridicização é o processo de institucionalização caracterizada por três fatores: obrigação, especificidade e delegação”(ELAINI SILVA, 2007, p. 20).

*By analyzing disputes between the United States and the EU under General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and the World Trade Organization (WTO) respectively, the paper demonstrates that **the judicialization (or legalization)** of international dispute settlement procedures (IDSPs) can contribute to states' compliance with (these) dispute settlement mechanisms (2008, p. 825) (Grifou-se).*

A judicialização mencionada por Zangl é observada no contexto da passagem de um sistema de solução de controvérsias essencialmente diplomático, como ocorria no âmbito do GATT-1947, para um mecanismo judicializado, como ocorre atualmente na OMC (ZANGL, 2008, p. 826). É nesse sentido que o termo será utilizado no presente estudo.

O conceito de judicialização, de acordo com Kenneth Abbott *et al*, abrange três elementos: obrigação, precisão e delegação. O primeiro deles relaciona-se ao fato de que atores estão ligados por regras ou compromissos que os levam a se comportar de determinada maneira. O segundo elemento diz que as regras definem a conduta por elas requerida, autorizada ou proibida. Já o terceiro elemento significa que foi dado a terceiros partes a autoridade de interpretar, implementar e aplicar essas regras, resolvendo disputas e, possivelmente, criando novas regras (2000, p. 401).

A partir desse conceito, verifica-se que, ao se falar em obrigação apenas, tem-se a juridicização, que é a incidência da norma ao fato; porém, ao se trazer o elemento da delegação, em que há a interpretação da norma e a possibilidade de criação de direitos, ocorre a judicialização, exatamente da forma como aqui definido.

1.2.2. A evolução do sistema de solução de controvérsias

1.2.2.1. Rodadas X Judicialização

Quase todas as decisões legislativas da OMC são, na prática, tomadas por consenso. Uma decisão consensual requer que não haja oposição por nenhum dos membros. Essa regra de tomada de decisão, no entanto, permite que países mais fracos tenham poder formal para bloquear determinadas propostas normativas que poderiam refletir a vontade de países com mais recursos de poder (JOHN BARTON *et al*, 2006, p. 62).

É nesse contexto que a Rodada Doha de Desenvolvimento⁹, iniciada em 2001, encontra tanta dificuldade para ser finalizada – falta consenso sobre alguns aspectos nela discutidos, como a questão da redução dos subsídios agrícolas.

Amrita Narlikar (2003) discorre acerca das coalizões de barganha no GATT e na OMC. Os agrupamentos de países em desenvolvimento adquiriram mais força principalmente a partir da Conferência de Cancun, em 2003, quando foi criado o G-20 para atuar no âmbito das negociações agrícolas. Segundo Narlikar (2003, p. 208), para uma coalizão ser efetiva, ela deverá atender a aspectos de coerência interna e peso externo. Em 2008, não houve coerência interna entre os membros do G-20, uma vez que o Brasil se dispunha a assinar o acordo proposto pelos países desenvolvidos, porém a Índia, outro membro do G-20, divergia da posição brasileira¹⁰.

⁹ A Rodada de Doha, que se estende há quase 10 anos, iniciou-se no Qatar, em novembro de 2001, durante a IV Conferência Ministerial da OMC. Inicialmente prevista para serem concluídas em 3 anos, as negociações, supervisionadas pelo Comitê de Negociações Comerciais subordinado ao Conselho Geral da OMC, propôs uma agenda negociadora ambiciosa que superaria a cobertura da Rodada Uruguai, a mais complexa negociação da história do GATT. A Rodada Doha, também conhecida como Rodada do Desenvolvimento, tem como motivação inicial a abertura de mercados agrícolas e industriais com regras que favoreçam a ampliação dos fluxos de comércio dos países em desenvolvimento. A Rodada Doha surge devido ao desbalanceamento entre os interesses dos países em desenvolvimento e os países desenvolvidos durante a Rodada Uruguai, onde novas disciplinas sobre Propriedade Intelectual e Serviços foram propostas pelos países desenvolvidos. As discussões são norteadas pelo princípio de compromisso único – “single undertaking” – tendo em vista um tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos (Parte IV do GATT 1994, Decisão de 28.11.1979, sobre Tratamento Mais Favorável e Diferenciado, Reciprocidade e Plena Participação de Países em Desenvolvimento). Assim, a Rodada de Doha tem como principais objetivos:

i) redução dos picos tarifários, altas tarifas, escalada tarifária e barreiras não-tarifárias em bens não-agrícolas – Non-Agricultural Market Access – NAMA; ii) discutir temas relacionados à agricultura – subsídios, apoio interno, redução de tarifas e crédito à exportação; iii) negociar a liberalização progressiva em serviços, conforme estabelecido nas discussões do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços – GATS; iv) ampliar o Acordo TRIMs – Trade Related Investment Measures, cujo alcance está relacionado aos investimentos em bens, abrangendo temas como escopo e definição, transparência, não-discriminação, disposições sobre exceções e salvaguardas do balanço de pagamentos, mecanismos de consultas e solução de controvérsias entre os membros; v) discutir a interação entre comércio e política de concorrência – princípios gerais de concorrência, de transparência, não-discriminação, formação de cartéis, modalidades de cooperação voluntária e instituições de concorrência para os países em desenvolvimento; vi) negociar maior transparência em compras governamentais; vii) melhorar o arcabouço institucional ao comércio eletrônico; viii) aprimorar os dispositivos do Acordo de Solução de Controvérsias, considerando os interesses e necessidades especiais dos países em desenvolvimento; ix) conduzir negociações que aprimorem as disciplinas dos Acordos sobre antidumping, subsídios e medidas compensatórias, preservando seus conceitos básicos. (Fonte: MDIC)

¹⁰ “[...] a posição do Brasil no impasse de julho de 2008 é explicada, neste artigo, pelas pressões domésticas dos grupos de interesse do agronegócio e pelas divergências que se instalaram no âmbito do G-20. A intensificação dos desacordos das organizações representativas do agronegócio e das divergências no âmbito do G-20 **erodiram a capacidade do Brasil de continuar a negociar no nível internacional por meio da coalizão, naquele momento,**

Essas questões concernentes ao potencial de bloqueio de uma rodada de negociações torna especialmente difícil a solução de impasses por meio do que John H. Jackson (2000, p. 121) denominou de *diplomacy-approach*, ou abordagem diplomática.

Esse meio de solução negociada era muito comum no GATT-1947, que, de acordo com Celso Lafer (1998), era *power-oriented*, ou seja, permitia que países com maior capacidade de poder influenciassem mais nos processos de tomada de decisão do regime internacional de comércio. Esse modelo decisório, contudo, foi evoluindo, cada vez mais, para se tornar *rule-oriented*, isto é, absorvido por regras e produções normativas, haja vista maior necessidade de segurança jurídica. Nas palavras de Lafer:

“A criativa evolução desta prática, num sentido amplo, indica a passagem – com marchas e contra-marchas – de um sistema mais voltado para a conciliação, como era usual nos acordos de produtos primários, por exemplo o café (o que Hudec denominou de “jurisprudência diplomática”, ou seja um *blend of legal and diplomatic strategies*), para um sistema que foi abrindo a possibilidade de um adensamento crescente da “juridicidade” na solução de controvérsias, sem nunca excluir a conciliação negociada dos interesses”. (LAFER, 1998, p. 115)

Cabe frisar que, apesar dessa abordagem diplomática, também no GATT-1947 havia decisões tomadas por consenso, porém, formalmente, as decisões deveriam ser por maioria de votos. A prática do consenso, no GATT-1947, é explicada pela acessão em massa de países em desenvolvimento como partes contratantes na década de 1950. Se um bloco de países em desenvolvimento foi formado, constituindo uma maioria, então esse bloco pode ser capaz de assumir muitas das funções normativas do GATT-1947, mesmo que todos os países industrializados fossem unânimes em uma oposição (BARTON *et al*, 2006, p. 62).

Quando a OMC foi instituída, o consenso passou a ser formalmente a regra de tomada de decisão. John Barton *et al* respondem à pergunta sobre o porquê de os Estados Unidos e as Comunidades Europeias, com tantos recursos de poder, terem aceitado uma regra que geraria obrigações legais compulsórias. A resposta reside no fato de, durante a Rodada Uruguai, a maior parte dos países em desenvolvimento terem manifestado sua intenção de não assinar os acordos em propriedade intelectual, medidas de investimentos ou serviços. Para os negociadores norte-

e contribuíram para que o país se afastasse do G-20 e aceitasse o pacote proposto pela OMC”(MARIA IZABEL VALLADÃO DE CARVALHO, 2010) (Grifou-se).

americanos, todavia, era crucial que os países em desenvolvimento participassem desses acordos. Dessa forma, propuseram um documento de *single-undertaking* (entendimento único), que contemplasse todos os acordos e obrigasse todos os membros (BARTON *et al*, 2006, pp. 65-66).

As preferências dos Estados, com a regra do consenso, acabam sendo de grande importância para os negociadores internacionais. Para que uma barganha não tão visível, isto é, que age por trás da formação consensual, seja efetiva, é necessário coletar informações acerca dessas preferências dos Estados e dos atores domésticos que estão nos bastidores da formação de tais preferências (BARTON *et al*, 2006, p. 67). De acordo com os autores:

“Pela regra do consenso, os diplomatas precisam entender tais preferências, se eles querem obter um pacote substantivo e um desenho de políticas-legais que levarão a resultados aceitáveis para todos. Reciprocamente, sob a regra do consenso, os diplomatas de países mais fracos têm oportunidades e incentivos para prover informações sobre suas preferências aos países mais poderosos. Se os países mais fracos perceberem que a informação por eles provida será levada em consideração pelas potências, em suas agendas de trabalhos, então esses países terão incentivos para oferecer informação detalhada. Mesmo que muitos Estados mais fracos percebam que algumas de suas preferências serão ignoradas, terão dificuldades em obstruir esse processo de obtenção de informações, por causa da ampla diversificação de interesses sobre diferentes matérias, além da própria reação – defensiva ou ofensiva – em prover informações”.

Desse modo, com a criação da OMC, aumentou a possibilidade de observação das preferências dos Estados, inclusive no plano doméstico, uma vez que os atores internos estão por trás das preferências estatais. Durante as rodadas de negociações, assim, ao se buscar a formação do consenso, vê-se mais claramente quais são os objetivos de um país quando ele deseja ou não aderir ao acordo em questão.

O maior agrupamento de informações ocorre também em razão da judicialização do sistema multilateral de comércio. Com regras mais claras e precisas, fica mais fácil saber quem ganha e quem perde com certa decisão no âmbito do comércio internacional. Ao ter mais informações, os atores domésticos passam a ter mais meios de decidir se devem ou não se mobilizar em relação a um acordo comercial¹¹ (JUDITH GOLDSTEIN e LISA MARTIN, 2000, p. 604).

¹¹ “First, we examine the effect of legalization on the incentives of domestic groups to mobilize and pressure their governments to adopt policies that favor them.² In that legalization entails a process of increasing rule precision, a more legalized trade regime will provide more and better information about the distributional implications of

Alec Stone Sweet (1999, p. 164) define judicialização como a construção de um poder judicial, em um processo no qual a judicialização da política poderá ser observada, progressivamente, na realização do direito que influencia o comportamento estratégico de atores políticos engajados em diferentes interações entre si¹².

Esse conceito de Sweet é o utilizado por Gregory Shaffer (2009, p. 168), para quem, com a criação da OMC, as regras do comércio internacional se tornaram mais detalhadas e sua aplicação mais judicializada. De fato, duas variáveis atuam nessa maior judicialização das políticas comerciais: além do adensamento de juridicidade promovido pelas próprias normativas da OMC, como o Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC), há a questão concernente ao bloqueio das rodadas de negociação.

Dessa forma, uma vez que, desde Seattle, em 1999, as rodadas ministeriais de negociações não vêm atingindo consenso, os Estados optam por resolver questões controvertidas sobre políticas comerciais por intermédio do sistema de solução de controvérsias da OMC. O próprio fracasso negocial, portanto, favorece a judicialização do organismo.

1.2.2.2. Solução de controvérsias no âmbito do GATT-1947

A Carta da Organização Internacional do Comércio, uma das instituições desenhadas em Bretton Woods, mas que nunca saiu do papel, continha um elaborado procedimento de solução de controvérsias (JACKSON, 1997, p. 114). O GATT-1947, porém, uma vez que não pretendia ser uma instituição ou organização, mas apenas um acordo entre partes, devotou poucos parágrafos à matéria.

commercial agreements. Information on who will gain and lose from some international action will affect the incentives of groups to mobilize for and against trade agreements. This effect on both the mobilization of groups and the balance among them will vary depending on numerous factors. In general, however, we believe that better information will empower protectionists relative to free traders on issues relating to the conclusion of new agreements and free traders relative to protectionists on issues of compliance to existing agreements” (GOLDSTEIN e MARTIN, 2000, p. 604).

¹² *I will use the term judicialization as shorthand for this mutation, for—the same thing—the construction of judicial power. Judicialization is a process sustained by the interdependence of dyads and triads, and of rules and strategic behavior. It is observable, and therefore measurable, as modifications in the conduct of dispute resolution and social exchange. The judicialization of dispute resolution is the process through which a TDR mechanism appears, stabilizes, and develops authority over the normative structure governing exchange in a given community. The judicialization of politics is the process by which triadic lawmaking progressively shapes the strategic behavior of political actors engaged in interactions with one another (SWEET, 1999, p. 164).*

O procedimento formal quanto à solução de controvérsias estava contido nos artigos XXII¹³ e XXIII¹⁴ do GATT-1947, artigos aos quais o artigo 3.1 do ESC da OMC faz explícita referência:

Members affirm their adherence to the principles for the management of disputes heretofore applied under Articles XXII and XXIII of GATT 1947, and the rules and procedures as further elaborated and modified herein. (Fonte: OMC, artigo 3.1 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias) (Grifou-se)

O artigo XXII simplesmente estabelece o direito à consulta com outras partes contratantes do GATT-1947. Não é um mecanismo obrigatório, não obstante apresente grande utilidade como forma prévia à composição de um painel, de forma que, em muitos litígios, não há a necessidade de se evoluir para outra fase de solução de controvérsias além da estabelecida pela consulta.

¹³ **Article XXII: Consultation**

1. Each contracting party shall accord sympathetic consideration to, and shall afford adequate opportunity for consultation regarding, such representations as may be made by another contracting party with respect to any matter affecting the operation of this Agreement.

2. The CONTRACTING PARTIES may, at the request of a contracting party, consult with any contracting party or parties in respect of any matter for which it has not been possible to find a satisfactory solution through consultation under paragraph 1.

¹⁴ **Article XXIII: Nullification or Impairment**

1. If any contracting party should consider that any benefit accruing to it directly or indirectly under this Agreement is being nullified or impaired or that the attainment of any objective of the Agreement is being impeded as the result of

(a) the failure of another contracting party to carry out its obligations under this Agreement, or

(b) the application by another contracting party of any measure, whether or not it conflicts with the provisions of this Agreement, or

(c) the existence of any other situation,

the contracting party may, with a view to the satisfactory adjustment of the matter, make written representations or proposals to the other contracting party or parties which it considers to be concerned. Any contracting party thus approached shall give sympathetic consideration to the representations or proposals made to it.

2. If no satisfactory adjustment is effected between the contracting parties concerned within a reasonable time, or if the difficulty is of the type described in paragraph 1 (c) of this Article, the matter may be referred to the CONTRACTING PARTIES. The CONTRACTING PARTIES shall promptly investigate any matter so referred to them and shall make appropriate recommendations to the contracting parties which they consider to be concerned, or give a ruling on the matter, as appropriate. The CONTRACTING PARTIES may consult with contracting parties, with the Economic and Social Council of the United Nations and with any appropriate inter-governmental organization in cases where they consider such consultation necessary. If the CONTRACTING PARTIES consider that the circumstances are serious enough to justify such action, they may authorize a contracting party or parties to suspend the application to any other contracting party or parties of such concessions or other obligations under this Agreement as they determine to be appropriate in the circumstances. If the application to any contracting party of any concession or other obligation is in fact suspended, that contracting party shall then be free, not later than sixty days after such action is taken, to give written notice to the Executive Secretary(3) to the Contracting Parties of its intention to withdraw from this Agreement and such withdrawal shall take effect upon the sixtieth day following the day on which such notice is received by him.

O artigo XXIII trata basicamente de três procedimentos. O primeiro deles diz respeito à “anulação ou prejuízo” (*nullification or impairment*) causados em razão de uma parte contratante não atingir determinados benefícios esperados. Ressalte-se que não se trata aqui, necessariamente, da “quebra” de uma obrigação legal por uma das partes, mas, sim, de um Estado não ter alcançado um certo resultado previsto pelo acordo. (JACKSON, 1997, p. 114).

Além disso, o artigo XXIII estabelece o poder das partes contratantes de não apenas investigar e fazer recomendações, mas, também, pronunciarem-se sobre a matéria sob análise (*give a ruling on the matter*). (JACKSON, 1997, p. 115)

Por fim, o artigo XXIII deu às partes contratantes poder para, em certos casos, autorizar que a uma parte fosse suspensa algumas obrigações do GATT-1947. (JACKSON, 1997, p. 115)

Embora o artigo XXIII não detalhasse muito os procedimentos para que essas três esferas acima relatadas fossem efetivadas, essas práticas evoluíram por mais de quatro décadas, vindo a conformar-se em um elaborado processo, mantido, como visto, pela OMC quando de sua criação.

No começo da implementação do GATT-1947, as disputas eram geralmente assumidas pelo encontro da plenária semianual das partes contratantes. Posteriormente, passaram a ser levadas a um comitê para analisá-las. Em 1955, ocorreram alterações no procedimento, em grande medida por influência do então Secretário Executivo Eric Wyndham-White¹⁵. Decidiu-se que, em vez de usar um grupo de trabalho composto pelas partes (as quais acabariam por seguir instruções de seus governos), uma disputa deveria ser submetida a um painel de especialistas. Os três ou cinco especialistas seriam nomeados por suas capacidades e conhecimentos e, mais importante, não seriam representantes de nenhum Estado.

Essas mudanças na forma de solução de controvérsias representaram, de acordo com Jackson (1997, p. 116), uma alteração de certa atmosfera de negociação da diplomacia multilateral para um procedimento mais arbitral ou judicial designado para agir imparcialmente sobre a verdade dos fatos e a melhor interpretação das normas. Todas as subsequentes disputas no GATT-1947, e na OMC, contemplaram o uso do painel nesse formato.

¹⁵ Eric Wyndham-White foi Secretário Executivo do GATT entre 1948 e 1965. Entre 1965 e 1968, foi o seu primeiro Diretor Geral.

Quando Jackson (2000, p. 121) compara a evolução da abordagem essencialmente diplomática do GATT-1947 (*diplomacy approach*) para um tratamento orientado por normas (*rule-oriented approach*), ele sugere que, particularmente para assuntos concernentes à economia internacional, essa segunda abordagem tem muitas vantagens. Haverá, nela, a necessidade de as partes em litígio prestarem mais atenção às regras dos acordos internacionais, o que levará a maior previsibilidade e certeza, que são aspectos indispensáveis para os tomadores de decisão do mercado. E o mercado não envolve apenas o Estado, mas, sim, principalmente os empresários. Estes necessitam de regras claras para fazer investimentos e tomar decisões sobre o desenvolvimento dos mercados.

No GATT-1947, embora fosse evoluindo seu sistema de solução de controvérsias para ser mais orientado por normas, continuou a existir a tensão com o tratamento diplomático.

Um dos maiores problemas de ineficiência do GATT-1947 foi o período em que se deixou de lado a atuação por voto da maioria e utilizou-se o consenso. Isso porque a regra adotada pelas partes contratantes, na solução de controvérsias, foi a do consenso positivo. Havia a necessidade de não ter discordância acerca da adoção ou da implementação de um painel. Desse modo, quando a parte perdedora de uma disputa fazia objeções à adoção do painel, este era bloqueado. Tal bloqueio foi utilizado em um número significativo de casos, particularmente nos concernentes a subsídios (JACKSON, 2000, p. 123).

Segundo Barton *et al* (2006, p. 69), a fraqueza do procedimento de solução de controvérsias do GATT-1947 ficou crescentemente aparente a partir de 1980. Nos primeiros anos do acordo, entre 1948 e 1959, as partes contratantes trouxeram relativamente poucas reclamações legais (cerca de 53). O procedimento do painel, que começou a ser desenvolvido em meados da década de 1950, foi utilizado em metade desses casos (ROBERT HUDEC, 1993). À medida que aumentava o número de partes contratantes, aumentava o número de conflitos. De acordo com Hudec, uma vez que faltava legitimidade ao procedimento, diminuiu-se o seu uso entre 1963 e 1970, havendo, conforme mencionado por Barton *et al*, nesse período, apenas um caso submetido à solução de controvérsias do GATT-1947.

A partir de 1980, no entanto, o painel começou a ser regularmente invocado¹⁶ (HUDEC, 1993). Das 115 reclamações apresentadas na década de 1980, 47 tiveram relatórios finais pelos seus respectivos painéis. Apesar disso, apenas dois quintos (ou 40%) deles resultaram em cumprimento pela parte reclamada (BUSCH e REINHARDT, 2002, p. 473).

O aumento dos casos forçou o secretariado do GATT-1947 a criar uma divisão legal em separado, o que teve o efeito de encorajar ainda mais a propositura de reclamações legais. À medida que o número, a visibilidade e a importância dos casos aumentaram, assim também cresceu o número de casos em que não se alcançava o consenso e, conseqüentemente, em que havia o bloqueio dos painéis, fosse pela sua não adoção ou fosse pela sua não implementação (BARTON *et al*, 2006, p. 69).

1.2.2.3. Solução de controvérsias no âmbito da OMC

Diante dos problemas enfrentados no procedimento de solução de controvérsias do GATT-1947, mormente a partir da década de 1980, incluíram-se, nas negociações da Rodada Uruguai, lançada em 1986, discussões acerca do aprimoramento do sistema de disputas legais. Várias partes contratantes, dentre as quais países em desenvolvimento e países desenvolvidos, concordavam que havia a necessidade de fortalecer o mecanismo e deram a ele alta prioridade na agenda de negociações da rodada.

Em 1989, no meio das negociações da Rodada Uruguai, as partes contratantes estavam prontas para implementar alguns resultados preliminares das negociações ("colheita antecipada"¹⁷) sobre determinadas questões e, conseqüentemente, aprovou a decisão de 12 de Abril de 1989, relativa ao aprimoramento das normas e procedimentos de solução de controvérsias do GATT. A decisão foi aplicar, em uma base experimental até o final da Rodada Uruguai, muitas das regras que posteriormente foram incorporadas ao ESC, como, por exemplo, os rigorosos prazos para procedimentos do painel. Apesar disso, não houve ainda acordo sobre o

¹⁶ Uma possível razão para o aumento dos casos invocados são as mudanças no procedimento de solução de controvérsias feitas durante a Rodada Tóquio, que durou de 1973 a 1979. Ela estabeleceu variados procedimentos para as disputas legais, o que fez com que o GATT-1947 recebesse a alcunha de GATT *a la carte*, uma vez que as partes poderiam escolher a que acordos aderir, além de gerar uma série de discrepâncias (ERNST-ULRICH PETERSMANN, 1997).

¹⁷ Livre tradução de *early harvest*.

procedimento a ser utilizado para a adoção dos relatórios do painel nem foi a apelação prevista nessa fase¹⁸.

O ESC é muito mais obrigatório, automático e apolítico do que eram as regras do GATT-1947 (BARTON *et al*, 2006, p. 71). Como resultado das alterações, houve um vasto aumento do uso do procedimento de solução de controvérsias. Esse crescimento do número de painéis foi tão extenso que ultrapassou em muito a previsão feita pelas partes da relevância que teria o sistema das disputas legais ao comércio internacional. Hoje, chega a haver certa preocupação, no meio diplomático, com a possibilidade de a OMC tornar-se uma espécie de “tribunal” somente, em que todas as outras características da organização internacional acabam ficando em segundo plano¹⁹.

Durante os 46 anos em que perdurou o sistema do GATT-1947, houve um total de 535 reclamações apresentadas. Já nos primeiros oito anos de existência da OMC somente, foram propostas 269 reclamações à organização (BARTON *et al*, 2006, p. 71). Verifica-se que, até 2011, em 16 anos de OMC, houve um total de 427 reclamações.

A mudança mais substantiva no sistema judicial da OMC foi a automaticidade (*automaticity*). No sítio da OMC na *internet*, observa-se que o termo significa a progressão cronológica automática para a solução de controvérsias comerciais, no que concerne ao estabelecimento do painel, aos termos de referência, à composição e à adoção de procedimentos²⁰. A automaticidade deve ser entendida como algo que dificulta o bloqueio ou o veto a um painel, o que costumava ocorrer nas disputas submetidas ao GATT-1947.

A automaticidade está relacionada à outra alteração considerada das mais importantes na passagem do GATT-1947 para a OMC. Trata-se da inversão da regra do consenso. Este, embora continue a existir, como já visto, somente impedirá a adoção ou a implementação de um painel se todos os membros aquiescerem com o bloqueio. Desse modo, o consenso, no GATT-1947, era chamado de positivo, porque bastava, para romper o consenso, que uma das partes contratantes

¹⁸ Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c2s1p1_e.htm>. Acesso em nov. 2011.

¹⁹ Informação apresentada à autora por dois diplomatas brasileiros em condição de anonimato.

²⁰ *In disputes, the “automatic” chronological progression for settling trade disputes in regard to panel establishment, terms of reference, composition and adoption procedures.* Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/automaticity_e.htm>. Acesso em dez. 2011.

fosse contrária ao painel. Na OMC, diferentemente, o consenso é considerado negativo²¹, ou seja, todos os membros da organização deverão ser contrários a um painel, para que o veto tenha efeito.

De acordo com Jackson (2000, pp. 384-385), a maior mudança trazida pelo ESC, de fato, foi a eliminação do bloqueio no momento em que se decide adotar o relatório do painel e, da mesma forma, no caso de haver relatório do Órgão de Apelação:

“O relatório é adotado a não ser que haja um consenso contra a adoção (o “consenso reverso”) e, uma vez que a parte vencedora poderia sempre fazer objeção e bloquear o consenso, **a adoção é considerada virtualmente automática**. O *quid pro quo* para essa automaticidade, entretanto, é uma provisão que, pela primeira vez, permite uma apelação. Se a apelação é aceita, o relatório não será adotado. No lugar dele, um painel de apelação composto por três indivíduos, escolhidos dentre uma lista permanente de sete especialistas (com mandato renovável de quatro anos), levará em consideração o primeiro relatório, receberá argumentos das partes e redigirá seu próprio relatório. **Este será enviado ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), no qual a mesma regra do consenso reverso será aplicada à adoção, tornando, da mesma forma, virtualmente certo que será adotado**. É essa automaticidade que preocupa alguns diplomatas e alguns críticos do sistema da OMC, apesar de, em vários outros tribunais internacionais, **a automaticidade, nesse sentido de não haver oportunidade de bloquear um relatório, também existir**”. (JACKSON, 2000, p. 385) (Grifou-se)

Desse modo, além da automaticidade e do consenso reverso, a outra mudança substancial trazida pelo ESC foi a criação de um Órgão de Apelação (OA), uma vez que ele é a única oportunidade de reverter-se a decisão produzida pelo painel. O relatório do OA²², no entanto, não é passível de sofrer modificações. Sua decisão é obrigatória às partes, que deverão a ele se adequar.

Quando um membro deixa de adimplir com as decisões do OSC (e frise-se que o Órgão pode conceder um período razoável de tempo para que a parte se adeque ao relatório), o Estado reclamante poderá retaliar. Essa retaliação poderá, por exemplo, ocorrer com o aumento de tarifas para os bens originados do Estado reclamado, mas deverá, ressaltar-se, ser proporcional aos efeitos adversos da medida infringida pela parte reclamada.

²¹ Também chamado de consenso reverso.

²² Deve ser ressaltado que o OA apenas analisa matéria de direito. Os fatos devem ser todos produzidos durante o painel inicial.

Ao analisar a jurisprudência da OMC²³, Jackson (2000, p. 181) conclui que o Órgão de Apelação produziu relatórios cuidadosos, nos quais demonstrou independência e imparcialidade. Afirma ainda que seria difícil detectar sinais de influência da nacionalidade nas suas decisões. Além disso, ressalta as qualidades eminentemente jurídicas do OA:

One can also say that the Appellate Body work has been more juridical, or some might say legalistic, in tenor than before in the GATT, and indeed more so than in many if not most international tribunals. (JACKSON, 2000, p. 181)

Do mesmo modo, Carlos Márcio Bicalho Cozende, quando Diretor do Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores (MRE), enfatizou as qualidades de juridicidade trazidas pelo OA, porquanto o órgão trouxe, dentre outros aspectos, certa formação de jurisprudência, que, apesar de não ser vinculante, acaba sendo adotada pelos painéis iniciais. Segundo Cozende:

A criação do Órgão de Apelação reforçou o componente jurisprudencial do sistema. Em primeiro lugar, a permanência no tempo de um número relativamente pequeno de árbitros que julgam as controvérsias em segunda instância leva a uma maior convergência das interpretações, seja pela reiterada intervenção do mesmo árbitro, seja pela deferência aos colegas. Em segundo lugar, cria-se, na prática, uma hierarquia de jurisprudências, onde as manifestações do Órgão de Apelação ganham *status* superior. Com efeito, as tentativas de painéis de reverter as metodologias e interpretações avalizadas pelo Órgão de Apelação dificilmente alcançam sucesso e, sabedores disso, os painelistas procuram seguir ou justificar-se por referência a decisões da instância superior. Tanto nas alegações dos membros da OMC quanto na interpretação dos relatórios dos painéis, o argumento de autoridade é amplamente utilizado (“o Órgão de Apelação já decidiu no caso X que...”). (Fonte: MRE/CGC²⁴) (Grifou-se).

James McCall Smith (2000, pp. 137-180) apresenta uma tabela (**Tabela 1.1**) que sumariza os principais conceitos para avaliar se um desenho institucional faz seu sistema de solução de controvérsias ser mais, ou menos, legalista.

²³ Embora ainda não houvesse tantos relatórios produzidos pelo OA, uma vez que o texto de Jackson data de 2000.

²⁴ Disponível em: [http://www2.mre.gov.br/cgc/Artigo Contenciosos OMC Diretor DEC.pdf](http://www2.mre.gov.br/cgc/Artigo%20Contenciosos%20OMC%20Diretor%20DEC.pdf). Acesso em dez. 2011.

Tabela 1.1. Opções institucionais no desenho da solução de controvérsias

Spectrum of legalism

Treaty provision	More diplomatic	<----->	More legalistic
Third-party review	None	Access controlled by political body	Automatic right to review
Third-party ruling	Recommendation	Binding if approved by political body	Directly binding obligation
Judges	Ad hoc arbitrators	Ad hoc panelists drawn from roster	Standing tribunal of justices
Standing	States only	States and treaty organs	States, treaty organs, and individuals
Remedy	None	Retaliatory sanctions	Direct effect in domestic law

Fonte: SMITH, James McCall (2000, p. 143)

A tabela não contém todos os elementos necessários à avaliação da maior ou menor abordagem jurídica. Smith deixa claro que aspectos tais como a presença ou a falta de prazos, além da extensão com que um árbitro ou juiz possui expertise na área em que atua, embora não constem na tabela, auxiliam na verificação do adensamento de juridicidade de um procedimento de solução de controvérsias (2000, p. 143).

Ao se observar as características contidas na tabela, é possível afirmar que o sistema de solução de controvérsias da OMC ainda não é estritamente legalista, porquanto não atende a alguns critérios, como, por exemplo, ter um tribunal com juízes permanentes ou ter um efeito direto nas legislações domésticas. Apesar disso, as decisões do OSC geram efeitos indiretos em leis nacionais – uma ilustração seria a própria *farm bill* norte-americana, que teve de se adaptar a questões concernentes aos subsídios agrícolas –, e o seu corpo de julgadores, embora não seja permanente, também não é *ad hoc*: são escolhidos dentre uma lista de especialistas.

No que concerne às demais características apresentadas por Smith, nota-se que há, no ESC, um direito à revisão de terceiros, consubstanciada pelo direito de apelar. Apesar de não ser automático, no sentido de que a parte lesada pela primeira decisão do painel terá de propor a apelação ao OA, há a possibilidade de revisão por um órgão técnico e, não, por decisão política.

Além disso, as decisões são obrigatórias e devem ser cumpridas. Por fim, em que pese o fato de apenas Estados poderem ser parte nas causas levadas à OMC, já há o reconhecimento da possibilidade de advogados privados manifestarem-se perante os painéis²⁵.

Dessa forma, pode-se concluir que o sistema de solução de controvérsias da OMC está muito mais próximo de um espectro mais legalista do que de uma abordagem mais diplomática. Apesar disso, deve ser observado, como bem lembrado por Gregory Shaffer *et al* (2008, p. 4), que muitos estudiosos do sistema internacional de comércio tratam do processo de judicialização da OMC como algo acabado quando há o relatório final. Não é esse, entretanto, o caso.

As decisões jurídicas da OMC estão longe de representar o fim do processo. Os casos, na verdade, são resolvidos por meio de negociação diplomática – e pela barganha de atores privados por trás da cena, inseridos no contexto da decisão judicial. Esta, portanto, serve como um norte para auxiliar (ou forçar) a efetiva resolução por intermédio negocial (SHAFFER *et al*, 2008, p. 4).

Shaffer *et al* (2008, pp. 1-94) defenderão, assim, como o direito do comércio internacional e a judicialização desencadeiam uma competição por expertise capaz de transformar a relação dos governos com suas sociedades civis e empresárias, com o intuito de lidar melhor com aspectos relacionados ao comércio internacional.

Nesse sentido, passa-se à análise, no próximo item, do caso específico do Brasil, de interação de sua burocracia com atores não estatais dentro desse contexto de maior judicialização do comércio internacional.

²⁵ “O DSU não dispõe expressamente sobre a questão de representação das partes perante um painel. Em *EC – Bananas III*, surgiu a questão se um advogado privado não empregado pelo governo pode representar uma parte ou terceira parte (como Santa Lucia) perante o Órgão de Apelação. Em sua decisão, o Órgão de Apelação observou que nada no Acordo da OMC ou no DSU, bem como nas regras de direito consuetudinário internacional ou na prática corrente dos tribunais internacionais, impede um Membro da OMC de determinar a composição de sua delegação nos procedimentos de solução de controvérsias da OMC. Uma parte pode, portanto, decidir que advogados privados integrem sua delegação e a representem perante um painel. O Órgão de Apelação também observou: ‘... *que a representação por um advogado de escolha do próprio governo pode ser uma questão de grande significância – especialmente para Países-Membros em desenvolvimento para possibilitar a participação completa nos procedimentos de solução de Controvérsias*’. Embora a decisão do Órgão de Apelação envolvesse os procedimentos perante aquele órgão, a justificativa dessa decisão é igualmente relevante para procedimentos do painel e atualmente advogados privados aparecem constantemente nos procedimentos do painel como parte da delegação de uma parte ou terceira parte. As partes e terceiras partes têm a responsabilidade por todos os membros de suas delegações e devem garantir que todos, incluindo advogados privados, atuem em conformidade com as regras do DSU e dos Procedimentos de Trabalho do painel, em especial no tocante à confidencialidade dos procedimentos”. (UNCTAD, 2003, disponível em: http://www.unctad.org/pt/docs/edmmisc232add12_pt.pdf. Acesso em dez. 2011).

1.2.3. O Brasil no contexto de evolução do sistema de solução de controvérsias

Citando Ann Capling e Patrick Low (2010, p. 5), pode-se afirmar que o processo para pensar em políticas comerciais e implementá-las evoluiu de uma forma que, há apenas vinte anos, não se imaginaria. O que antes era um fechado e tecnocrático processo, dominado por autoridades de um ou dois ministérios e largamente insulado do debate político e do escrutínio público, agora demanda a participação de uma ampla e diversa gama de atores governamentais e não governamentais, incluindo empresários, organizações da sociedade civil, *think tanks*, consultores e acadêmicos.

No Brasil, observa-se essa parceria entre os setores público e privado quanto às políticas comerciais, e é justamente esse contexto de maior participação de atores não estatais que importa à presente dissertação, uma vez que a hipótese aqui defendida é que há relação entre as vitórias brasileiras no OSC da OMC e o incremento qualitativo e quantitativo da parceria entre o governo brasileiro e o setor privado quando da decisão de submeter uma disputa comercial à OMC.

O Brasil é um dos países que mais se vale do sistema de solução de controvérsias da OMC. É reclamante em 25 casos da organização, reclamado em quatorze e terceira parte em 65. Dentre os países que mais propõem reclamações à organização, o Brasil ocupa a quarta posição, atrás apenas dos Estados Unidos (98 casos como reclamante), da União Europeia²⁶ (85 casos como reclamante) e do Canadá (33 casos como reclamante). O México (21 casos como reclamante) e a Índia (19 casos como reclamante) ocupam, respectivamente, a quinta e a sexta posição, seguindo o Brasil. A Argentina e a República da Coreia empatam na sétima posição, cada um com quinze casos como reclamante.

Segue abaixo um mapa com os contenciosos brasileiros na OMC e os respectivos países com os quais o Brasil litiga, seja como reclamante seja como reclamado:

²⁶ Ao se falar em União Europeia, ressalte-se que o bloco substitui as Comunidades Europeias na OMC, dada a personalidade jurídica adquirida mediante o Tratado de Lisboa.

Mapa 1.1. Países com os quais o Brasil possui disputas comerciais na OMC



Fonte: OMC²⁷

De acordo com o mapa, os países na cor rosa são os membros da OMC com quem o Brasil litiga ou já litigou. As linhas em vermelho representam os casos em que o país foi reclamante, e as linhas em azul, os casos em que foi reclamado. A tabela abaixo resume essas relações e apresenta os respectivos números dos casos no OSC da OMC, conhecidos como *Dispute Settlement (DS)*:

²⁷ Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_maps_e.htm . Acesso em dez. 2011.

Tabela 1.2. Casos em que o Brasil é reclamante e reclamado na OMC²⁸

Brasil como reclamante contra:	<i>Dispute Settlement</i>	Brasil como reclamado contra:	<i>Dispute Settlement</i>
Argentina (2 casos)	DS 190 DS 241	Argentina (1 caso)	DS 355
Canadá (3 casos)	DS 70 DS 71 DS 222	Canadá (1 caso)	DS 46
União Europeia (7 casos)	DS 69 DS 154 DS 209 DS 219 DS 266 DS 269 DS 409	União Europeia (4 casos)	DS 81 DS 116 DS 183 DS 332
México (1 caso)	DS 216	Índia (1 caso)	DS 229
Países Baixos (1 caso)	DS 409 ²⁹	Japão (1 caso)	DS 51
Peru (1 caso)	DS 112	Filipinas (1 caso)	DS 22
Turquia (1 caso)	DS 208	Sri Lanka (1 caso)	DS 30
Estados Unidos (10 casos)	DS 4 DS 217 DS 218 DS 224 DS 239 DS 250 DS 259 DS 267 DS 365 DS 382	Estados Unidos (4 casos)	DS 52 DS 65 DS 197 DS 199

Fonte: elaboração própria.

Observa-se pela tabela 1.2, portanto, que os Estados Unidos (EUA) são o país com quem o Brasil mais possui contenciosos, sendo dez como reclamante e quatro como reclamado. O caso do algodão (DS 267) faz parte dessa dimensão dos litígios com o vizinho do norte. Nele, o Brasil foi vencedor e teve autorizado o direito de retaliar os EUA, uma vez que esse país não cumpriu com as reduções de subsídios determinadas pelo relatório final do OA.

²⁸ Veja, nos anexos desta dissertação, um resumo elaborado pelo MRE acerca dos casos encerrados ou suspensos em que houve a participação brasileira na OMC.

²⁹ Nesse DS 409, o Brasil, ao mesmo tempo, reclama contra a União Europeia e os Países Baixos. Trata-se de caso recente de apreensão de genéricos vindos da Índia ao Brasil. Até o fim de 2011, o caso encontrava-se ainda em fase de consulta.

O Brasil, na verdade, obteve êxito em praticamente todos os casos em que foi reclamante. Nunca chegou propriamente a perder um caso por ele proposto, pois, nas vezes em que não se chegou a um relatório final, houve ao menos um acordo feito entre ambas as partes, reclamante e reclamado, que atendia aos dois lados, de modo a colocar um fim na disputa.

De acordo com Gregory Shaffer *et al*, as mudanças ocorridas no Brasil, na década de 1990, derivam de uma combinação de fatores internos e externos (2008, p. 12). Enquanto este primeiro capítulo trata das causas externas do aprimoramento da participação do setor privado em políticas comerciais, refletidas na criação da OMC, o Capítulo 2 estudará as causas domésticas. Cabe, no entanto, desde já, frisar que, entre elas, encontram-se a abertura comercial e o retorno à democracia com o fim do período militar.

Durante os anos de vigência do GATT-1947, o Brasil adotava, juntamente a outros países latino-americanos, a industrialização via substituição de importações (ISI). Essa política econômica era controlada pelo Estado, de forma que a burocracia que se formou no país passou a ter domínio sobre os assuntos referentes a políticas comerciais.

A formação de uma burocracia especializada favoreceu a participação brasileira no GATT-1947. Dados demonstram que o país foi o quinto maior utilizador do sistema de solução de controvérsias do GATT-1947³⁰, atrás dos Estados Unidos, da Comunidade Europeia, do Canadá e da Austrália, nessa ordem. É interessante notar, portanto, que os mesmos países que ocupam as primeiras posições no ranking de utilização do sistema de solução de controvérsias da OMC também o ocupavam no período do GATT-1947.

Desse modo, é possível que ocorram dúvidas concernentes à relevância da atuação do setor privado, uma vez que o Brasil sempre teve grande participação nos sistemas de resolução de disputas comerciais. No entanto, como bem demonstrado por Shaffer *et al* (2008, p. 20), o Brasil participou do sistema pouco judicializado do GATT-1947, e essa participação aumentou significativamente durante os últimos anos do GATT, quando o seu próprio sistema ficou mais judicializado, e o desenvolvimento do Brasil e suas políticas comerciais se tornaram mais liberalizadas e orientadas para exportações.

³⁰ Informação de Gregory Shaffer (2008, p. 21), obtida por meio de Eric Reinhardt.

Observa-se, portanto, que esses dados que colocam o Brasil na quinta posição dos maiores utilizadores do sistema de solução de controvérsias do GATT-1947 referem-se mormente aos anos finais do Acordo Geral. Para se ter uma melhor ideia, o Brasil, durante os quase 48 anos em que foi membro do GATT-1947, teve um total de dezesseis reclamações por ele iniciadas. Destas, doze tiveram início somente durante a Rodada Uruguai. E, como já demonstrado nesta dissertação, esses últimos anos do GATT-1947 deixam de lado a *diplomacy approach* para utilizar mais o *rule-oriented approach*. Some-se a esse fato as mudanças domésticas brasileiras, como a passagem da ISI para um comércio mais voltado às exportações, além da liberalização comercial, e houve, assim, um incremento na participação do setor privado em resolver as disputas comerciais. Dessa forma, os anos finais do GATT-1947 refletem, embora ainda de forma incipiente, o padrão que será aprofundado com a criação da OMC e, respectivamente, do ESC.

Fala-se aqui de uma “forma incipiente”, porquanto o GATT-1947, como visto, possuir a regra do consenso positivo, o que favorecia o bloqueio dos painéis. Isso causava certa insegurança jurídica, que limitava a participação do setor privado. Este acabava por ficar mais restrito às demandas que vinham da burocracia especializada, consubstanciada no Ministério das Relações Exteriores.

Poucas reclamações brasileiras, no GATT-1947, resultaram na formação de painéis, e quase nenhuma resultou em alterações benéficas para as exportações brasileiras, ou seja, não tiveram efeito prático algum. Shaffer *et al* (2008, p. 22) mencionam uma reclamação do Brasil contra a Seção 301 do Ato sobre Comércio e Tarifas, de 1974, dos Estados Unidos. Essa Seção 301 autorizava o *United States Trade Representative* (USTR) a investigar práticas comerciais consideradas desleais aos interesses norte-americanos. Os EUA poderiam, além disso, aplicar sanções tarifárias ou não tarifárias, que acabavam por prejudicar as exportações para esse país. Na verdade, o Brasil, quando apresentou a reclamação, teve de alterar sua legislação doméstica em face de ameaças feitas pelos EUA. Foi somente com o advento da OMC que o Brasil conseguiu efetividade em questionar a Seção 301.

Desse modo, não havia confiança no sistema do GATT-1947, de maneira que o setor privado começou a aprimorar sua participação com o maior adensamento de juridicidade

promovido pela OMC. Além disso, o MRE passou a necessitar dessa maior colaboração, haja vista os altos custos de uma demanda submetida ao ESC. Nesse sentido, Shaffer (2008, p. 21) assim afirma:

The Ministry of Foreign Affairs controlled Brazil's approach to GATT dispute settlement, and it generally received little proactive input from the Brazilian private sector. [...] It was not until the creation of the WTO's more judicialized (and significantly more costly) system that the government realized the extent of its need for the private's sector assistance in funding outside attorneys, and the private sector became much more engaged, in part on account of the relatively greater legal certainty provided by the WTO dispute settlement system.

Os procedimentos legais requeridos pelo sistema de solução de controvérsias da OMC se tornaram crescentemente complexos e técnicos. Muitos países em desenvolvimento, diferentemente do Brasil, não foram capazes de arcar com esses altos custos advindos da maior complexidade. Nos primeiros treze anos de existência da OMC, apenas 25 dos 120 países que não são membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apresentaram reclamações na OMC e, até o fim de 2007, 62 desses países não membros da OCDE não tinham atuado nem como terceiros interessados (SHAFFER *et al*, 2008, p. 23).

Shaffer *et al* (2008, p. 24)³¹ apontam quatro desafios que limitam a atuação dos países em desenvolvimento no sistema de solução de controvérsias da OMC. O primeiro deles é a falta de capacidade em organizar informações concernentes às barreiras comerciais e às formas de questioná-las, além de uma relativa falta de expertise na base legal da OMC, que possui ademais uma longa jurisprudência que vem se tornando cada vez mais contextualizada em fatos (“restrição de Direito”, a qual se prefere denominar aqui de restrição de conhecimento).

O segundo desafio são os escassos recursos financeiros, incluindo aqueles disponíveis para contratar bancas de advocacia especializadas na legislação da OMC, uma vez que esses escritórios estão localizados em outros países, geralmente nos EUA e na UE, e são, como regra, muito caros, dada a alta especialização necessária (“restrição de dinheiro”).

O terceiro problema seria o medo que certos países em desenvolvimento têm de sofrer pressões políticas e econômicas de atores com grande mercado, como os EUA e a UE, de

³¹ Afirma Shaffer que: “*We can categorize these challenges as constraints of legal knowledge, financial endowment, political and market power, and internal governance, or, more simply, as constraints of law, money, power and governance*”.

maneira que evitam questionar as políticas protecionistas desses atores perante a OMC (“restrição de poder”).

Por fim, o quarto desafio é o próprio sistema interno de governança desses países. Um governo corrupto ou sem normas internas claras é incapaz de angariar o necessário apoio de seu setor privado, a fim de obter informações e recursos financeiros, com o intuito de iniciar uma reclamação na OMC (“restrição de governança”).

A pergunta que se faz, portanto, é por que o Brasil tem sido o país em desenvolvimento com maior sucesso no uso do sistema de solução de controvérsias da OMC? Esse sucesso não se reflete apenas em termos quantitativos, mas, também, ressalte-se, em sua capacidade de implementar as decisões do OSC, ou seja, na efetividade dos casos levados à OMC. E a resposta a tal pergunta, em síntese, é que o Brasil conseguiu superar as quatro restrições acima elencadas.

Tanto a restrição de dinheiro quanto a restrição de conhecimento são superadas pela parceria do governo brasileiro com o setor privado. Um país que ocupa o oitavo lugar no ranking dos países com maior produto interno bruto (PIB) nominal, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), e que, em janeiro de 2012, chegou a ser considerado a sexta maior economia do mundo, ultrapassando o PIB inglês no que tange à paridade de poder de compra, não pode ser considerado um país sem recursos financeiros. O problema brasileiro de distribuição de renda obviamente não afeta o empresariado pátrio, plenamente capaz de financiar uma demanda submetida ao sistema solução de controvérsias da OMC.

Quanto à restrição de conhecimento, o setor privado é responsável por angariar muitas das informações de fato necessárias para provar um dano alegado na OMC. Por isso, quando Shaffer afirma que a jurisprudência da OMC vem se tornando cada vez mais contextualizada em fatos, ele quer dizer que é quase impossível demonstrar que um país tem certo direito, se não se demonstrar, em termos factuais, como determinada legislação da OMC se aplica àquele caso concreto.

No caso do algodão (DS 267), como será demonstrado no Capítulo 3, a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA) teve papel fundamental em, por meio de suas associadas estaduais, coletar as informações imprescindíveis para demonstrar o prejuízo causado à cotonicultura brasileira, em razão dos subsídios norte-americanos aos seus produtores locais.

Da mesma forma, também a ABRAPA foi responsável por contratar um escritório de advocacia estado-unidense, com filial em Genebra, além de um economista de uma universidade dos EUA para elaborar um sofisticado modelo econométrico. Assim, a parceria público-privada brasileira obteve êxito em superar restrições de conhecimento e restrições financeiras que afetam os países em desenvolvimento.

Quanto à restrição de governança, embora não se possa jamais afirmar que o Brasil não apresenta corrupção, ele possui, ainda assim, mecanismos de governança interna efetivos. O país tem normas legais e tribunais internos que, em termos relativos, conferem segurança e confiança ao empresariado pátrio. Além disso, a burocracia brasileira vem se especializando em questões afeitas ao comércio internacional.

O MRE é considerado por Shaffer *et al* (2008, p. 39) como uma vantagem crucial brasileira sobre os outros países em desenvolvimento, uma vez que a nossa diplomacia forma uma elite com bom conhecimento em matérias comerciais, sabendo lidar de modo apropriado com questões de negociação internacional e com os litígios submetidos à OMC. O desenvolvimento, dentro do Ministério, de uma unidade responsável pelo acompanhamento dos contenciosos comerciais, a Coordenação-Geral de Contenciosos³² (CGC), também atua como causa do sucesso brasileiro.

Além dessa importância atribuída ao alto nível do MRE, o Brasil teve êxito em estabelecer uma relação interministerial que facilita a coordenação e a troca de informações em políticas comerciais, o que aprofundou o conhecimento do comércio brasileiro e favoreceu as disputas comerciais na OMC. Nesse sentido, desempenham papel fundamental o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). O caso do algodão na OMC, conforme será aprofundado no Capítulo 3, pode ser considerado como uma iniciativa que partiu da pasta da agricultura e que, em conjunto com o MRE e com o setor cotonicultor, foi de extrema relevância para a vitória obtida no caso.

³² No governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2001, submetida ao Departamento Econômico do MRE, criou-se a Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC), cujo propósito era acompanhar, de forma mais especializada, as etapas precedentes e as propriamente contenciosas na OMC, além daquelas sob a égide do mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul.

A Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), criada em 1995, possui um órgão de deliberação superior consubstanciado em um Conselho de Ministros provenientes do MDIC, que a preside, do MAPA, do MRE, da Casa Civil, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), do Ministério da Fazenda e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A CAMEX tem por objetivo a formulação, a adoção, a implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo. Ela surgiu com o advento da OMC e, de acordo com informações fornecidas, por e-mail, por Welber Barral a Gregory Shaffer (2008, p. 41), a CAMEX teve um papel crucial em chamar a atenção dos assuntos comerciais aos outros ministérios e esclarecer certas questões a eles, o que gerou crescente expertise em matérias relativas ao comércio nesses ministérios.

Dessa forma, o Brasil tem conseguido superar eventuais restrições de governança interna e, ao menos no que diz respeito ao comércio internacional, o país tem demonstrado efetividade na articulação de seus diferentes entes públicos e privados, em prol de angariar conhecimentos que lhe permita obter certas vantagens comerciais.

Quanto ao outro desafio colocado por Shaffer aos países em desenvolvimento – a restrição de poder -, cabe dizer que o Brasil também o tem superado. Dentro do contexto do comércio internacional, verifica-se a articulação com outros países em desenvolvimento, com o objetivo de aumentar o seu poder de barganha. Nesse sentido, observa-se a criação do G-20 no âmbito do comércio agrícola. Além disso, em casos específicos levados ao sistema de solução de controvérsias da OMC, o Brasil tem procurado obter o apoio de terceiros interessados na causa em questão³³.

No caso do algodão, o Brasil angariou o apoio dos países africanos gravemente prejudicados pelos altos subsídios norte-americanos. Essas nações da África Ocidental possuem grande parte de sua economia dependente da produção de algodão. Assim, em 2003, Benin, Chade, Mali e Burkina Faso lançaram a chamada *Cotton Initiative* (Iniciativa do Algodão), com o intuito de batalhar pela redução dos subsídios dos EUA aos seus produtores locais. Por causa

³³ Shaffer (2008, p. 37) afirma que “*these decisions have provided Brazil with leverage in trade negotiations, as well as tools for allies that Brazil has within political systems abroad, such as those actors who wish to reduce agricultural subsidies in the United States and the European Union. The international political payoffs for Brazil of its investment in WTO dispute settlement have been significant*”.

dessas iniciativas, o Banco Mundial também teve participação importante no caso, ao elaborar alguns relatórios sobre a questão do algodão no mundo. Um pouco antes da formação desse grupo, uma vez que o problema do algodão afetava sobremaneira países africanos, a OXFAM elaborou um relatório denominado *Cultivating poverty: the impact of US cotton subsidies* (Cultivando a pobreza: o impacto dos subsídios dos EUA ao algodão) e o publicou em setembro de 2002 – o mesmo mês em que o Brasil iniciou o procedimento de consultas na OMC –, demonstrando, portanto, que havia uma prévia articulação com o país.

Desse modo, é possível afirmar que o Brasil, ao contrário da maioria dos países em desenvolvimento, não possui restrições de dinheiro e foi hábil em superar as restrições de governança, de poder e de conhecimento, ao menos no que concerne ao comércio internacional.

Conforme se pode observar, o setor privado é indispensável para superar muitas dessas limitações. Um outro fator que auxiliou a catalisar o apoio de atores não estatais nos casos levados à OMC foi a mídia, especificamente quanto a sua atuação no caso da Embraer contra a canadense Bombardier (DS 70), cujas consultas tiveram início em 1997.

Antes mesmo desse caso, o Brasil já era um dos primeiros utilizadores do sistema de solução de controvérsias, porém as primeiras questões levadas à OMC podem ser encaradas como casos de transição do GATT-1947 e não receberam muita cobertura pela imprensa (SHAFFER *et al*, 2008, p. 30). No final de 1996, o Canadá iniciou consulta em face do Brasil (DS 46), na qual questionava os subsídios pátrios a Embraer, via o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX). Em seguida, o Brasil iniciou sua própria consulta questionando, por seu turno, os subsídios canadenses a Bombardier.

O caso era complexo e envolveu uma série de decisões da OMC, nas quais houve a conclusão de que ambos, Brasil e Canadá, tinham razão em muitas de suas alegações. Desse modo, o Brasil foi vitorioso no DS 70, e o Canadá obteve sucesso no DS 46. O caso da Embraer deu visibilidade à política brasileira na OMC e despertou maior interesse do setor privado no sistema de solução de controvérsias da organização. Foi a primeira vez que a sociedade brasileira, de forma geral, tomou conhecimento dos procedimentos da OMC, por meio da

cobertura da mídia (SHAFFER *et al*, 2008, p. 31). Houve, ainda, grande mobilização social³⁴ quando o Canadá, querendo pressionar o Brasil, proibiu a importação da carne brasileira, sob o argumento da doença da “vaca louca”. A sociedade brasileira passou a boicotar produtos canadenses, como o bacalhau, a madeira e a farinha.

Depois de toda a repercussão do caso da Embraer, a questão envolvendo a licença compulsória de patentes (DS 199) também obteve ampla divulgação pela imprensa. Os EUA questionaram a Lei nº 9.279/1996, que regulava direitos relativos à propriedade industrial e que, na prática, flexibilizou as regras contidas no acordo TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) da OMC em questões de saúde pública.

Após o Brasil ter sido colocado no lugar de reclamado nos casos das patentes e da Embraer, o país teve de criar novas estratégias para se aperfeiçoar em solução de controvérsias na OMC. Foi, assim, a partir desses casos, que o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, criou a unidade do MRE especializada em contenciosos comerciais, a já mencionada CGC. Do mesmo modo, foi também por esses casos que o governo brasileiro viu a necessidade de atuar em conjunto com a iniciativa privada, além de ter de reorganizar sua burocracia, tornando-a especializada em questões relacionadas ao comércio internacional. No MDIC, por exemplo, criou-se uma carreira própria de analistas de comércio exterior.

Na posição de reclamado e tendo de se especializar em solução de controvérsias, o Brasil tomou fôlego para, como reclamante, levar adiante demandas ambiciosas, como foram os casos do algodão e do açúcar, contra os EUA e a UE, respectivamente – dois casos em que o país obteve uma vitória inédita, questionando com força os altos subsídios agrícolas concedidos por esses dois gigantes, por meio da *Farm Bill*, no caso dos EUA, e da Política Agrícola Comum (PAC), no caso da UE. Como bem exposto por Shaffer (2008, p. 71):

By the time Brazil brought the cotton and sugar complaints in September 2002, respectively against the United States and the European Union, it had developed

³⁴ “Solidária, a cidade de São José dos Campos, berço da Embraer, juntou-se aos protestos contra o veto à carne brasileira. A Câmara dos Vereadores concedeu ao primeiro-ministro canadense, Jean Chrétien, o primeiro título a um cidadão estrangeiro: o de *persona non grata*. Outras manifestações se multiplicaram pelo país. Na quinta-feira, os estivadores do Porto de Santos iniciaram um boicote ao desembarque de produtos canadenses não perecíveis. Já a Sociedade Rural anunciou a suspensão da importação de cloreto de potássio (utilizado como adubo na agricultura) e de sêmen de gado canadense, negócio que movimentava cerca de US\$ 205 milhões por ano”. (Revista Época, Edição 144, de 19/2/2001, disponível em: <<http://epoca.globo.com/edic/20010219/neg2a.htm>> Acesso em: dez. 2011)

significant dispute settlement experience. These two cases, however, were considerably more factually intensive than in the complaints Brazil had filed before. Without the private sector's initiative and support, it is unlikely that Brazil would have brought them. The complaints thus exemplify how a country can work with its private sector and with lawyers hired by it to bring and win an extremely complex and strategically important WTO case, with significant international political implications.

O Brasil, portanto, no contexto da evolução do regime internacional de comércio, passou a adequar-se internamente para atender às novas demandas externas, principalmente com relação ao sistema de solução de controvérsias. O país, assim, reorganizou sua burocracia, privilegiou a atuação em conjunto com o setor privado, ao observar sua imprescindibilidade para as causas levadas à OMC, e promoveu, ainda, a ampliação do conhecimento em comércio internacional.

Não foram, no entanto, apenas as mudanças do regime internacional de comércio, estudadas no presente capítulo, que atuaram como causa desse novo padrão da parceria do setor público com o setor privado em comércio internacional. No próximo capítulo, serão trabalhadas outras causas relevantes dessa alteração comportamental interna – o retorno à democracia e a liberalização ocorrida a partir do fim da década de 1980.

2. DEMOCRACIA E ABERTURA COMERCIAL BRASILEIRA

2.1. Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar como o retorno à democracia e a abertura comercial brasileira foram fatores que contribuíram para a formação e o aprofundamento de associações empresariais, que tinham por intuito aumentar sua participação em políticas comerciais externas. Não se pretende, neste estudo, afirmar que ambos os fatores são meramente domésticos, enquanto a alteração do regime internacional de comércio, vista no capítulo anterior, seria puramente um fator alheio à dinâmica interna brasileira. Na verdade, essas três variáveis da hipótese relacionada ao sucesso brasileiro na OMC (maior participação do setor privado) concernem causalidades tanto internacionais quanto domésticas. Apesar disso, é possível observar uma maior dinâmica externa no que concerne ao regime internacional de comércio e uma dinâmica relativamente maior interna no que diz respeito à democratização e à abertura comercial no Brasil.

Dessa forma, embora a liberalização e o retorno à democracia tenham sido influenciados por uma conjuntura internacional, as decisões tomadas, em âmbito interno, no Brasil, foram fundamentais para que houvesse adaptação à nova dinâmica mundial. Nesse sentido, Maria Regina Soares de Lima afirma que, em uma perspectiva comparada, as análises da transição de regimes autoritários, excetuando-se a transição ocorrida no imediato pós-guerra ou a de natureza revolucionária, apresentam três generalizações quanto ao impacto do contexto internacional sobre esse processo. Uma delas é justamente o fato de que diversos estudos demonstram “o papel secundário de condicionantes externos comparativamente ao impacto dos fatores endógenos na determinação do curso e resultado do processo de transição” (1988, p. 201).

Quanto à participação do empresariado brasileiro no processo de abertura, há diferentes enfoques entre os autores. Luis Carlos Bresser Pereira (1978) e Carlos Lessa (1980), por exemplo, acreditam que a intervenção empresarial foi decisiva para a crise do regime militar e deu origem à liberalização; Fernando Henrique Cardoso (1983) e Bolívar Lamounier (1979), por sua vez, ressaltam o fato de que os empresários brasileiros aderiram à liberalização tardiamente,

embora considerem que a participação, ainda que tardia, foi importante para a consolidação do processo (SEBASTIÃO VELASCO E CRUZ, 1988, p. 256).

De qualquer modo, este capítulo não observará a participação do empresariado como causa do retorno democrático e da liberalização, mas, sim, como consequência do processo, aproximando-se, portanto, da visão dos autores que veem como tardia a intervenção empresarial. Não se quer, com isso, fazer uma crítica a essa participação. Ao contrário, deseja-se, aqui, demonstrar como a nova conjuntura passou a requerer o maior engajamento do setor privado e, em decorrência, ampliou a sua parceria com o setor público em políticas comerciais externas.

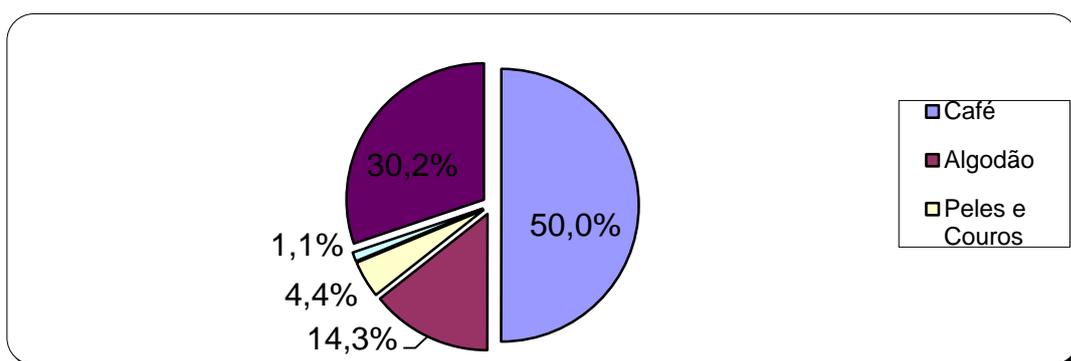
2.2. Aspectos do padrão exportador brasileiro: da proteção comercial à liberalização

O café foi o tradicional e principal produto da pauta exportadora brasileira durante quase um século. Entre 1830 e 1840, representava mais de 40% do total das exportações do país. No começo do século XX, no entanto, o produto já passara por algumas crises e, entre 1928 e 1932, observou-se uma deterioração dos termos de troca (DTT) em cerca de 30%, além de uma redução de 40% da capacidade importadora do país. Getúlio Vargas assume a responsabilidade pelo chamado “Estado de Compromisso”, que objetivava acomodar os interesses da velha oligarquia cafeeira com a burguesia industrial que vinha se formando.

Foi nesse contexto que se criou, em 1938, a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Pode-se dizer que a representação formal dos interesses dos industriais brasileiros nasceu de duas medidas levadas adiante pelo governo Vargas: tanto da ampliação das garantias trabalhistas quanto da própria ênfase em políticas industriais, agora necessárias haja vista a DTT. A Confederação Nacional da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (CNA) e a Confederação Nacional do Comércio (CNC) foram criadas na esteira da CNI, porém apenas após o fim do Estado Novo. A CNC foi criada no final de 1945, e a precursora da CNA, a Confederação Rural Brasileira (CRB) foi criada em 1951. A representação de interesses dos empresários brasileiros será melhor explorada em outro tópico deste capítulo.

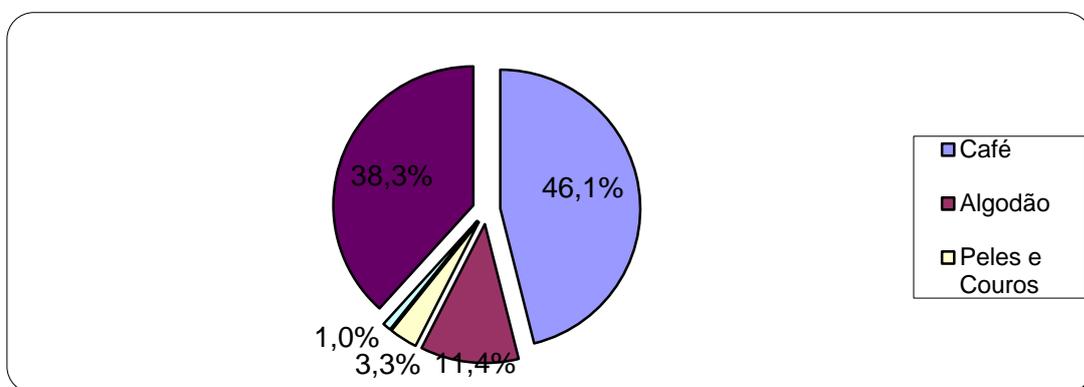
Apesar do esforço industrial ocorrido a partir da década de 1930, o café continuou sendo o principal produto da pauta exportadora brasileira até a década de 1970. Seguem abaixo três gráficos ilustrativos dos produtos exportados pelo Brasil, nos períodos 1931-1940, 1941-1950 e 1971-1980. É possível observar, no **Gráfico 2.1**, que, na década de 1930, o café representava 50% das exportações brasileiras. Na década seguinte, caiu para 46,1% (**Gráfico 2.2**) e, somente na década de 1970, haverá reversão do padrão exportador, com maior diversificação da pauta (**Gráfico 2.3**).

Gráfico 2.1. Principais Mercadorias de Exportação – 1931/1940



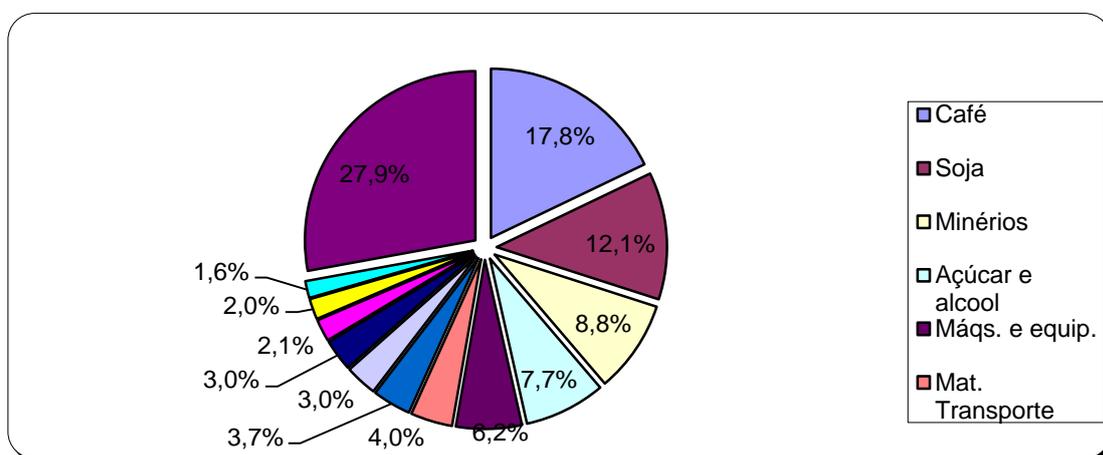
Fonte: ALICEWEB/MDIC

Gráfico 2.2. Principais Mercadorias de Exportação – 1941/1950



Fonte: ALICEWEB/MDIC

Gráfico 2.3. Principais Mercadorias de Exportação – 1971/1980



Fonte: ALICEWEB/MDIC

O período compreendido entre 1930 e 1980 marca o esforço da industrialização por substituição de importações. Há, no entanto, que se ressaltar o fato de o começo desse período ter sido uma substituição reativa e emergencial, haja vista a crise econômica e a Segunda Guerra. A partir da década de 1950 é que se começa a falar propriamente na ISI, como política estatal e construção teórica da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). De acordo com Jeffrey A. Frieden (2008, pp. 328-329):

Vinte e cinco anos de industrialização por substituição de importações voluntárias e mais outros vinte e cinco anos de ISI imposta pelas condições mundiais fizeram com que, em 1973, a região tivesse uma economia industrial formidável. Naquele momento, os principais países do continente – Brasil, México, Argentina, Colômbia, Venezuela e Chile – atingiram níveis industriais e urbanos comparáveis aos da América do Norte e da Europa ocidental. Entre 61% e 80% da população latino-americana morava em cidades (nos países da OCDE esse índice ia de 73% a 89%). De 29% a 42% da produção vinha das indústrias (nas principais nações ricas, o índice variava de 29% a 48%). As economias do continente passaram a ser dominadas por um setor industrial sofisticado.

A economia brasileira possui, segundo Renato Baumann *et al* (2004, p. 157), uma dupla peculiaridade no que diz respeito a sua relação com o mercado externo. Por um lado, desde a época colonial, o Brasil sempre teve grande dependência da disponibilidade de divisas para viabilizar seu crescimento. Por outro, há, no país, um grande mercado interno, o que torna o peso

relativo das transações internacionais limitado quando comparado com o conjunto da produção nacional.

A forte demanda doméstica fez que o comércio internacional, usualmente, não tivesse tanta relevância para o país, como o teve para as nações em desenvolvimento que adotaram, em vez da ISI, o modelo de industrialização orientada para exportações, conforme o exemplo dos Tigres Asiáticos. Um dos pressupostos da ISI era a ênfase na proteção comercial para ampliar a produção local de bens antes importados. Trata-se de estratégia que, grosso modo, foi utilizada por muitos dos países que passaram por processo industrializante. Frieden (2008, p. 327) menciona que a América Latina “repetiu a trajetória de outras nações que se transformaram de exportadoras de produtos primários em um sistema de livre comércio para industrializantes protecionistas”. E cita os Estados Unidos como exemplo:

Os Estados Unidos começaram exportando matérias-primas, importando manufaturados e enfrentando batalhas entre o sul exportador de algodão e tabaco, e o norte industrial. A indústria urbana prevaleceu e a política econômica norte-americana se voltou contra os produtores agrícolas e mineradores, apoiando as indústrias protegidas. Os resultados foram a rápida industrialização, a consolidação do mercado nacional e talvez até mesmo o estímulo ao sentimento nacionalista. O precedente norte-americano – e o canadense, alemão, japonês, entre outros – serviu como modelo para muitos dos vizinhos no sul da América (FRIEDEN, 2008, p. 327).

Paul Singer (1988, p. 97) diferencia os países de industrialização tardia dos países desenvolvidos denominando aqueles de países de “desenvolvimento retardado” enquanto os segundos possuem um “desenvolvimento original”. A grande distinção entre os dois é o fato de que o desenvolvimento retardado exige um ritmo de acumulação muito maior do que o original, uma vez que é necessário investir em uma infraestrutura e um parque industrial com maior volume e valor de capital fixo. E esse ritmo de acumulação, de acordo com Singer, só pode ser atingido pela participação estatal:

O ritmo requerido de acumulação nos países retardatários só pode ser alcançado mediante intervenção ativa do Estado, que assume a função de “concentrador e redistribuidor do excedente” através do orçamento público e do sistema financeiro público. Convém recordar que o capitalismo, que serve de modelo aos países retardatários, já se caracteriza por um amplo setor público, que foi criado, no entanto, em grande parte mediante acumulação privada e depois estatizado. Na América Latina, os sistemas de energia, transporte e telecomunicações e a indústria pesada têm

que ser criados por acumulação estatal ou por acumulação privada subsidiada pelo Estado. (SINGER, 1988, p. 98).

Uma economia fechada, entretanto, está suscetível a desvios, como problemas de competitividade e ineficiência. No caso dos países que cedo se industrializaram, como os Estados Unidos, a ineficiência não aparece da forma como surge nos países de industrialização tardia, justamente por não terem de dar um “salto” para acompanhar o processo em outras nações. No Brasil, o esgotamento do modelo foi sendo mascarado pelo bom desempenho da economia na década de 1970, principalmente no período do “Milagre Econômico”, em que a taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) real foi da ordem de 11,2% ao ano (em 1973, chegou a ser de 14%).

Luiz Aranha Corrêa do Lago (1990, p. 236) afirma que, em 1967, o antigo Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), antecessor do atual Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), identificou dois problemas básicos na economia brasileira: o debilitamento do setor privado e a pressão excessiva exercida pelo setor público. O discurso político do período, então, era de que seria conferido maior incentivo ao setor privado e às exportações³⁵. Embora tenha havido a concessão de crédito agrícola, visando ao aumento da exportação de bens primários, o objetivo principal foi corrigir desequilíbrios regionais e desestimular o êxodo rural.

Quanto ao crédito para a produção industrial, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), hoje Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), manteve o papel de financiador do setor público, mas ampliou o crédito ao setor privado, que, a partir de 1968, passou a receber mais da metade do montante de financiamento da instituição. Isso só vem reforçar o papel preponderante do Estado na promoção do desenvolvimento econômico brasileiro. Nas palavras de Luiz Aranha Corrêa do Lago:

³⁵ “Porém, mais do que as declarações, as boas intenções da nova equipe foram fatores de grande relevância para a ampliação dos investimentos estrangeiros no Brasil: (i) a nova política cambial (favorecendo remessas de lucros e dividendos ou repatriações a taxas de câmbio realistas e uma programação de exportações mais estável por parte das empresas multinacionais); (ii) a política de incentivo à exportação, que culminou com a criação do Befiex; (iii) a retomada do crescimento (inclusive com a expansão de setores em que o processo de substituição das importações não se encerrara, como as áreas de bens de capital e insumos básicos); (iv) a existência de um programa conhecido de investimentos públicos e de uma política industrial favorável, implantada pelo CDI, e (v) a partir de fins de 1968, com o endurecimento do regime autoritário, a aparentemente maior estabilidade política do país”. (LAGO, 1990, p. 283)

[...] todas as declarações em favor do desenvolvimento do setor privado e da livre operação do mercado contrastavam com a proliferação de incentivos, novos subsídios ou isenções específicos, que tornavam o papel do governo extremamente importante para viabilizar certas operações do setor privado [...] (LAGO, 1990, p. 238) (Grifou-se).

Peter Evans, ao tratar do modelo de desenvolvimento dependente, em uma análise feita em um ambiente econômico mundial considerado imperialista³⁶, demonstra como a “tríplice aliança” entre multinacionais, estatais e capital nacional (sendo este tanto público quanto privado), no Brasil, atuou na substituição de importações, considerada a “pedra fundamental do desenvolvimento dependente” (EVANS, 1979, p. 267). Explica o autor:

As proporções dessa substituição, nos bens de capital, deve constituir um aspecto central das tentativas de resolver os desequilíbrios externos criados pelo desenvolvimento dependente. A produção nacional de bens de capital dá ao Estado e ao capital nacional novas possibilidades de expansão. As multinacionais são mais ambivalentes, já que isso poderia significar o declínio relativo nas exportações do centro, em favor da produção nacional, sobre a qual teriam apenas controle parcial. Mas provavelmente elas aceitariam a situação. A produção nacional de bens de capital não é, porém, uma panaceia, tal como não o foi a produção nacional de bens de consumo. Os últimos dez anos viram aumentos tremendos na proporção dos bens de capital produzidos localmente, mas a parcela desses bens na conta de importações não diminuiu.

No que concerne ao contínuo aumento das importações de bens de capital, mesmo com a produção local, Evans cita conclusão da CEPAL, em 1976, de que “a tendência recente indica que, para cada 1% de crescimento do produto, o volume das importações deve aumentar em mais de 2%”. Além disso, segundo o autor, “há custos crescentes nos pagamentos de juro e amortização da dívida externa. Já em 1973 o custo da amortização e do juro exigiu divisas estrangeiras equivalentes a um terço das exportações brasileiras” (EVANS, 1979, p. 267).

³⁶ Segundo Evans (1979, pp. 55-56), “o imperialismo continua sendo a moldura para a análise do desenvolvimento dependente. Exceção feita da penetração ocasional do socialismo ou coletivismo estatal (Amin, 1977a), a economia internacional é dominada mais totalmente do que nunca pelas relações capitalistas de produção e troca. O controle do capital, internacionalmente, está ainda concentrado nuns poucos países industrializados do Ocidente (e Japão). A produção, tanto no centro como na periferia, ainda é dirigida para a acumulação de capital, particularmente do capital controlado pelas empresas do país do centro. Os recursos políticos e militares dos Estados do centro ainda são usados para preservar e manter o capital investido na periferia. Apesar de tudo o que se modificou, as características essenciais do imperialismo, tal como foram descritas por Hobson e Lenin, continuam as mesmas”.

A partir dessa análise, Evans acertadamente conclui que a conta de importação continuaria aumentando enquanto continuasse o processo de acumulação. Dessa forma, as alternativas para o Brasil seriam “conter o próprio crescimento para resolver seus problemas de balanço de pagamentos, ou expandir suas exportações pelo menos tão rapidamente quanto as vinha expandindo nos últimos dez anos” (EVANS, 1979, p. 268).

O governo Geisel manteve quase a mesma equipe econômica do governo Médici, substituindo, no entanto, Delfim Netto por Mário Simonsen no Ministério da Fazenda. No período anterior à sua gestão, havia grande liquidez internacional, o que fez os grandes déficits em conta corrente serem financiados com o endividamento externo. Iniciado o novo governo, demorou a haver a percepção de que havia novo quadro de restrições externas (DIONÍSIO DIAS CARNEIRO, 1990, pp. 297-298).

Dessa forma, confirmando o problema apresentado por Peter Evans, quanto ao aumento da importação de bens de capital, assim escreve Dionísio Dias Carneiro, com relação ao efeito do primeiro choque do petróleo no Brasil:

Não foi percebida de imediato a dimensão do choque externo desfavorável, que implica um empobrecimento do país: ao desvalorizarem-se as exportações brasileiras *vis-à-vis* a suas importações, uma quantidade maior de bens tem de ser enviada para o exterior para pagar os bens de capital que o Brasil importa a fim de aumentar sua capacidade de produção, por exemplo. Do ponto de vista dinâmico, o estreitamento das opções de crescimento ocorreu por duas vias: uma quantidade maior de consumo teria de ser sacrificada para que o nível anterior de investimento fosse realizado e um maior investimento teria de ser realizado para que o mesmo crescimento anteriormente alcançado fosse atingido (CARNEIRO, 1990, p. 299).

Durante a década de 1970, a industrialização via substituição de importações coexistiu com o incentivo estatal às exportações. Esse fato, segundo Dionísio Dias Carneiro (1990, p. 313), diferencia a experiência brasileira da política substitutiva de importações de períodos anteriores e até mesmo com relação a outros países. Apesar desse incentivo do Estado, as exportações não foram suficientes para compensar o grande volume de importações. A tabela abaixo demonstra o déficit da balança comercial durante quase toda a década de 1970.

Tabela 2.1. Balança Comercial Brasileira – 1971/1980

(Valores em US\$ milhões)

	Exportação	Importação	Saldo
1971	2.904	3.247	-343
1972	3.991	4.232	-241
1973	6.199	6.192	7
1974	7.951	12.641	-4.690
1975	8.670	12.210	-3.540
1976	10.128	12.383	-2.255
1977	12.120	12.023	97
1978	12.659	13.683	-1.024
1979	15.244	18.084	-2.839
1980	20.132	22.955	-2.823
1971/80	99.999	117.651	
Média 71/80	10.000	11.765	

Fonte: ALICEWEB/MDIC

Em meados de 1980, destoando da anterior frágil percepção dos efeitos da primeira crise do petróleo, a segunda crise já foi sentida. “A dificuldade de renovação de empréstimos evidenciava que já não havia disposição dos credores internacionais para financiar um ajuste sem pesados custos internos no curto prazo” (EDUARDO MODIANO e DIONÍSIO CARNEIRO, 1990, p. 323). Assim, passou-se a adotar, no Brasil, políticas restritivas e o controle da absorção interna, visando a conter a demanda doméstica, para diminuir as importações e aumentar as exportações.

Jeffrey A. Frieden afirma que, somente em 1981, a América Latina recebeu US\$ 50 bilhões em empréstimos vindos do exterior, quando a região já devia cerca de US\$ 300 bilhões (2008, p. 394). No Brasil, evitou-se, no início da década, recorrer ao FMI. Apesar disso, em 1982, diante da moratória mexicana, aumentou a desconfiança dos credores internacionais, de forma que o jeito encontrado para solucionar o problema de crédito foi atender às prescrições do fundo, procedendo ao ajuste macroeconômico³⁷.

³⁷ “A América Latina estava gastando aproximadamente metade dos seus ganhos em exportações para pagar os juros e o capital de suas dívidas no exterior, sobrando pouco para comprar os produtos importados de que precisava. Os credores se organizaram para proteger seus interesses, criando um formato-padrão para a renegociação da dívida. O devedor devia procurar o Fundo Monetário Internacional para esboçar um programa de estabilização macroeconômica e ajustes econômicos. O FMI e o devedor acordariam metas de inflação, gastos governamentais, déficits orçamentários e outros. Se o FMI estivesse convencido de que o governo modificaria as políticas, ele emprestaria um pequeno volume de recursos, em prestações, que poderiam ser interrompidas se o governo falhasse

Contrastando com a década anterior, a política econômica da década de 1980 conseguiu apresentar superávits comerciais (**Tabela 2.2**), porém, como se sabe, com uma taxa média de crescimento do PIB abaixo de 2% ao ano.

Tabela 2.2. Balança Comercial Brasileira – 1981/1990

(Valores em US\$ milhões)

	Exportação	Importação	Saldo
1981	23.293	22.091	1.202
1982	20.175	19.395	780
1983	21.899	15.429	6.470
1984	27.005	13.916	13.090
1985	25.639	13.153	12.486
1986	22.349	14.044	8.304
1987	26.224	15.051	11.173
1988	33.789	14.605	19.184
1989	34.383	18.263	16.119
1990	31.414	20.661	10.752
1981/90	266.170	166.609	
Média 81/90	26.617	16.661	

Fonte: ALICEWEB/MDIC

Até 1987, não se pode dizer que o país tinha propriamente uma política comercial³⁸. Havia, sim, o protecionismo inerente a uma economia fechada, além de, como visto, certos incentivos governamentais às exportações. Desde 1957, no entanto, havia uma lei (Lei nº 3.244/1957) que definia a estrutura tarifária das alfândegas brasileiras. A chamada Comissão de Política Aduaneira (CPA)³⁹ criava, portanto, “regimes especiais de importação, que asseguravam redução ou isenção de alíquotas de imposto de importação em função do tipo de produtos (por exemplo, alimentos e medicamentos) ou do agente importador (empresas estatais, instituições

com suas obrigações. Os banqueiros privados internacionais consideravam o acordo com o FMI um selo de aprovação e exigiam que os devedores buscassem o Fundo antes de renegociar suas dívidas” (FRIEDEN, 2008, pp. 399-400).

³⁸ “É importante ter em mente que até 1988 a principal característica da política comercial era a sua inexistência enquanto tal. Vigia apenas uma política de exportação, característica de uma economia fechada e na qual o Estado assumia muitas prerrogativas no processo produtivo e no financiamento da produção, através da concessão de incentivos e financiamentos *ad hoc*” (CARLOS R. PIO DA COSTA FILHO, 1997, p. 189).

³⁹ A CPA, além de representantes do governo, tinha representação do setor privado, provenientes da CNI, da CNA e da CNC.

religiosas, de ensino etc.)”, bem como impunha sobretaxas quando necessário (BAUMANN *et al*, p.165).

Apesar da existência dessa legislação de 1957, estudos⁴⁰ demonstraram que as alíquotas por ela definidas não eram observadas na prática, de forma que havia uma percepção geral da necessidade de, no Brasil, proceder-se à reestruturação tarifária – reforma, então, levada adiante em 1987. De acordo com Carlos R. Pio:

O governo Sarney pode ser identificado como o iniciador do processo de liberalização comercial a despeito de a reforma propriamente dita só ter sido proposta pelo governo Collor. No entanto, a partir de 1988, tem início a revisão da estrutura tarifária, patrocinada pela Comissão de Política Aduaneira-CPA, processo este que visava restabelecer a coerência (racionalização) do instrumento tarifário, contaminado que estava pela natureza casuística das decisões públicas tomadas até aquele momento (PIO, 1997, p. 189).

Parte da mudança liberal promovida pelo governo Sarney pode ser explicada pelo “conflito do Estado com o capital privado”, em que o conflito distributivo externo, entre o Estado e os credores internacionais, desencadeia um conflito distributivo interno, manifestado pela alta da taxa de juros e pela inflação, “ocasionada pela disputa de um excedente diminuído pela queda do PIB”. Grande parte dessa burguesia migrará, então, para o partido de oposição, o PMDB, que “passa a incorporar as demandas por redução dos gastos públicos e privatização de empresas estatais” (SINGER, 1988, p. 122).

2.3. Os empresários e o Estado: padrões da aliança em políticas econômicas

Bresser Pereira (1962, p. 12) já afirmara que o Estado e os empresários são os dois agentes estratégicos do desenvolvimento. O primeiro cria oportunidades, estabelece condições e estímulos próprios ao investimento, enquanto o segundo aproveita as oportunidades e reorganiza os fatores de produção no nível da empresa. A partir do momento em que o Estado não provê mais essas “oportunidades”, cabe ao empresariado pressioná-lo, para que condições mais

⁴⁰ Baumann *et al* cita o estudo realizado pelo IPEA, em 1984, de H. C. Moreira e A. B. Araujo, intitulado de **Política brasileira de importações: uma descrição**.

favoráveis ao investimento produtivo sejam criadas. A crise da década de 1980, além de econômica, foi uma crise de legitimidade do Estado.

Durante o governo Sarney, dadas as modificações das estratégias para enfrentar a crise econômica, além da “capacidade de veto de cada um dos componentes da aliança nacional-desenvolvimentista”, é possível observar que não houve superação da “crise de hegemonia inaugurada no começo dos anos 80” (BRASILIO SALLUN Jr., 1996, p. 159). Juan Carlos Torre discorre sobre a lógica do choque heterodoxo na América Latina. Segundo essa tese, as tentativas heterodoxas de enfrentamento das crises econômicas refletem um **“meio inevitável de produzir estratégias de governo onde não havia condições de produzi-la mediante estratégias de cooperação”**. O choque heterodoxo seria, então, um **“meio de forçar a colaboração dos atores para evitar que a crise econômica acabasse ameaçando a sobrevivência do próprio Estado”** (SALLUN Jr., 1996, p. 130, grifou-se).

Pode-se afirmar, portanto, que, durante o regime militar, o Estado forte e o bom período econômico que antecedeu a crise da década de 1980 promoveram a agremiação de diferentes atores econômicos. Além disso, uma vez que a economia era conduzida pelo Estado, não havia necessidade – nem espaço – para uma maior representação dos interesses privados. Com a crise e a crescente abertura econômica, as divergências entre os atores começaram a aparecer, de modo que também a representação de seus interesses se tornou mais fundamental à consecução de objetivos empresariais.

Existe uma dimensão política nas atividades econômicas estatais. Durante o período iniciado na década de 1930, passando até mesmo pela democracia do período 1945-1964⁴¹, e que durou até o fim dos anos 1980, haverá um fortalecimento da cúpula do Estado. No pós-1964, principalmente, por meio da descentralização administrativa, o Estado irá se expandir economicamente com a empresa por ele controlada, fosse pública ou de economia mista. O problema é que, quando cessou a capacidade estatal de prover financiamento, passou a haver

⁴¹ “Nem mesmo durante o período burocrático de 1945-64 se observou uma alteração substancial da forma de incorporação dos atores sociais ao processo de decisão pública. Neste período foram criados grupos burocráticos específicos para agilizar a ação estatal nas áreas prioritárias, ao invés do desenvolvimento das instituições representativas e daquelas de controle e consulta entre Executivo e Legislativo. Estas agências estabeleceram vínculos informais setoriais com o empresariado – padrão que ficou conhecido como ‘anéis burocráticos’ (cf. Cardoso, 1972)” (PIO, 1997, p. 182).

resistência dos controladores de suas próprias empresas a atenderem os ditames do governo (SALLUN Jr. e EDUARDO KUGELMAS, 1993, pp. 288-289).

Se havia resistência das estatais, o que dizer das empresas exclusivamente privadas?

As palavras abaixo de Mário Amato, Vice-Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), em 1985, ilustram o espírito do empresariado quando do início do governo Sarney:

O maior erro do autoritarismo, porém, foi a criação do Estado-empresário, com o seu corolário de ineficiência da maioria das empresas do Estado, e de empreguismo, do qual se valeram sempre os políticos para se eleger ou para alcançar novo mandato popular [...]. O Estado-empresário assumiu, no Brasil, o lugar da iniciativa particular. Sua escalada chegou a tal ponto que significa hoje uma participação de 70% na economia nacional, com uma geração de empregos pequena para as necessidades da juventude que chega ao mercado de trabalho todos os anos. A esses jovens, é a iniciativa privada que se tem esforçado para lhes abrir as portas da produção.

Tudo isso representa uma distorção que todos esperávamos fosse logo corrigida pela Nova República. No entanto, nada até agora foi feito, apesar das promessas solenes do presidente Sarney de que a economia do país, em seu governo, há de apoiar-se na iniciativa privada. Os mesmos problemas da velha República estão presentes. O déficit público, o empreguismo, a corrupção. Por isso nada parece mais com a Velha República do que a Nova República.⁴²

Os empresários, em que pesem as diferenças entre distintos setores da economia, estavam, de modo geral, descontentes com os rumos tomados pelo novo governo. Daí que, quando Juan Carlos Torre menciona o fato de um choque heterodoxo representar uma estratégia de governabilidade, pode-se observar toda a gama de dificuldades enfrentadas pela gestão Sarney diante da crise, sendo os planos econômicos heterodoxos a saída encontrada naquele momento. O fracasso das tentativas de estabilização, no entanto, fizeram permanecer a situação de ingovernabilidade e, conseqüentemente, a crise econômica (ELI DINIZ, 1991).

Coube aos empresários a defesa da ideologia neoliberal, embora houvesse divergência entre eles sobre qual seria o efetivo conteúdo da política liberalizante. De acordo com Eli Diniz (1991), houve um “descompasso entre a adesão ideológica ao neoliberalismo e um padrão de comportamento pautado pela prevalência das práticas corporativas”. No Brasil, esse

⁴² Citação retirada de epígrafe de texto de ELI DINIZ. **Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil.** Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_20/rbcs20_05.htm> Acesso em jan. 2012.

corporativismo teve atenuada a captação pelo Estado dos interesses privados, dada a fragmentação das organizações empresariais e o seu foco setorial. Dessa forma, o Poder Executivo forte e centralizador manteve o padrão conhecido na literatura como “insulamento burocrático”, modelo de formulação política em que há o predomínio da racionalidade técnica da elite estatal sobre a influência de grupos de interesses.

Apesar de haver continuidade do padrão corporativo na relação entre o Estado e o empresário, tal padrão coexiste, segundo Eli Diniz (1991), com práticas pluralistas⁴³ e neocorporativistas⁴⁴:

O caso brasileiro é, portanto, um caso típico da tendência mais geral apontada anteriormente no sentido da conformação de um sistema híbrido. Este sistema caracteriza-se pela coexistência de diversos padrões, com a persistência do corporativismo tradicional - embora bastante atenuado em sua rigidez original -, o desenvolvimento de grupos organizados segundo a lógica pluralista - sobretudo nos grandes centros urbanos -, ao lado do surgimento do neocorporativismo como uma alternativa de participação dos grupos privados em determinadas arenas de decisão, notadamente em certas áreas de política econômica e ambiental.

É interessante notar que, no caso brasileiro, o Estado forte deu-se por um “padrão fragmentado de demandas”. Eli Diniz chega a falar, em 1991, em fracas organizações de terceiro grau, previstas em legislação, como o caso da CNI, cujos interesses passaram a ser mais intensamente capitaneados pela organização do estado da federação, no caso a FIESP, em São Paulo. Menciona, ainda, que nem existiam, no país, organizações de quarto grau, as quais representam interesses mais abrangentes, não meramente setoriais, como seria uma associação de empresários de vários ramos da economia. De acordo com a autora:

⁴³ “Para os pluralistas, as formas de inserção do Estado nos processos decisórios são ditadas pelas regras contingentes e espontâneas do mercado. É este, e não o Estado, quem dita as regras e estabelece as condições de participação dos variados grupos de pressão articulados em torno de interesses específicos. Pluralismo e liberalismo buscam confundir-se, revelando os pontos de sua distinção; de um lado, deixa-se claro neste ponto de vista que a eficácia de qualquer luta de interesses tende a crescer à medida que decrescem os níveis de interferência estatal; e, de outro, que a passividade do Estado deve ser encarada como uma pré-condição para a obtenção de equilíbrios estáveis, num regime de plena liberdade de movimento dos interesses individuais ou grupais” (NELSON DE OLIVEIRA, 2004, p. 239).

⁴⁴ “O neocorporativismo desponta como mecanismo que busca preservar os espaços de negociação nos processos decisórios, num momento, ressalte-se, de crise de autoridade legítima – ou do Estado – e da própria dinâmica da acumulação; enquanto tal, busca se fundamentar na tentativa de reinstitucionalização dos mecanismos de ação coletiva. Durante esse processo, procura se firmar como uma alternativa, uma ‘terceira via’ diante do Estado e do mercado; um como o outro postos do mesmo modo como entidades pouco afeitas ao desempenho de funções reguladoras, pelo menos isoladamente, num momento em que se esvaem alguns de seus principais recursos, tanto ideológicos como materiais.” (OLIVEIRA, 2004, p. 236).

O predomínio de um padrão fragmentado de demandas foi estimulado pela dinâmica de expansão do Estado, que obedeceu a um modelo de baixa integração entre unidades caracterizadas por extrema dispersão e justaposição de esferas de competência. Tal como salientamos, a porosidade do aparelho burocrático com relação aos interesses empresariais se fez segundo um padrão de acesso direto e personalizado, no interior de arenas de negociação restritas, dada a exclusão dos trabalhadores. Estes, marginalizados dos centros decisórios responsáveis pela política econômica, incorporados à rede clientelista comandada pelas agências de produção das políticas sociais e privados de autonomia pela inserção em estruturas corporativas subordinadas ao Estado, foram mantidos sob relativo controle mesmo durante o período correspondente à democracia populista. O baixo grau de ameaça, por sua vez, reforçaria as tendências centrífugas da estrutura de representação.

Ao contrário do que ocorreu em outros países latino-americanos, como o Peru, o México e a Venezuela (Weyland, 1992), ou em países recém-egressos do corporativismo - como a Espanha, com a criação da Confederação Espanhola das Organizações Empresariais em 1977 (Figueiredo Jr., 1991) -, **no Brasil, os empresários jamais investiram de forma consistente na criação de organizações de 4º grau, voltadas para a representação simultânea de diferentes setores econômicos, como agricultura, indústria e serviços. Aliás, mesmo as organizações de 3º grau, previstas na legislação, sofreriam um esvaziamento gradual, subordinando-se cada vez mais ao Estado. Assim, face à CNI, caracterizada por uma baixa autonomia, o poder, dentro da estrutura organizacional empresarial, deslocou-se para as federações estaduais, destacando-se a FIESP, que, já nos anos 60, alcançaria projeção nacional.** (DINIZ, 1991) (Grifou-se)

Hoje, entretanto, esse não é mais o padrão de relacionamento entre o Estado e os empresários. Há, ainda, um sistema misto em que coexistem o neocorporativismo e o pluralismo, além do corporativismo tradicional. Apesar dessa continuidade híbrida, atualmente, as organizações empresariais estão mais fortes e mais organizadas, além de o Estado brasileiro não ser mais “burocrático-autoritário” – o que o tornava relativamente insulado das demandas de outros segmentos da sociedade, incluindo os empresários.

É verdade que, no Brasil, a “transição-transada” (GUILLERMO O’DONNELL, 1988, p. 54) contrasta com os casos de transição por colapso. Enquanto nesta os governantes autoritários não possuem condições de negociar os termos da transposição de seu governo para o que lhe sucede, há, no caso brasileiro, um pacto com o regime anterior. Isso é bem exemplificado pela questão da anistia dos militares. O’Donnell afirma que o poder de negociação das forças armadas “origina uma barganha, na qual recebem sólidas garantias de que não será revisado o passado e obtêm ampla participação no novo governo civil” (1988, pp. 51-52).

Dessa forma, embora o governo Sarney não tenha significado uma total ruptura com as demandas dos militares, tendo muitos deles, inclusive, dado apoio ao PMDB, a crise econômica desencadeada na década de 1980 e a incapacidade de o novo governo estabilizar a economia levou os empresários a lidarem com a necessidade de reorganização de suas demandas.

Para ilustrar essa reorganização, cabe mencionar a criação, em 1993, da Ação Empresarial, entidade da qual participam 56 organizações, sendo sete confederações, sete federações e outras 42 associações, institutos, sindicatos e grupos de empresas. Essa ação representa, assim, um tipo de organização de quarto grau, que congrega diferentes interesses empresariais, a qual era inexistente, no país, no início da década de 1990. A Constituição Federal de 1988 em muito contribuiu para tal articulação, uma vez que o embrião da Ação Empresarial foi a agremiação de um grupo de empresários para estudar a nova ordem constitucional brasileira. Foi elaborada pela instituição uma agenda⁴⁵ de princípios em temas diversos, tais como educação, infraestrutura, reforma fiscal, etc.

Além disso, as organizações de terceiro grau, como as confederações, estão muito mais equipadas com mecanismos para angariar informações e muito mais organizadas do que na década de 1980. Dificilmente, hoje, alguém diria que a CNI não é uma instituição forte. Responsável por vários estudos sobre o desenvolvimento da indústria no Brasil, os objetivos da organização foram mudando com o tempo. Até 1988, em consonância com o governo e a ISI, visava a diversificar o parque industrial. Após a redemocratização e com a liberalização da economia, “o foco de sua atuação passou a ser a competitividade do produto brasileiro, a inserção das empresas no mercado internacional e a redução do Custo Brasil”⁴⁶ – termo, aliás, criado pela própria confederação para identificar os altos custos de transação⁴⁷ no país.

⁴⁵ A agenda está disponível em: <<http://www.acaoempresarial.com.br/agenda-de-principios.php>>. Acesso em jan. 2012.

⁴⁶ Disponível em: <<http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B517F40121B54C10AF4721.htm>>. Acesso em jan. 2012.

⁴⁷ Acerca dos custos de transação, cabe chamar a atenção para o interessante estudo de Ronald Coase, para quem a teoria microeconômica tradicional é incompleta, na medida em que somente abrange os custos de produção (como salários e insumos). Deveria, dessa forma, englobar os custos de transação (como contratos de frete, seguros, administração, negociação), com o intuito de ter uma análise mais sistêmica da atuação da firma. Ver *The nature of the firm* (1973).

A CNI ocupa, ainda, a secretaria-executiva da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB)⁴⁸, entidade criada em 1996, formada para liderar a participação do setor empresarial nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Atualmente, “a CEB contribui ativamente com sugestões ao governo brasileiro no campo do comércio exterior, dentre as quais se destacam as recomendações para a agenda brasileira na Rodada de Doha, no âmbito da OMC, para as negociações entre o Mercosul e a União Europeia, e para iniciativas relacionadas à agenda externa do Mercosul”. Além disso, tem atuado também nos trabalhos da Seção Brasileira do Foro Empresarial Mercosul-União Europeia (MEBF)⁴⁹.

Da mesma forma, no âmbito da agricultura, a CNA tem uma intensa representação do agronegócio. Para as negociações em comércio exterior, a confederação possui um Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, instrumento de “consulta aos diversos segmentos do agronegócio e a instância na qual são canalizadas e direcionadas ao governo as principais demandas dos empresários agrícolas em relação ao assunto. O principal canal de interlocução com o Fórum é a Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais, do Ministério da Agricultura” (WAGNER IGLÉCIAS, 2007, p. 86).

A CNA atua em nível nacional, enquanto suas 27 federações atuam nos estados. Municipalmente, segundo Iglécias (2007), a confederação conta com 2127 sindicatos rurais. Paralelamente e complementando essa estrutura de representação do empresário agrícola, há as associações setoriais, dentre as quais a ABRAPA. Cabe lembrar que os sindicatos, as federações e as confederações fazem a representação formal dos interesses de um dado ramo da economia, conforme disposição do artigo 8º da Constituição Federal. As associações atuam de modo informal, porquanto não são interlocutores oficiais junto ao governo; porém, é notória a

⁴⁸ Segundo Amâncio Jorge de Oliveira e Alberto Pfeifer (2006, p. 392), “no âmbito das negociações econômico-comerciais amplas pós-OMC, a Coalizão Empresarial Brasileira representa o exercício de maiores ganhos no que tange à participação empresarial na política externa. Por meio da CEB, o setor privado organizou um foro de debates, coordenação e representação, reconhecido pelo empresariado e pelos governo local e estrangeiros. Com o MRE, consolidou-se uma interlocução concretizada por meio do ativismo conjunto nas negociações e pela abertura de canais para críticas e eventuais reclamações. Quando aferidas a frequência de encontros com autoridades e a incorporação na agenda oficial, verifica-se que a CEB sobrepujou iniciativas governamentais paralelas, tais como: o Conselho Empresarial Permanente do MRE; o Fórum Consultivo Econômico e Social do Mercosul (FCES); as Seções Nacionais de Consulta sobre a Alca (Senalca) e sobre a União Europeia (Seneuropa) e os diversos conselhos empresariais de cunho bilateral”.

⁴⁹ Informações disponíveis em: <<http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B517F40121B54C1068470D.htm>> Acesso em jan.2012.

influência política de algumas associações. Além disso, no segmento do agronegócio, foram instituídas câmaras setoriais, com o intuito de auxiliar o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), vinculado ao MAPA. A ABRAPA, por exemplo, atua na Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Algodão⁵⁰.

Os exemplos mencionados nos parágrafos anteriores ilustram diferenças significativas do comportamento entre Estado e atores não estatais durante a redemocratização. Até 1988, havia ainda resquícios do padrão da racionalidade isolada e tecnocrática do Estado. Depois, começa a haver maior inserção dos interesses de outros atores no processo decisório político. Eli Diniz (1997), em obra publicada já no fim da década de 1990, chega a contestar a tese da ingovernabilidade, advinda de uma possível paralisação das instâncias decisórias quando do retorno à condição democrática, de modo que afirma existir, pelo contrário, uma hiperatividade decisória. O problema dos planos econômico fracassados, portanto, seria justamente a falta de atores que legitimassem sua formulação. Logo, a questão concerne a uma dificuldade de implementação política que deriva da ilegitimidade de sua formulação.

Diferentemente, o quadro iniciado na década de 1990 revela um cenário do qual há a necessidade de consulta aos interessados. Nesse contexto de abertura, o Estado soube como inserir os interesses empresariais e capitaneá-los para dinamizar a economia. Calos Pio explica, em parte, essa incorporação dos interesses não estatais pelo governo:

Entretanto, com o recrudescimento da inflação ainda no ano de 1990, que descredenciou o governo a manter uma ênfase excessiva nos imperativos da política de estabilização, e com a decisão de avançar ainda mais no processo de liberalização da economia, agora através de uma ampla reforma tarifária que reforçaria sobremaneira as pressões sobre o setor produtivo, **o governo decide incorporar os atores sociais ao processo decisório. Esta incorporação visaria compatibilizar os objetivos do governo aos interesses do setor privado, estimulando, assim, estratégias cooperativas que aumentassem o grau de eficácia das ações públicas.** (PIO, 1997, p. 196).

⁵⁰ A Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Algodão e Derivados foi instalada em 26 de agosto de 2005 em Cuiabá, Mato Grosso. Na oportunidade, o então Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Roberto Rodrigues, indicou Sérgio De Marco, Presidente da Associação Mato-grossense dos Produtores de Algodão (Ampa), como Presidente da Câmara e Sávio Rafael Pereira, Coordenador Geral de Oleaginosas e Fibras do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA como Secretário-Executivo. A Câmara foi criada pela Portaria nº 514, de 22 de dezembro de 2005, e é constituída por 30 representantes de órgãos e entidades ligados ao setor. (Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/camaras-setoriais-e-tematicas>> Acesso em jan.2012).

Desse modo, é possível observar que o Estado foi indutor da participação privada. Ele precisava do empresariado e não podia mais permanecer isolado. O mundo havia mudado e também o Estado brasileiro deveria mudar⁵¹. Houve, assim, a criação de vários mecanismos oficiais de consulta aos empresários. Mencionam-se, como exemplos, o Programa de Competitividade Industrial (PCI), o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI) e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQB).

Desde a década de 1960, o atual MDIC existia com o nome de Ministério da Indústria e do Comércio. Em 1989, com o esgotamento da ISI, havia a necessidade de maior enfoque no desenvolvimento tecnológico dos produtos brasileiros, com o intuito de competir com os que passariam a entrar no país. Dessa forma, o Ministério passou a ser do Desenvolvimento Industrial, Ciência e Tecnologia. Entre 1990 e 1992, o órgão, porém, foi extinto e suas competências ficaram pulverizadas em diversos outros ministérios. No entanto, já em 1992, instituiu-se o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, passou a ter a atual denominação, a qual foi ratificada pelo governo Lula em 2003. A CAMEX também foi instituída durante o governo FHC, em 1995.

Apesar desse incentivo no que tange à política comercial, o problema, no começo da década de 1990, era a ainda falta de legitimidade quanto à política econômica. No governo Collor, perdurou a situação dos choques heterodoxos, agravados ainda pela surpresa do congelamento. Diversamente, quando da implementação do Plano Real, os formuladores políticos, cientes da necessidade dessa legitimidade social, informaram a sociedade sobre o cronograma e perspectivas do plano, o qual foi implementado por etapas. *Per se*, esse fato, por óbvio, não significa maior participação empresarial na formulação da política econômica. Não se ignora aqui que, como afirmado por Pio (1997, p. 202), o Plano Real teve concentradas suas atribuições políticas fundamentais no Ministério da Fazenda e no Banco Central; entretanto, a sociedade não foi apanhada de surpresa. Teve de ser comunicada sobre suas etapas e ratificar a adoção do plano pelo governo.

⁵¹ De acordo com Peter Evans (2004, p. 292), “a existência de desafios não significa necessariamente que o caráter institucional do Estado irá mudar. A inércia em si torna uma mudança rápida implausível. A mudança pode se limitar à adoção de novos papéis sem reestruturar a organização interna do Estado ou a natureza fundamental de suas relações com a sociedade. Entretanto, se o Estado e a sociedade são essenciais um ao outro, uma vez tendo transformado a sociedade, o Estado desenvolvimentista também deve se transformar. A questão é saber que forma a própria transformação do Estado irá assumir”.

A tese defendida por Carlos Pio (1997) é a de que, mesmo após a redemocratização, o Estado brasileiro continuou a liderar a absorção dos interesses privados, ou seja, é ele que escolhe que tipo de demandas vai atender ou não. Além disso, na maioria das vezes, é também o Estado o responsável por convocar o empresário a participar de determinado processo de formulação política. O caso do algodão na OMC, estudado no próximo capítulo, confirmará essa tese.

No caso em análise, o Ministério da Agricultura teve a iniciativa de elaborar um estudo setorial, com o intuito de verificar demandas que poderiam ser levadas ao sistema de solução de controvérsias da OMC. No relatório elaborado por técnicos do MAPA, foram observados os altos subsídios conferidos a produtos tais como a soja, o algodão e o açúcar. O Ministério, então, contactou os empresários ligados ao setor da cotonicultura, para averiguar se havia interesse em demandar os Estados Unidos na OMC. Como já visto no Capítulo 1, o governo, sozinho, jamais teria condições de levar o caso adiante. Precisava da certeza de poder contar com o setor interessado, pois seria ele o patrocinador da ação, além de ser o responsável por coletar informações, em nível local, sobre os danos causados à produção e à exportação do produto.

Poder-se-ia indagar se, caso o Ministério não tivesse tomado a iniciativa de procurar os empresários cotonicultores, procurariam eles próprios o governo e proporiam a demanda. É uma possibilidade que não deve ser descartada. O problema, naquela época, era um ainda relativo desconhecimento do funcionamento do mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Apesar disso, não é improvável que, tomada a iniciativa, o MRE, em conjunto com o MAPA e o MDIC, acabariam por levar suas demandas em consideração.

Deve ser frisado que o modelo setorial de organização de interesses, observado por alguns autores como algo que fragmenta a demanda empresarial, podendo enfraquecê-la, é visto como algo positivo pelo presente trabalho. De acordo com Mancur Olson (1999), há coesão e eficiência em grupos pequenos:

Quando o número de participantes é grande, o participante típico tem consciência de que seus esforços individuais provavelmente não influenciarão muito no resultado final e de que ele será afetado da mesma maneira pelas decisões da reunião tanto se se aplicar muito quanto se se aplicar pouco no estudo do assunto em pauta. Assim, o participante típico pode não se dar ao trabalho de estudar tão cuidadosamente o

assunto da reunião quanto o estudaria se pudesse tomar as decisões sozinho. (OLSON, 1999, p. 65).

Desse modo, no caso do algodão, por exemplo, a CNA, como entidade que congrega todo o setor ruralista, poderia ter tomado a frente da questão, na OMC, e junto ao governo. Teria, porém, grandes dificuldades em tomar decisões de forma rápida e coesa, por lidar com uma gama de setores, os quais, muito provavelmente, não concordariam em financiar a causa. Logo, a ABRAPA, como associação representativa do um produto em particular, o algodão, era a entidade propriamente mais interessada e que poderia, assim, dar respostas mais eficazes como interlocutora de questões da cotonicultura.

Outra questão trabalhada por Olson, e também demonstrada pelo caso do algodão e pela atuação da ABRAPA, é a que concerne aos “interesses especiais”. O autor diferencia o grupo pequeno de empresários, que detém um interesse particular, da grande comunidade empresarial, que tem, quase sempre, de lidar com questões trabalhistas e sindicais. Quando interessa ao grupo específico questões que dizem respeito à nação, à sociedade, ele, obviamente, recorrerá à grande comunidade, para, em conjunto, reclamarem seus objetivos. Essa comunidade maior, porém, não é muito eficaz, porque tem de lidar com negociações coletivas. Dessa forma, o interesse especial de um grupo pequeno é muito mais fácil de ser alcançado:

A comunidade empresarial como um todo, que sem dúvida constitui um grupo grande e latente, não é portanto completamente organizada. Ela tem duas organizações que tentam representa-la, mas essas duas organizações obtêm grande parte do seu apoio de um pequeno grupo de companhias gigantes: elas não atraem o apoio direto do conjunto da comunidade empresarial. Um grupo pequeno é poderoso em questões relacionadas com uma indústria em particular, porque nesse caso ele é normalmente a única força organizada, mas seu desempenho é menos espetacular quando questões que concernem à nação inteira estão em jogo, porque, então, tem de enfrentar a classe trabalhadora organizada e outros grandes grupos organizados. Por essa razão, a comunidade empresarial considerada como um todo não é excepcionalmente eficaz como grupo de pressão. (OLSON, 1999, p. 162)

Nesse sentido da fragmentação e da atenção a interesses específicos, a literatura acerca da transição enfatiza o modelo das câmaras setoriais, no Brasil, como algo neocorporativista, em que há a participação do Estado e do capital privado, mas relativa ausência da participação do trabalhador. Dessa forma, a câmara deixaria de lado os acordos tripartites, enfocando a

negociação bilateral entre Estado e empresários. Não é escopo desta dissertação diferenciar o coeficiente de participação do trabalho e do capital junto ao Estado, até mesmo porque o objetivo é verificar os motivos do sucesso brasileiro na OMC. Esse êxito, deve ser observado, não perpassa pela participação do trabalhador. A remuneração do trabalho como fator de produção é o salário, algo que até pode ser aumentado com o incremento da produção/exportação da firma, mas de forma indireta. Assim, é o empresário quem obtém benefícios diretos pelo aumento da lucratividade e, portanto, é ele o interessado na atuação do Estado na OMC.

Apesar disso, uma vez que se analisa aqui a questão da pressão setorial, não se poderia deixar de lado pelo menos uma breve menção às câmaras setoriais. O artigo 19 do atual regimento interno das Câmaras, no âmbito do MAPA, assim dispõe:

Art. 19. As Câmaras Setoriais e Temáticas serão compostas por Membros, representantes dos diversos segmentos dos setores público e privado, que mantêm interfaces operacionais, ou compõem a cadeia produtiva ou tratam de temas agropecuários, observando seguintes critérios:

I - os setores público e privado serão representados, respectivamente, por órgãos e entidades que guardam maior identidade com as competências das Câmaras Setoriais e Temáticas, **sendo garantida a representatividade de todos os específicos segmentos setoriais e o equilíbrio entre os mesmos**; e

II - os órgãos e entidades com participação nas Câmaras deverão, preferencialmente, ter representatividade de âmbito nacional.⁵²(Grifou-se)

Formalmente, portanto, as câmaras buscam uma equânime participação de todos os que atuam em determinado segmento produtivo. Nesse sentido, Eli Diniz (1997) também tem certa cautela com a afirmação de que o modelo seria excludente. Cabe dizer, ainda, que o neocorporativismo do tipo setorial vem sendo denominado de mesocorporativismo, porque é um tipo intermediário entre um micro e um macrocorporativismo. A relevância e a distinção entre essas formas, no entanto, é ainda questionada (OLIVEIRA, 2004, pp. 249-250).

Talvez o que importe aqui seja saber o porquê de tal fragmentação no arranjo persecutório de interesses privados, e a explicação, ressalte-se, já foi dada pela teoria da lógica da ação coletiva, de Olson, com a qual se compactua neste trabalho. A tese de que o pequeno – e

⁵² MAPA. Portaria nº 530/2008. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/camaras-setoriais-e-tematicas/normas-de-funcionamento-das-camaras>>. Acesso em jan. 012.

mais específico - tem maior facilidade em organizar seus objetivos e atuar para alcançá-los ajuda a entender, inclusive, como instituições tais quais a FIESP e a Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN) possuem, muitas vezes, um grau de atuação mais contundente que o de suas respectivas confederações.

Ao se estudar os casos submetidos, pelo Brasil, ao sistema de solução de controvérsias da OMC, é possível observar, com maior clareza, a participação setorial, afinal, os painéis da Organização cuidam sempre de um produto específico, de forma que é fácil identificar o segmento interessado. Já se mencionou a ABRAPA, no caso do algodão. Na questão do açúcar, a União da Indústria da Cana de Açúcar (UNICA), associação fundada em 1997, teve atuação primordial. Nas matérias concernentes a frango, é muito comum ver a participação da Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frangos (Abef); nas matérias referentes ao suco de laranja, a Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos (CITRUS-BR), etc.

Nesse sentido, Gregory Shaffer *et al* (2008, p. 18), ao justificarem o sucesso brasileiro na OMC, atribuem como uma das causas o fato de o país superar alguns problemas de ação coletiva. Para isso, mencionam as bem equipadas associações que atuam em matérias de comércio, além das grandes empresas individuais:

Brazil, nonetheless, had two key attributes that would later facilitate its engaged participation in WTO dispute settlement. First, it had a professionalized Ministry of Foreign Affairs [...] Second, Brazil has relatively well-funded and well-staffed trade associations, as well as some large individual companies, which facilitate businesses' ability to overcome collective action problem.

2.4. A reformulação do desenho institucional brasileiro para o comércio exterior

Shaffer *et al* (2008, p. 12) assumem, da mesma forma como colocado neste estudo, a dupla causalidade – doméstica e internacional – das mudanças no padrão do relacionamento entre Estado e sociedade nas políticas comerciais brasileiras:

The causal explanation for change is always difficult to specify. The best explanation of Brazil's shift during the 1990s towards more outward-looking, liberalized trade and development policies (as well as Latin America's generally) appears to be a combination of internal and external structural and ideological factors involving

changed economic and geopolitical contexts and the proliferation of ideas in relation to the debt crises of the 1980s.

Do mesmo modo, assim dispõem Amâncio Jorge de Oliveira e Alberto Pfeifer, ao analisarem o empresariado e a política exterior do Brasil:

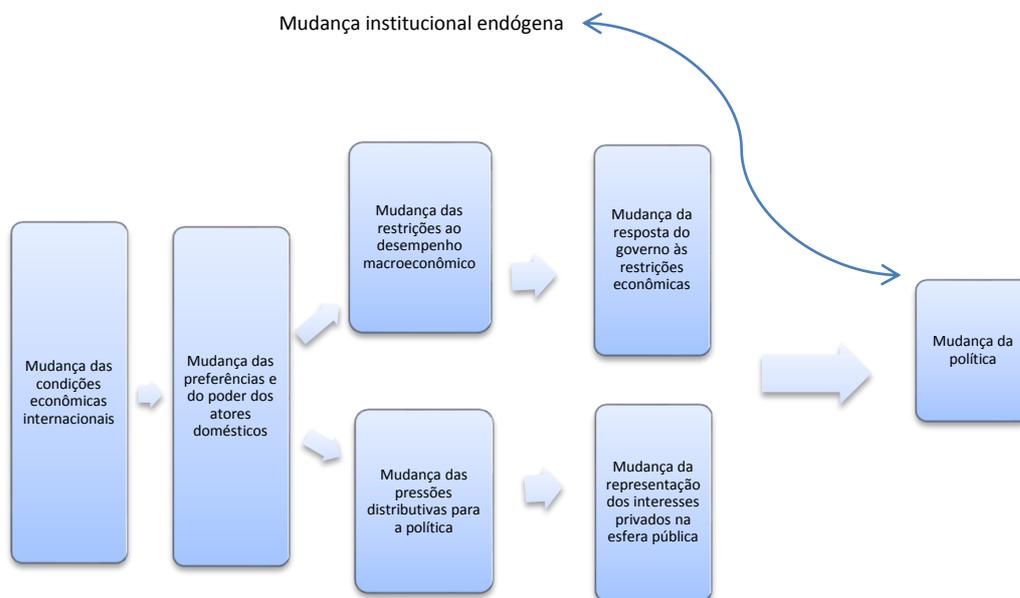
Dos anos 1990 em diante, a política exterior brasileira foi alterada como reação à confluência de quatro variáveis principais, duas de origem externa e duas de origem doméstica. O fim da guerra fria e a difusão da globalização tecnológico-econômica, de fora para dentro, somadas à redemocratização e à liberalização econômica, com a desestatização e a abertura comercial do final dos anos 1980, afetaram de modo fundamental a conformação do processo decisório da política externa. Não obstante as alterações no ambiente geral, a responsabilidade da definição de objetivos e de estratégias e da implementação da política externa permaneceu atributo da corporação tecno-burocrática especializada na lide diplomática, o Ministério das Relações Exteriores (MRE). (2006, p. 389)

Para Amâncio Jorge e Alberto Pfeifer, portanto, a expansão do processo globalizante e o fim da guerra fria caracterizam as duas variáveis externas que atuam nas mudanças da política exterior brasileira. No Capítulo 1, estudou-se o regime internacional de comércio como a variável exógena de alteração das políticas comerciais do país. O comércio exterior, como se sabe, compõe parte da política externa de uma nação. Logo, as mudanças do regime de comércio internacional refletem, de modo mais específico, a difusão do meio técnico-científico-informacional e o colapso do socialismo.

Da mesma forma, as duas variáveis endógenas de alteração da política exterior brasileira são as mencionadas por Pfeifer e Oliveira, e trabalhadas neste Capítulo 2 – a liberalização econômica e a redemocratização. Nota-se, portanto, que as variáveis domésticas e externas analisadas nesta dissertação são reflexo de uma alteração mais ampla, concernente à própria formulação de política exterior no Brasil. Shaffer, tal qual proposto neste estudo, verifica esses dois fatores, bem como a adaptação às mudanças do regime internacional de comércio, como causas específicas do sucesso brasileiro na OMC. Embora já tenham sido mencionados, de forma aleatória, os mecanismos de conformação institucional brasileiros que permitiram angariar êxito na OMC, serão eles analisados nesta seção.

Geoffrey Garrett e Peter Lange (1996) explicam as mudanças institucionais endógenas como uma espécie de quarto estágio, em que o primeiro seria a posição na economia internacional; o segundo, as instituições socioeconômicas; e o terceiro, as instituições públicas formais. A **Figura 2.1** abaixo ilustra o processo descrito pelos autores. Em um momento inicial, há mudança das condições econômicas internacionais, que conduz ao primeiro estágio. Em seguida, há alteração das preferências e do poder dos atores domésticos, o que leva ao estágio das instituições socioeconômicas. Essa segunda fase conduz a mudanças das restrições ao desempenho macroeconômico e das pressões distributivas para a formulação política. Chega-se, então, ao terceiro estágio, das instituições públicas formais, em que haverá alteração da resposta do governo às limitações econômicas e mudança da forma de representação de interesses privados na esfera pública. Há, por fim, mudança do modo de elaboração/implementação da política e, portanto, uma mudança institucional endógena.

Figura 2.1. A economia internacional, as instituições domésticas e a mudança política.



(Fonte: GARRETT e LANGE, 1996, p.51, com adaptações)

Demonstrou-se aqui como a crise do petróleo e a dificuldade de contrair empréstimos no exterior (uma mudança da economia internacional) explicitou o esgotamento da ISI, levando a mudanças nas preferências dos atores brasileiros e na própria dinâmica de poder (queda do regime militar). Essa alteração das instituições socioeconômicas brasileiras implicou alterações das instituições públicas formais, refletindo, portanto, uma adequação ao modelo proposto por Garrett e Lange⁵³.

Primeiramente, cabe observar que há, no país, uma complexa estrutura institucional do comércio exterior, em que existem: i) órgãos formuladores de políticas e diretrizes; ii) órgãos gestores, anuentes da importação e da exportação; iii) órgãos defensores dos interesses brasileiros no exterior; e iv) órgãos que prestam apoio ao comércio.

Dentre os formuladores de diretrizes, encontram-se a CAMEX, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e a Câmara de Política Econômica. A primeira não deve ter suas atribuições confundidas com as da antiga Carteira de Comércio Exterior (CACEX)⁵⁴ do Banco do Brasil. Esta teve suas atribuições transferidas para a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) com a reforma administrativa de 1992, quando o atual MDIC era o já mencionado Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. A SECEX também abrangeu as competências do extinto Conselho de Política Aduaneira (CPA). Quanto ao Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), também extinto em 1990, suas competências estão, hoje, na Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP) do MDIC.

A atual CAMEX, embora criada em 1995, foi reformulada pelo Decreto nº 3.756/2001, que lhe conferiu poder decisório no que concerne ao comércio exterior de bens e serviços, inclusive aqueles relativos ao turismo. Suas decisões são por consenso e o expediente

⁵³ De acordo com Daniel Arbix (2008), “no final dos anos 1980, os instrumentos de incentivos, de crédito e de gestão da política de comércio exterior brasileira sofreram alterações drásticas. Remodelado pelas necessidades do regime democrático, o Estado brasileiro precisou reagir a tensões econômicas estruturais com severos constrangimentos fiscais e de investimentos. A crise macroeconômica foi respondida com iniciativas de liberalização comercial, contrapostas à política então predominante de substituição de importações. Tais esforços foram acompanhados do desmonte das instituições responsáveis pelas políticas industrial e comercial, que focalizavam na época setores econômicos determinados (VEIGA; IGLESIAS, 2002, p. 56).”

⁵⁴ Arbix afirma que “a extinção, em 1990, da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), órgão centralizador de instrumentos e normas relacionadas à promoção comercial, representou o nadir da atuação estatal recente de apoio às exportações e de estímulo relevante ao comércio exterior. A interação entre agentes públicos e empresariais desgastou-se, e o modelo centralizado da Cacex não foi adequadamente substituído, o que acarretou uma disfunção das políticas de comércio exterior (VEIGA; IGLESIAS, 2002, p. 56-59).”

administrativo utilizado para conferir-lhes validade são as resoluções. A secretaria executiva da CAMEX possui representação em diversos outros órgãos, dentre os quais: o Comitê Diretor de Promoção Comercial da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), o Comitê Gestor do Seguro de Crédito às Exportações (CFGE), as Seções Nacionais da Comissão de Comércio do Mercosul, a Seção Nacional de Assuntos Relativos à ALCA (SENALCA) e a Seção Nacional de Assuntos Relativos à Associação Interregional Mercosul-UE (SENEUROPA). É, além disso, secretária executiva do Comitê de Crédito às Exportações (CCEX).

A antiga CACEX refletia o padrão da economia fechada e representativa do modelo de industrialização substitutiva de importações. Mario Marconini (2005) expõe como a extinção da CACEX, agregada a outras medidas liberalizantes, significou um novo marco para dinamizar o comércio exterior:

The nineties were inaugurated in Brazil with a bout of pro-trade measures, including a unilateral reduction of barriers to imports (tariff and non-tariff), the extinction of CACEX – the icon of Brazil's import-substitution period – and the search for a new approach to trade and integration in the Southern Cone of the Americas. By the time Fernando Henrique Cardoso came into office in 1995, Brazil was already on the path of a very different trade policy apparatus and modus operandi which together would contribute to a correspondingly different orientation as well.

Do mesmo modo, Shaffer *et al* (2008, p. 17) demonstram que a relação da CACEX com o setor privado era muito segmentada e pode ter contribuído para certa fragmentação do empresariado, tornando-o, inclusive, mais passivo quanto às matérias de comércio internacional. Para os autores:

Until CACEX was eliminated in 1991 as part of the Collor government's trade liberalization reforms, it handled all trade aspects of Brazil's industrial policies. CACEX oversaw export promotion through the provision of grants and tax and credit incentives, and import protection through administrative requirements for import licenses over which it operated with considerable discretion. In reflection of Brazil's import substitution paradigm, CACEX took a dirigiste, protectionist orientation.

O redesenho institucional e a facilitação do comércio exterior com a criação de uma entidade que coordenasse a matéria, no que concerne às disputas comerciais, é observada, com maior frequência, em um momento posterior, quando da necessidade de implementação das

decisões de um painel. No caso do algodão, por exemplo, a CAMEX reuniu-se para decidir retaliar os EUA, por não estarem cumprindo com o relatório final do OA. Foi também a CAMEX que editou uma resolução⁵⁵ com os produtos norte-americanos passíveis de serem retaliados pelo Brasil. Embora a decisão de iniciar a disputa na OMC passasse pelo crivo da CAMEX, a opinião do MRE continua tendo ampla importância, de forma que a Câmara, em um primeiro momento, serve como foro para os diferentes ministérios que a compõem chegarem a um denominador comum.

Nesse sentido, o MRE, por meio da sua Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC), apresenta grande relevância para a formação e o acompanhamento de disputas comerciais. A CGC, como já mencionado no Capítulo 1, foi criada em 2001, no contexto da disputa brasileira com o Canadá (*Embraer versus Bombardier*). No caso do algodão, o Coordenador-Geral na época, Embaixador Roberto Azevedo, teve importante papel de articulação com o setor privado interessado, a ABRAPA, além de coordenar as conversas com os outros ministérios envolvidos. Desse modo, ao menos no que diz respeito ao início de uma demanda na OMC, o MRE é a instituição direcionadora desse processo. Conforme definido pela própria SECEX do MDIC:

Ao Ministério das Relações Exteriores cabe executar no plano externo a política de comércio exterior, bem como organizar, dirigir e implementar o sistema externo de promoção das exportações e de oportunidades de investimentos. É de sua responsabilidade a participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; os programas de cooperação internacional e de apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências, organismos internacionais e multilaterais.⁵⁶

O MRE, nos assuntos do comércio exterior, sabe aproveitar a “litinegociação”⁵⁷, que é uma espécie de litígio estratégico, que visa a alcançar uma negociação. Como se verá no Capítulo 3, no caso do algodão, a vitória brasileira coagiu os EUA a negociarem com os brasileiros, com o intuito de evitar serem retaliados.

O Itamaraty, portanto, como burocracia especializada que soube enfatizar os assuntos econômicos, espelha o conceito formulado por Peter Evans de autonomia inserida (*embedded*

⁵⁵ Resolução nº 15, de 8 de março de 2010.

⁵⁶ MDIC. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1251143349.pdf> Acesso em jan.2012.

⁵⁷ Do inglês *litigotiation*. Ver Shaffer *et al* (2008, p. 41).

autonomy). O termo traz a importância de uma burocracia permanecer autônoma, com um processo decisório profissional, porém devendo desenvolver proximidade com o setor privado:

A autonomia é fundamental para a definição do Estado desenvolvimentista, mas não é o suficiente. A capacidade de efetuar a transformação depende também das relações Estado-sociedade. Os Estados autônomos completamente insulados da sociedade podem ser predadores muito eficientes. Os Estados desenvolvimentistas devem ser imersos numa densa rede de alianças que os vincule a aliados na sociedade civil com objetivos de transformação. A combinação de autonomia e parceria, não apenas a autonomia, dá eficiência ao Estado desenvolvimentista.

O poder da autonomia e parceria surge da fusão do que parece serem, em princípio, características contraditórias. A parceria fornece fontes de inteligência e canais de implementação que acentuam a competência do Estado. A autonomia complementa a parceria, protegendo o Estado da captura que iria destruir a coesão do Estado em si e eventualmente minar a coerência de seus interlocutores sociais. A coerência corporativa do Estado acentua a coesão das redes externas e ajuda grupos que compartilham sua visão a superarem seus próprios problemas de ação coletiva. Assim como os Estados predadores desorganizam deliberadamente a sociedade, os Estados desenvolvimentistas ajudam a organizá-la (EVANS, 2004, p. 313).

Além do MRE, as burocracias dos demais ministérios têm atuado cada vez mais em parceria com o setor privado. Cabe frisar, por exemplo, que a CAMEX tem um órgão oficial de consultas ao setor não estatal, o Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX).

Vinculados ao MDIC estão: o BNDES, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) – todas elas instituições atuantes no comércio exterior. O BNDES tem papel de grande relevância, porquanto atua no financiamento às exportações.

O Ministério da Fazenda (MF) é responsável pela fiscalização e controle do comércio exterior. A sua Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN) atua em conjunto com a SECEX do MDIC, coordenando as reuniões do Comitê de Crédito às Exportações (CCEX) e o Comitê Gestor do Seguro de Crédito às Exportações (CFGGE). O atual Secretário de Assuntos Internacionais do MF é o diplomata Carlos Márcio Cozendey, ex-Diretor do Departamento Econômico do MRE, o que vem a demonstrar a forte conexão entre as burocracias no que tange aos assuntos relacionados à economia internacional.

Quanto à função fiscalizatória do MF, a Secretaria da Receita Federal (SRF), por meio da Coordenação-Geral do Sistema Aduaneiro (COANA), é fundamental ao correto funcionamento do comércio exterior brasileiro, uma vez que é responsável por aplicar a legislação aduaneira. Além disso, a SRF, junto com a SECEX e o BNDES, são órgãos gestores do Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX).

Shaffer *et al* (2008, p. 42), ao analisar as relações entre os três ministérios (MRE, MDIC e MF), assim afirma:

Externally, the Ministry of Foreign Affairs plays the central role, both in trade negotiations and in trade dispute settlement. Internally, the Ministry of Development, Industry and Foreign Commerce (hereinafter the Ministry of Development) and the Ministry of Finance divide primary responsibility for implementing Brazil's trade policy for import protection and export promotion. The Ministry of Development is responsible for antidumping and countervailing duty investigations and general export promotion, while the Ministry of Finance is responsible for customs matters and subsidies through Brazil's export incentives program, PROEX.

Deve ser mencionado que a integração regional, também reflexo da abertura econômica da década de 1990, foi outro importante fator que contribuiu para a reorganização institucional do comércio exterior. A Área de Livre Comércio para as Américas (ALCA) e o MERCOSUL foram propulsores do interesse empresarial pela participação nas definições políticas do setor. De acordo com Pedro da Motta Veiga (2006, p. 21):

As negociações da Alca propiciaram uma mudança importante no padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil no Brasil, no campo da política de comércio. Pela primeira vez, o Brasil foi forçado a considerar uma ambiciosa agenda multitemática de negociações comerciais – típica das áreas de livre comércio de ‘nova geração’ – impulsionada por um parceiro mais forte, os Estados Unidos.

Também foi a ALCA o mecanismo que incentivou a formação de grupos interministeriais, com o intuito de deliberarem acerca de assuntos econômico-comerciais:

Os grupos interministeriais, originalmente criados para se ocupar das negociações da Alca, pouco a pouco incorporaram discussões sobre outros processos de negociação em suas respectivas áreas temáticas. Por conseguinte, uma agenda típica do grupo interministerial de serviços compreenderia, por exemplo, as negociações da Alca, os desdobramentos das negociações da OMC, as negociações internas do Mercosul e as discussões com a União Europeia sobre esse assunto específico. **Portanto, a partir**

dos mecanismos ditados pela Alca, geraram-se efeitos institucionais que transbordaram para o processo de formação de posições relacionadas com outras frentes de negociação. (VEIGA, 2006, p. 12) (Grifou-se).

Em suma, procurou-se, no presente capítulo, apresentar como a abertura comercial brasileira e a redemocratização favoreceram a mudança da relação do setor público com os grupos de interesse, notadamente os empresários, aprofundando a parceria entre ambos. Para tanto, o governo teve de reinstitucionalizar-se para dar uma resposta adequada às demandas exigidas pelo contexto da década de 1990. O Estado, todavia, permanece autônomo e com capacidade decisória técnica. Nesse sentido, verifica-se que os empresários são, muitas vezes, convidados a participar do processo político como forma de legitimar a decisão estatal. O caso do algodão, estudado no próximo capítulo, demonstrará o padrão aqui analisado. Apesar dessa instrumentalização, pelo Estado, da participação dos setores privados, essa parceria tem sido indispensável ao êxito brasileiro nas disputas comerciais levadas à OMC.

3. O CASO DO ALGODÃO NA OMC

3.1. Introdução

Neste capítulo, será apresentado o histórico do caso do algodão na OMC (DS 267), além dos argumentos que levaram à vitória brasileira no contencioso. Na análise do painel, verificar-se-ão como as variáveis sobre as quais se discorreu nos capítulos anteriores a ele se aplicam.

Para trazer tais informações, houve farta pesquisa em artigos e depoimentos à imprensa dos envolvidos no caso. Há uma obra específica, elaborada pela ABRAPA, **A saga do algodão – das primeiras lavouras à ação na OMC** (2004), que contém muitos dos testemunhos necessários à explicação do início do contencioso (Roberto Azevêdo, Pedro de Camargo Neto, Jorge Maeda, Celso Amorim, Lino Colsera, Roberto Rodrigues, Luiz Fernando Furlan, dentre outros), de forma que se optou por prescindir de entrevistas, uma vez que a obra, de fato, trouxe informações suficientes para a observação da hipótese.

Quanto à necessidade de estudos sobre o atual estágio de negociações do caso, a imprensa tem sido muito eficaz em fornecer material de pesquisa. A título de exemplo, recentemente, em fevereiro de 2012, “vazou”, em Washington, um documento enviado pelo Ministério das Relações Exteriores a congressistas norte-americanos, alertando-os sobre os perigos de não cumprirem com a redução de subsídios quando da aprovação da nova *Farm Bill*.

Além das informações fornecidas pela imprensa e em obras específicas, há, também, artigos recentes que agregam conteúdo ao atual desdobramento do caso. Menciona-se, como ilustração, o texto do embaixador Roberto Azevêdo – que teve relevante participação na questão levada à OMC – intitulado **Reflexões sobre o contencioso do algodão entre o Brasil e os Estados Unidos** (2010), publicado na revista *Política Externa*.

O caso do algodão, portanto, teve grande repercussão nacional e internacional, de modo que há diversas publicações informativas sobre o assunto. O trabalho de pesquisa envolve peneirar essas informações, para reconstituir não apenas o início do contencioso, mas o que

ocorreu durante e, principalmente, o que vem acontecendo agora, na fase de implementação de uma decisão tão importante para o comércio internacional.

3.2. Sobre a ABRAPA e a primeira tentativa de questionar os subsídios ao algodão

Fundada em 1999, a ABRAPA conta com nove associadas estaduais: a Abapa (Bahia), a Acopar (Paraná), a Agopa (Goiás), a Amapa (Maranhão), a Amipa (Minas Gerais), a Ampa (Mato Grosso), a Ampasul (Mato Grosso do Sul), a Apipa (Piauí) e a Appa (São Paulo). São, ao todo, mais de 1.600 produtores associados, o que representa 96% de toda a área plantada, 99% da produção e 100% da exportação de algodão do Brasil⁵⁸.

O algodão, tradicionalmente, sempre foi um produto de relativo valor no cômputo do total das exportações brasileiras. Na década de 1980, no entanto, a praga do bicudo⁵⁹ trouxe diversos prejuízos à cotonicultura do país. Dessa forma, na metade da década de 1990, o Brasil chegou a ser um dos maiores importadores de algodão do mundo, tendo, só no ano de 1996, segundo o ex-Ministro da Agricultura, Pratini de Moraes (2004), importado cerca de US\$ 1 bilhão em algodão.

A ABRAPA, portanto, foi criada em um cenário de crise do setor e no contexto de reformulação institucional do comércio exterior brasileiro, conforme visto no capítulo anterior. A associação obteve grande êxito na expansão da produtividade do algodão, pois, de acordo com dados fornecidos pela instituição, em doze anos, a área plantada duplicou (alcançou 1,07 milhão de hectares), e a produção total de pluma triplicou (alcançou um volume superior a 1,6 milhão de toneladas). A produtividade da lavoura cresceu 90%, pois passou de 750 kg/ha para 1.487 kg/ha, uma das maiores do mundo.

⁵⁸ Disponível em <<http://www.abrapa.com.br/institucional/Paginas/A-ABRAPA.aspx>>. Acesso em fev.2012.

⁵⁹ De acordo com Karen Regina Vilarinho, “em 1972, a imprensa do estado de São Paulo denunciou a importação de 780 toneladas de caroço de algodão boliviano, contaminado pelo bicudo, embora a carga tenha entrado com certificado de sanidade. Inspeções realizadas por técnicos da Secretaria da Agricultura do estado de São Paulo revelaram a presença de insetos suspeitos, o que acabou gerando expurgo do material com hexabenzeno de cloro. Desde então, essa praga vem causando graves problemas fitossanitários para a cultura do algodoeiro e pode-se dizer que foi um dos fatores que contribuiu para o período conhecido como a década perdida para a cotonicultura brasileira, correspondente à década de 80” (2007).

A abertura comercial promovida na década de 1990 foi feita sem uma estratégia bem definida. Isso gerou a diversos produtores locais, inclusive àqueles do agronegócio, prejuízos em razão da competitividade internacional. O algodão foi um produto bastante prejudicado pelos subsídios norte-americanos. A ABRAPA, dessa forma, surgiu da necessidade de incrementar a representação do setor junto ao governo, além de ser uma forma organizada para buscar o aumento da produtividade do algodão. Para se ter uma ideia, o Brasil, antes da crise da década de 1980, era o quinto exportador mundial do produto. Com a praga do bicudo e a concorrência internacional, caiu para a sétima posição. Após a criação da ABRAPA, o país conseguiu alcançar o terceiro lugar:

“Os produtores do cerrado, mestres na cultura da soja, passaram a investir no algodão, inicialmente no incentivo à pesquisa, por meio dos fundos de apoio ao algodão (Facual, Fialgo, Fundeagro e Pluma), depois estimulando a melhoria da qualidade, por intermédio de Proalmat, Proalgo e Proalba e, por fim, reunindo-se em entidades de defesa de seus interesses estratégicos, a exemplo da Associação Mato-Grossense dos Produtores de Algodão (AMPA) e organizações dos outros estados produtores (Agopa, Abapa, Amipa, Ampasul, Acopar e APPA), e da sua representação nacional, a Abrapa (Associação Brasileira dos Produtores de Algodão). Com esta organização, os produtores passaram a influir em todos os elos da cadeia no Brasil e no exterior, possibilitando a expansão da produção com menos riscos, inclusive pela eliminação de intermediários, pela industrialização nas fazendas e pela mecanização total da lavoura de algodão. Rapidamente, a produção cresceu, até que o Brasil se alçasse à condição de terceiro exportador do mundo, com vendas de 500 mil toneladas, aproximadamente” (Sérgio Rodrigues Costa e Miguel Garcia Bueno, 2004, p. 23).

Antes de a ABRAPA ser fundada, houve uma primeira tentativa de questionar os subsídios norte-americanos ao algodão, feita pelo Grupo Maeda, um dos maiores do ramo, com lavouras em Mato Grosso e na Bahia (estados brasileiros com grande produção cotonicultora). Em 1992, o grupo deu início a uma ação *antidumping* e a outra de direitos compensatórios, mas, de acordo com Jorge Maeda (2004, p. 54), ex-presidente da ABRAPA e do grupo que leva seu sobrenome, eles não contavam ainda com uma adequada representatividade do setor, além de não estarem devidamente amparados por bons profissionais; logo, a iniciativa foi frustrada.

Pode-se acrescentar, ainda, como fator que contribuiu para o fracasso dessa primeira tentativa, o fato de a OMC estar em vias de constituição, de forma que não havia, no sistema internacional, até aquele momento, um fórum viável para contenciosos comerciais entre países. Cabe lembrar, como estudado no Capítulo 1, que a sistemática do GATT-1947 não era eficiente.

Pedro de Camargo Neto, ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB) e ex-Secretário de Produção e Comercialização do MAPA, elaborou a ação de direitos compensatórios junto ao Grupo Maeda. Ele narra o quanto ficou aborrecido ao perderem a ação. Afirma que não foi possível demonstrar, naquele período, que o prejuízo ao setor cotonicultor brasileiro fora causado pela política norte-americana de subsídios. Para ambos, Jorge Maeda e Pedro de Camargo Neto, essa primeira tentativa serviu de aprendizado para o que deveria ser a posterior iniciativa perante a OMC (2004, p. 83 e 84). Assim expressa Camargo Neto sobre esse primeiro momento de contestação aos subsídios:

“Eu montei um processo de algodão, junto com o Jorge Maeda, presidente da Abrapa, em 1992 ou 1993. Antes de ir à OMC, a Abrapa moveu um processo *antidumping* e um processo de medidas compensatórias, que foram importantes. Fizeram-se dois processos independentemente do Ministério da Agricultura, porque correram no Ministério da Indústria e do Comércio, responsável por analisar direitos compensatórios e *antidumping*. Eu havia feito, em 1993, uma ação de direitos compensatórios de algodão, que perdemos. Na época, era presidente da Sociedade Rural Brasileira. Foi na crise anterior do algodão. Isto é cíclico: houve uma crise grande em 1991/92, na qual os preços baixos desmontaram a produção de algodão de São Paulo e do Paraná. São Paulo parou de produzir e o Paraná reduziu muito o volume produzido. O Maeda plantava em São Paulo nessa época e já havia uma pequena produção em Mato Grosso. Independentemente dos preços baixos, os Estados Unidos continuaram produzindo, pois eles têm aquela política de que, à revelia do preço internacional, eles produzem, pois recebem subsídios de qualquer jeito. Nós perdemos o processo de direito compensatório, e eu, na época, fiquei muito aborrecido, pois achava que a decisão foi errada. Mas tínhamos de perder mesmo, pois o processo tinha de ser levado à OMC e não ser feito aqui no país. No Brasil, provava-se que os preços estavam baixos, que o setor estava tendo prejuízo e que existiam subsídios nos Estados Unidos. Mas não se conseguia provar que o prejuízo era causado pela política americana do algodão, porque o Uzbequistão e a África vendiam-no pelo mesmo preço dos Estados Unidos. Então, esse veredicto contrário deixou muito claro e evidente que o foro deveria ser a OMC”(2004, p. 84).

3.3. A decisão de submeter o caso à OMC: o MAPA

Pedro de Camargo Neto, após deixar a SRB, passou a exercer a titularidade de uma secretaria no MAPA. Como Secretário de Comercialização e de Produção, começou a investigar alguns produtos brasileiros que poderiam ser submetidos ao crivo do sistema de solução de controvérsias da OMC. Desse modo, no fim da década de 1990, apresentou ao ex-Ministro da Agricultura, Pratini de Moraes, a questão concernente à soja, que foi importante para a posterior análise da viabilidade do caso do algodão.

Os estudos técnicos que embasaram a possibilidade de questionar, perante a OMC, os subsídios à soja, estavam tão adiantados, que já havia uma verba destinada pela Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos (APEX) a esse produto, no valor de R\$ 300 mil. Havia, também, reuniões entre o governo, os produtores brasileiros e a firma de advocacia que cuidaria da questão, representada pelo advogado Scott Andersen. Posteriormente, tanto essa banca de advogados quanto a verba da APEX foram utilizados no caso do algodão.

Desistiu-se de levar a questão da soja adiante, porquanto o preço internacional do produto havia subido. Essa situação tornaria difícil caracterizar o dano causado aos produtores brasileiros pelos subsídios conferidos à produção exógena. Dessa forma, o MAPA continuou a pesquisar outros produtos passíveis de ser questionados na OMC. Assumiram, assim, após diversos estudos técnicos, a viabilidade do algodão e do açúcar.

Nesses casos, fica clara a iniciativa do governo. A decisão não partiu do empresariado. O MAPA, pelo ex-Ministro Pratini de Moraes, convidou os representantes do algodão e do açúcar para reuniões, a fim de angariar deles o apoio aos contenciosos. Caso contrário, o governo brasileiro, sozinho, não teria instrumentos para agir. De acordo com Helio Tollini, da ABRAPA:

Começamos a participar já naquele momento porque sabíamos que o governo pensava também na questão do algodão. O caso da soja não foi levado adiante, porque os preços internacionais dispararam. Eu acho que esse é um motivo equivocado para interromper uma ação, mas foi assim que decidiram. Em julho, o ministro da Agricultura da época, Pratini de Moraes, convidou a Abrapa para uma reunião. Jorge Maeda, presidente da associação, e eu fomos à reunião, e o ministro informou que o processo da soja havia sido paralisado. Disse também que o governo tinha tomado a decisão de abrir um contencioso na OMC contra os subsídios americanos ao algodão, mas abrir esse contencioso dependia basicamente do apoio do setor algodoeiro. Isto porque essas ações são caras e o governo sempre lida com mais de uma ação. Não poderia pagar todas elas e Pratini de Moares perguntou se a Abrapa estaria disposta a custear os estudos necessários. A resposta do Jorge Maeda foi imediata: sim. Foi uma resposta corajosa (COSTA e BUENO, 2004, pp. 60-61).

A partir desse momento, Jorge Maeda, ex-Presidente da ABRAPA, reuniu-se com a diretoria da associação e explicou-lhe toda a situação. Os diretores foram unânimes em apoiar que se levasse o caso à OMC, independentemente dos altos custos (os quais, cabe mencionar, foram muito maiores do que o esperado). Passaram, então, a angariar o suporte das associadas

estaduais. Decidiu-se que cada uma delas contribuiria financeiramente na proporção de sua participação na produção e na exportação do algodão.

3.4. O Itamaraty

O MRE, como órgão responsável pela gestão dos contenciosos comerciais brasileiros, deve anuir com a decisão de submeter um caso à OMC, até porque todo o acompanhamento da questão será feito por ele, via CGC e via seus representantes em Genebra. Dessa forma, observa-se que houve uma grande preocupação por parte do Ministério em assegurar dos produtores um compromisso até o fim da ação. Seria muito ruim para a imagem do país começar um contencioso e, posteriormente, diante das dificuldades enfrentadas, fraquejar. É um tema estratégico, e o Brasil poderia sair arranhado internacionalmente. Assim relata Hélio Tollini:

Poucas semanas depois, fizemos uma visita à Coordenação de Contenciosos do Itamaraty, ao conselheiro Roberto Azevêdo, chefe do setor, e começamos a discutir detalhes. Ele queria ter a segurança de que a Abrapa não iria esmorecer. A ação não podia começar e, de repente, o setor decidir parar, por julgar que estava custando caro. Ele lembrou que não seria bom, para o Brasil, começar e desistir. Disse ainda que seria difícil para o Brasil dar a partida na causa sem o apoio do setor, em termos de análise jurídica, legal e econômica. Eles não têm gente para fazer todos os estudos e análises que seriam necessários para termos sucesso. Naquele momento, a Abrapa comunicou ao Roberto Azevêdo que iria até o fim. Essa era a decisão, levar a questão adiante pelo menos até o fim do painel. A Abrapa daria um jeito de conseguir os recursos. Era uma associação nova, mas que, de algum jeito iria juntar esforços, e seguir adiante (COSTA e BUENO, 2004, p. 61).

Pedro de Camargo Neto ressalva o fato de que, em um primeiro momento, quando ainda se pensava em levar adiante a questão da soja, além do algodão e do açúcar, o Itamaraty apresentou pareceres contrários aos três, em uma reunião no âmbito da CAMEX. Apesar disso, decidiu-se que haveria outras reuniões, de modo que o convencimento do Itamaraty foi feito aos poucos. O Ministério necessitava estar amparado por estudos mais técnicos e ter o compromisso do setor interessado. De acordo com Camargo Neto:

Houve uma reunião da Camex, a Câmara de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, em que foram apresentados pareceres do Itamaraty contra os três casos. Talvez, se tivéssemos escrito um contra parecer, pudéssemos ter aprovado naquele mesmo dia os processos. Nessa reunião, ficou decidido que haveria mais discussão a respeito do assunto. E houve várias reuniões até o encontro de setembro de

2002, em que foi aprovado o processo do algodão. Também foi aprovado o caso da soja, mas os preços já tinham subido. Perdeu-se, assim, a fundamentação principal de dano. Aprovaram os casos do açúcar e do algodão. Em setembro de 2002, decidiu-se levar o caso à OMC (COSTA e BUENO, 2004, pp. 84-85).

Segundo Marcelo Fernandes de Oliveira (2007, p. 24), o bom relacionamento entre o governo Clinton e o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso inibia, de certa forma, que o Itamaraty fosse mais contundente em contestar os EUA, haja vista o ex-presidente norte-americano apresentar uma política mais voltada para o multilateralismo. Desse modo, quando George W. Bush assumiu o governo daquele país e passou a ter uma política mais unilateral que seu antecessor, não conferindo tanta atenção aos interesses brasileiros, ficou mais fácil para o MRE apoiar um caso na OMC contra os EUA.

Passada essa primeira fase, uma vez tomada a decisão de levar o caso adiante, o Itamaraty deu todo o amparo necessário ao bom desenvolvimento da questão. O embaixador Roberto Azevêdo explica os muitos fatores que motivaram a cautela do MRE precedente à aquiescência com o caso:

Concluído, no âmbito do Ministério da Agricultura, o exame preliminar do problema dos subsídios norte-americanos ao algodão, teve início a contribuição da Coordenação Geral de Contenciosos (CGC). Dentro de nossa competência de operacionalizar, no plano externo, a defesa dos interesses do Brasil, fizemos uma análise muito criteriosa sobre os aspectos substantivos, processuais e estratégicos do contencioso do algodão. O ineditismo das questões a serem levadas ao mecanismo de solução de controvérsias (MSC) da OMC impunha um alto nível de rigor – que para alguns talvez tenha significado excesso de cautela. O caso do algodão seria o primeiro questionamento de subsídios domésticos à agricultura; a primeira controvérsia a levantar os temas da Cláusula da Paz e da Caixa Verde; a primeira disputa na OMC sobre créditos à exportação de produtos agrícolas. Se, para a soja, havia uma relativa tranquilidade de que os EUA não contavam com a proteção da Cláusula da Paz, no caso do algodão não era possível ser categórico quanto a essa questão – e, se não a superássemos, o contencioso já nasceria fadado a ser um estrondoso fracasso (COSTA e BUENO, 2004, pp. 90-91).

A questão, segundo o embaixador, além de inédita, era complexa. Pelo prisma político, o Brasil ameaçava um dos maiores *lobbies* estado-unidenses – os “barões do algodão” - e contestava “nada mais, nada menos do que o cerne da estrutura de apoio à agricultura norte-americana, enraizada, desde pelo menos a década de 30 do século 20, no cenário político e no imaginário do povo norte-americano” (2004, p. 91).

No que tange aos aspectos técnicos e jurídicos, Azevêdo ressalta que o MRE teve grande preocupação em provar o chamado “prejuízo grave”, contido nos artigos 5º e 6º do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC). Esse foi o motivo pelo qual desistiram do caso da soja: com o preço internacional do produto em ascensão, não foi possível demonstrar o dano causado ao Brasil, embora houvesse comprovadamente os subsídios dos EUA ao produto. Na questão do algodão, diferentemente, havia claramente um efeito depressivo sobre o produto, em face dos subsídios, porém tal prejuízo deveria ser grave, conforme expressamente disposto no acordo da OMC. Para isso, utilizou-se como meio de prova um modelo econométrico altamente elaborado, feito por Dan Sumner, professor do Departamento de Agricultura e Economia da Universidade da Califórnia. Seus honorários foram bancados pela ABRAPA. Sobre a importância do modelo, assim descreve Azevêdo:

O meio de prova ao qual se recorreu foi um modelo econométrico (outra contribuição original do painel do algodão para o MSC da OMC). Elaborar um estudo desse tipo é tarefa sempre altamente complexa. Por mais ilibada que seja a reputação do economista que elabore o modelo, há sempre uma maneira de questioná-lo. Ora são as premissas, ora são as equações, ora é a base de dados. Um modelo econométrico é uma simulação – mais ou menos fiel – da realidade, mas sempre poderá ser criticado por não ser a própria realidade (COSTA e BUENO, 2004, p. 91).

Por fim, o embaixador explicita o zelo de cunho estratégico, quanto a levar o caso à OMC:

Do ponto de vista estratégico, havia a clara percepção de que o pior cenário possível – pior ainda do que a inação – seria levar o caso à OMC e perder. Se perdêssemos, estaríamos legitimando a política agrícola norte-americana, porque, independentemente dos motivos de nossa eventual derrota, o discurso norte-americano seria: “Vocês estão reclamando dos nossos subsídios, mas foi constatado na OMC que nossa lei agrícola não tem nenhum problema, não temos de mudar nada.” Nós tínhamos, portanto, a devida preocupação com a possibilidade de perder um caso que achávamos bom, mas que apresentava várias incertezas (COSTA e BUENO, 2004, p. 91).

Dessa forma, perder a questão na OMC significaria que a *Farm Bill* - a lei agrícola dos EUA, responsável pela legalidade, naquele país, da concessão de subsídios - seria, de certo modo, considerada legítima pelo organismo que cuida das regras do comércio internacional. Em outras palavras, seria um péssimo cenário até mesmo por inviabilizar futuros questionamentos de outros produtos que também sofrem com a concorrência desleal por subsídios na OMC.

Após toda essa análise técnica, por decisão do colegiado da CAMEX, decidiu-se, em setembro de 2002, formalizar a consulta e submeter a questão ao sistema de solução de controvérsias da OMC.

3.5. O apoio internacional

O caso do algodão teve uma característica de apoio da comunidade internacional que não deve ser menosprezada. Certos países da África Ocidental e Central têm a economia dependente da produção de algodão, de forma que os subsídios norte-americanos ao produto vinham contribuindo para aumentar o nível de pobreza dessas nações.

O Banco Mundial, já há algum tempo, demonstrava preocupação com o tema. Para se ter uma ideia, Jorge Maeda conta que, antes mesmo de iniciadas as consultas com os EUA, a ABRAPA esteve em Washington, a convite do Banco, para discutir a questão. Estiveram presentes a secretária de agricultura dos EUA na época, Ann Veneman, além do presidente da OXFAM Internacional. Os representantes dos países africanos, cultivadores de algodão, também marcaram presença.

A OXFAM Internacional é uma ONG dedicada a erradicar a pobreza mundial. Ela reúne quinze organizações localizadas em diferentes partes do globo⁶⁰. Foi instituída em 1995 e seu nome deriva de *Oxford Committee for Famine Relief*, uma de suas entidades fundadoras, criada em 1942, na Inglaterra.

Como o problema do algodão afetava sobremaneira países africanos, a OXFAM elaborou um relatório denominado *Cultivating poverty: the impact of US cotton subsidies* e o publicou em setembro de 2002 – como já mencionado, trata-se do mesmo mês em que o Brasil iniciou o procedimento de consultas na OMC.

O relatório teve grande impacto, porquanto demonstrou a miséria causada aos países cuja economia era dependente do algodão. De acordo com dados de 2008, fornecidos pela OXFAM, a África Ocidental produz 5% do algodão do mundo e é responsável por 15% do comércio global

⁶⁰ Austrália, Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Hong Kong, Irlanda, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Quebec, Espanha, Estados Unidos e Índia.

da fibra. Os estudos da entidade demonstraram que a retirada dos subsídios norte-americanos ao algodão representaria um incremento da ordem de US\$ 1 bilhão, em termos de receita de exportação, para os países daquela região.

De acordo com o relatório apresentado em 2002:

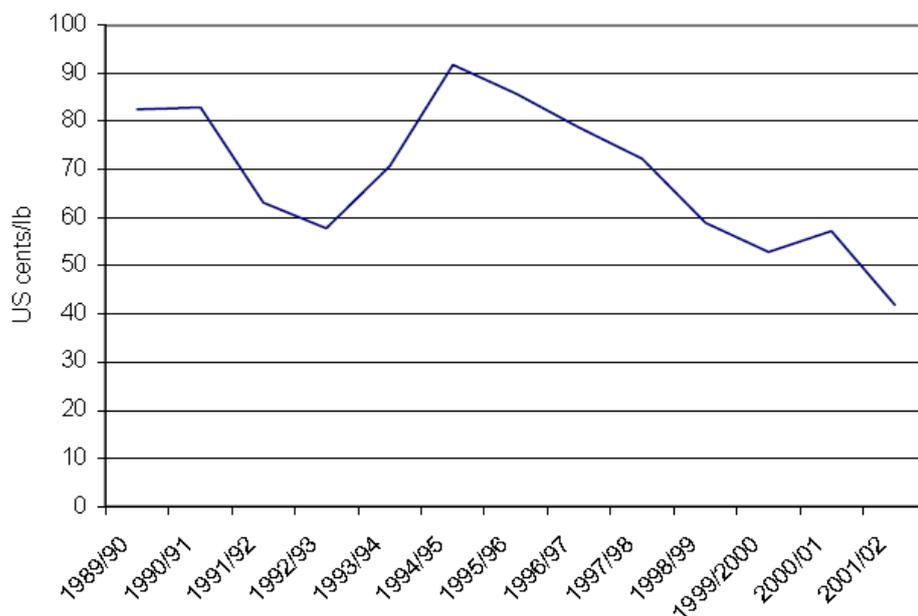
Farmers in Africa are among the most efficient in the world, despite climatic uncertainties, limited infrastructure, and high levels of poverty. On a level playing field, they could compete with US cotton farms. What they cannot compete with is US cotton farms selling produce on international markets at prices that bear no relation to the costs of production, courtesy of corporate welfare checks underwritten by the world's most powerful treasury. (OXFAM, 2002, p. 27)

Uma ONG norte-americana, o *International Food Policy Research Institute* (IFPRI), estimou que o efeito dos subsídios sobre o preço internacional do algodão foi responsável por aumentar em cerca de 90 mil pessoas o número de habitantes que viviam abaixo da linha de pobreza no Benin, entre 2001 e 2002 (COSTA e BUENO, 2004, p. 27).

O *International Cotton Advisory Committee* (ICAC), ONG fundada em 1939⁶¹, com o propósito de discutir temáticas referentes ao algodão, além de elaborar estatísticas sobre o produto, contribuiu com vários relatórios que confirmavam os danos causados pelos subsídios dos EUA, de maneira a depreciar o preço do bem no mercado internacional.

⁶¹ EUA e Brasil são membros fundadores. A organização está sediada em Washington.

Gráfico 3.1. Preço internacional do algodão (US\$ centavos/libra) – 1989/90-2001/02



Fonte: *International Cotton Advisory Committee (ICAC)*

A partir desse apoio internacional, o Brasil, como pioneiro em questionar, na OMC, subsídios ao algodão tão indesejáveis por outras partes do mundo, começou a esboçar certa liderança no tema. É o que demonstra o depoimento de Aluisio Lima Campos, assessor econômico da embaixada do Brasil em Washington:

Em fins de outubro de 2002, na 61ª Reunião Plenária do ICAC, no Cairo, os delegados dos países produtores africanos me pediram ajuda, porque eles também estavam sendo prejudicados pelos subsídios americanos ao algodão, mas não sabiam como agir para defender seus interesses na OMC. Outros delegados também me procuraram, desejosos de saber mais sobre a iniciativa brasileira. Frente a esse crescente interesse, organizou-se uma reunião, da qual participaram delegados de 17 países. Pelo Brasil participaram, além de mim, Jorge Maeda e João Luis Pessa, da Abrapa, e Sílvio Farnese, do Ministério da Agricultura. [...] Nesta reunião, na qual fiz breve exposição sobre a iniciativa brasileira na OMC e sobre o processo de solução de controvérsias, à qual se seguiram numerosas perguntas sobre o tema, ficou claro que o Brasil começava a ter papel de liderança, desde que começou a questionar os subsídios americanos na OMC. A partir daí, os países africanos passaram a organizar seus esforços, tornando-se mais ativos na questão dos subsídios (COSTA e BUENO, 2004, p. 115).

De fato, após o início das consultas brasileiras na OMC, em maio de 2003, Benin, Chade, Mali e Burkina Faso lançaram a chamada *Cotton Initiative* ou *Cotton 4*, em que, em conjunto,

apresentaram à OMC uma proposta para redução dos subsídios ao algodão dados pelos EUA, pela UE e pela China. A questão seria tratada multilateralmente e foi bem recebida como uma das temáticas da Rodada Doha. Constituiu-se, no entanto, como um dos fracassos da reunião de Cancun, em 2003, porque não houve consenso acerca do pedido de compensação desses países. E persiste o impasse quanto ao acordo para resolver a questão:

Pascal Lamy, the WTO's director-general, proposed a deal at a ministerial meeting in December centred on cutting cotton subsidies and extending complete "duty-free quota-free" (DFQF) trade access to the least-developed countries, the 49 poorest economies. The US, whose cotton subsidies have been declared illegal by the WTO, has argued that other countries, notably China, have refused to say what their own cotton subsidies are. Washington also says a DFQF deal for the least-developed countries would cut across the US trade preference programme for African nations. Michael Punke, the US ambassador to the WTO, said on Wednesday that a deal limited to those issues was unrealistic, and that the cotton proposal went against the framework that had already been agreed in the Doha talks. "The framework says very clearly we will address all trade distorting cotton policies," he said. "And that means all of us. Certainly it must mean all major subsidisers. Certainly it must mean the world's largest subsidiser." The Doha round, which took its name from the Qatari city in which it was launched in December 2001, has in effect been in stasis since the last ministerial meeting collapsed in July 2008. A growing number of WTO members are privately accepting that the round will never be completed in anything close to its current form despite paying lip service to the idea of a deal. (FINANCIAL TIMES, 23 de junho de 2011)

De qualquer modo, ainda que não se tenha chegado a uma conclusão multilateral acerca dos subsídios ao algodão, o apoio da comunidade internacional inegavelmente favoreceu a opinião pública com relação ao pleito brasileiro na OMC.

3.6. O Acordo sobre Agricultura e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

É relevante discorrer um pouco acerca desses dois acordos da OMC, uma vez que eles esclarecem o fundamento jurídico utilizado pelo Brasil no caso do algodão. Tais argumentos são aprofundados no item **3.8** do presente capítulo.

A Rodada Uruguai, pela primeira vez na história do comércio internacional, colocou restrições aos subsídios agrícolas, e dois acordos complexos normatizam tais restrições: o Acordo sobre Agricultura (AA) e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC).

Este regula os subsídios a todos os setores econômicos, não apenas os agrícolas, mas submete-se ao AA pelo artigo 21 deste, o qual diz, expressamente, que as disposições dos outros acordos da OMC estão sujeitas às normativas do Acordo sobre Agricultura⁶².

O ASMC, originariamente, distinguiu os subsídios acionáveis daqueles proibidos. Até o ano 2000, havia ainda os subsídios permitidos (caixa verde), constantes no artigo 8 do ASMC. A partir de 2000, subsistem apenas os subsídios acionáveis (caixa amarela) e os proibidos (caixa vermelha). Os primeiros são permitidos desde que não causem efeitos adversos. No caso de os causarem, a parte prejudicada deverá demonstrar os prejuízos sofridos e pleitear uma reparação. Geralmente, os subsídios acionáveis são os domésticos, que não estão diretamente atrelados a uma substituição de produtos importados, uma vez que os subsídios à exportação ou aqueles à substituição de importações são proibidos de imediato, não havendo a necessidade de uma ação da parte prejudicada. Dessa forma, os subsídios proibidos ou *red light* são os que mais distorcem o comércio internacional e, por isso, são *per se* ilegais (PHOENIX CAI, 2009, p. 871).

O exemplo utilizado por CAI (2009, p. 870 e 872), para diferenciar os subsídios acionáveis dos proibidos, é o seguinte: se os EUA oferecem US\$ 0,50 por alqueire de milho que é destinado à exportação, bem como US\$ 0,50 por alqueire de milho norte-americano utilizado na produção de etanol, têm-se ilustrações de subsídios proibidos. O primeiro exemplo é de subsídio à exportação e o segundo, de subsídio doméstico, com o intuito de substituir importações. Por outro lado, os subsídios acionáveis ocorreriam quando os EUA oferecessem US\$ 0,50 por alqueire de milho produzido. Nesse caso, por não estar vinculado à exportação nem à substituição de importações, os países que se sentissem prejudicados com tal subsídio deveriam, necessariamente, demonstrar o dano a suas economias.

O Acordo sobre Agricultura, por sua vez, não utiliza a Caixa Vermelha, como o faz o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. No AA, os subsídios relacionados à exportação não são necessariamente ilegais. Estão, na verdade, subordinados a um limite sobre o valor e sobre a quantidade.

⁶² O Artigo 21 do Acordo sobre Agricultura assim dispõe: 1. *The provisions of GATT 1994 and of other Multilateral Trade Agreements in Annex 1A to the WTO Agreement shall apply subject to the provisions of this Agreement.*

Assim, os países desenvolvidos comprometeram-se a diminuir seus subsídios à exportação em 36%, quanto ao valor, e, em 21%, quanto à quantidade, no prazo de seis anos. Já as nações em desenvolvimento deveriam cortar, no prazo de dez anos, 24% dos subsídios à exportação, quanto ao valor, e 14%, quanto à quantidade. Por fim, os países de menor desenvolvimento relativo, os chamados “LDCs”, não fizeram nenhum compromisso de reduções.

No que concerne aos subsídios domésticos (ou medidas de apoio interno), o Acordo sobre Agricultura apresenta três “Caixas” para eles: “amarela”, “azul” e “verde”. A primeira é considerada a que contém os subsídios mais distorcivos ao comércio internacional. Dentre eles, encontram-se os subsídios vinculados à quantidade de produção e aqueles ligados ao preço corrente de mercado (que pagam a diferença entre o preço do produtor doméstico – mais caro – e o preço de mercado – mais barato).

A Caixa Azul contém subsídios menos distorcivos ao mercado do que os da Caixa Amarela, pois há nela limites à produção, como, por exemplo, cotas ou reservas de terras por parte dos produtores. Na atual Rodada Doha, a Caixa Azul é um ponto importante nos debates. Isso porque seria fácil transitar da Caixa Amarela para a Azul, mascarando, assim, o potencial de lesão de certo subsídio. Dessa forma, alguns países desejam limites à utilização da Caixa Azul, enquanto outros defendem que essa categoria seja totalmente eliminada, e os subsídios abrangidos por ela passem a compor a Caixa Amarela (CAI, 2009, p. 876 e 877).

Os subsídios da Caixa Verde são considerados medidas de efeito mínimo ou nulo no comércio internacional. Dentre eles estão o apoio à pesquisa, à luta contra pragas e doenças, a ajuda alimentar para setores carentes da população, o apoio à divulgação e à infraestrutura etc. (SCHIMANSKI, 2006, p. 21). Logo, são medidas de apoio que não podem estar relacionadas a preços e, apesar de não serem efetivamente objeto de contendas na Rodada Doha, alguns tipos de subsídios da Caixa Verde foram questionados⁶³.

A Cláusula da Paz, contida no artigo 13 do Acordo sobre Agricultura, concedeu uma vacância de nove anos, a contar de 1995 (artigo 1, f), período no qual os países não poderiam ser

⁶³ “Some countries have argued in Doha that some Green Box subsidies may not meet the minimally trade-distorting test, either because of the large amounts paid or because of the nature of the subsidies themselves. Examples of subsidies that may be reclassified or limited as a result of the Doha Round include direct payments to farmers, decoupled income support, and government support for income insurance and income guarantee or safety-net programs”(CAI, 2009, p. 878).

acionados perante o sistema de solução de controvérsias da OMC. O propósito era de que os países-membros adequassem a prática de subsídios aos termos do acordo. Tal prazo, no entanto, expirou em 2004, o que possibilitou ao Brasil demandar os EUA na OMC. Apesar disso, é importante notar que, no caso do algodão (DS 267), contestaram-se subsídios anteriores ao término da vacância da Cláusula da Paz.

Esse ponto, inclusive, foi de extrema relevância para o caso. Pedro de Camargo Neto narra que, ao perceber o fato de os subsídios permitidos pela Cláusula da Paz não poderem exceder ao montante dispendido em 1992, enxergou a possibilidade de acionar os EUA e a UE na OMC:

O Roberto [Roberto Rodrigues] apoiava e o Amorim [Celso Amorim] estava em Genebra quando eu fui tratar da soja, antes do processo do algodão. Todo o pulo-do-gato, que ninguém tinha visto, era a chamada Cláusula da Paz, que proibia os países de concederem subsídios maiores do que aqueles do fim de 1992. Depois que percebi isso, tudo ficou mais fácil. Logo que assumi como secretário de Produção e Comercialização do Ministério da Agricultura, houve uma reunião em São Paulo, cuja pauta era negociação internacional. Voei de Brasília para São Paulo com o Pratini de Moraes e disse, durante a viagem, que eu queria montar uma ação da soja. Ele respondeu: “Pode tocar.” Quando levei a ação, ele leu e disse que iria falar com o presidente Fernando Henrique Cardoso, o qual deu luz verde para que se fosse em frente. Lembro-me da volta do Pratini de Moraes do Palácio do Planalto. Ele me chamou ao ministério e disse: “Pronto, conversei com o presidente e ele gostou da ideia. Está autorizado, parabéns.” Isso para a soja, que é um caso muito similar ao do algodão. Tudo se baseia na Cláusula da Paz. O que contei aconteceu em junho de 2001. A nossa expectativa era protocolar a consulta da soja antes da Rodada da OMC em Doha, no Catar, em novembro de 2001, mas o Itamaraty tinha opinião contrária (COSTA e BUENO, 2004, p. 85).

De acordo com o economista Daniel Sumner, responsável pelo modelo econométrico apresentado pelo Brasil ao painel na OMC:

Before those challenges could be adjudicated, Brazil was required to demonstrate that the terms of the peace clause were inapplicable. The peace clause expired in 2004, but since Brazil filed its case while the provision was still in effect, the case would have been stillborn without a finding that the United States did not qualify for its protections in this particular instance. (2005, p. 7).

Era, assim, de suma importância provar que havia violação à Cláusula da Paz. Para isso, demonstrar que os subsídios norte-americanos excederam os valores de 1992 era o primeiro

passo a fim de questionar todo o resto. O Brasil teve êxito em demonstrar que, entre 1999 e 2002, os EUA concederam subsídios ao algodão muito superiores aos do ano considerado teto do acordo.

3.7. A *Farm Bill*

O apoio à agricultura norte-americana iniciou-se, na década de 1930, com o *New Deal*, do presidente Roosevelt (SUMNER, 2005, p. 3; SCHIMANSKI, 2006, p. 33). O programa intervencionista fez-se necessário em razão da crise econômica do período. A partir desse momento, passou a haver dois grupos distintos, nos EUA, quanto às questões agrícolas: um a favor das intervenções do Estado e outro a favor de políticas mais liberais – geralmente, representantes urbanos, que desejam a diminuição dos gastos governamentais com o setor agrícola.

Nas décadas de 1980 e 1990, os EUA sofreram pressão externa (além da feita por alguns grupos internos) para que seus programas agrícolas se adequassem ao momento neoliberal. Desse modo, realizaram modestas flexibilizações em seus programas de suporte agrícola. Em 1998, no entanto, houve o colapso do preço das *commodities*, e o Congresso norte-americano, rapidamente, aprovou uma legislação *ad hoc* para complementar a renda dos produtores (SUMNER, 2005, p. 4). Logo, a *Farm Bill* de 2002 (denominada *Farm Security and Rural Investment Act*) foi amplamente encarada como o reverso de uma trilha de reforma flexibilizante iniciada pelas três *farm bill* anteriores (*Food Security Act of 1985*, *Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990* e o *Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996*).

As *farm bill*⁶⁴ são negociadas para valer por cinco anos e representam, assim, o momento econômico vivido pelos Estados Unidos em certo período. A *Farm Bill* de 1996 foi uma inovação, porque incorporou as normativas negociadas no âmbito da OMC e previu redução do montante de subsídios agrícolas. Apesar disso, como já mencionado, com a crise asiática de 1997

⁶⁴ “The farm bill is a large omnibus reauthorization with a budget of approximately \$ 16.5 billion and covers not only farm subsidies, but also programs for environmental conservation, nutrition programs, and loans for farms ownership as well as funding for research related to these programs” (CAI, 2009, p. 880).

e a conseqüente alteração do momento econômico mundial, o *lobby* protecionista norte-americano pressionou por aumento nas intervenções governamentais, com o fim de proteger os produtores domésticos.

Dessa forma, a *Farm Bill* de 2002 pode ser considerada um retrocesso na política agrícola dos EUA, uma vez que reinstalou os programas de pagamentos diretos aos produtores do país e formalizou pagamentos contra-cíclicos que, na verdade, funcionam como uma garantia de preço ao produtor local, a fim de manter a competitividade no mercado internacional. O problema é que tais medidas são extremamente distorcivas e foi, no contexto dessa *farm bill*, que o Brasil iniciou suas consultas à OMC quanto ao algodão.

Um dos tipos de subsídios da *Farm Bill* de 2002 é conhecido como *Step 2*. Oficialmente, o programa chama-se *Upland Cotton User Marketing Certificate Program*. De acordo com Schimanski (2006, p. 39 e 40), trata-se de pagamentos a exportadores e consumidores – no caso, a indústria têxtil dos EUA -, com o intuito de cobrir a diferença entre o preço doméstico e o internacional. Para os Estados Unidos, o programa não contrariava as normativas da OMC, mas, no contencioso do algodão, foi demonstrado que tais subsídios não estavam em conformidade com os acordos da organização.

John Baffes, em relatório para o Banco Mundial, intitulado *The Cotton Problem*, define, de forma fácil de entender, a política dos EUA que afetou o mercado mundial de algodão:

The main channels of support to US cotton producers are price-based payments, decoupled payments, insurance, and countercyclical payments. US cotton users and exporters also receive some support. Price-based payments (also known as loan rate payments) are designed to compensate cotton growers for the difference between the world price and the target price when the latter exceeds the former. Decoupled payments (renamed direct payments under the 2002 Farm Bill) are predetermined annual payments based on historical areas allocated to cotton production that were introduced with the 1996 Farm Bill to compensate for “losses” due to the elimination of deficiency payments. Countercyclical payments were introduced in 1998 (then named emergency payments) in order to compensate for the “loss” of income due to low commodity prices; they were made permanent under the 2002 Farm Bill. Payments to cotton exporters and domestic end users of cotton (also known as export subsidies or Step-2 payments) are made when domestic prices exceed world prices, so that U.S. exporters maintain their competitiveness. In addition to these transfers there are numerous other publicly-funded programs including research and extension services as well as subsidized irrigation (2004, pp.4-5).

Atualmente, está em vigência a *Farm Bill* de 2007, que foi promulgada com muito atraso, em junho de 2008, haja vista as negociações entre governo, congresso e grupos de pressão. Segundo Phoenix Cai (2009, p. 882), o ex-presidente George W. Bush chegou a vetar essa lei, porque ela não atendia ao regime fiscal de sua administração. A norma, no entanto, não é compatível com os regramentos da OMC, pois ainda permite os distorcivos pagamentos contracíclicos.

Apesar disso, houve a tentativa de desvincular os pagamentos quanto à garantia de preço – o que era flagrantemente incompatível com o Acordo sobre Agricultura –, para deixá-los vinculados à renda do produtor. É claro, contudo, que, ainda assim, os pagamentos ficam indiretamente associados a preços e têm, ainda, efeitos bastante distorcivos no comércio internacional. Na atual Rodada Doha, os países em desenvolvimento vêm combatendo a *farm bill* e alegam que, da forma como estão, os subsídios norte-americanos compõem a Caixa Amarela do AA.

Cabe observar que a *Farm Bill* de 2007 foi utilizada pelos EUA como justificativa para o atraso em cumprir as determinações da OMC no contencioso do algodão, que deu ganho de causa ao Brasil. Alegou-se que era necessário aguardar o debate da norma no Congresso, pois ela iria se adequar ao parecer da OMC. Como se sabe, não foi o que ocorreu e, dessa forma, o Brasil pediu autorização para utilizar contramedidas em face dos Estados Unidos.

Em 2012, os EUA vêm trabalhando em sua nova *farm bill*. Esta, porém, da mesma maneira que a de 2007, não visa a atender o acordo feito com o governo brasileiro, uma vez que a lei agrícola norte-americana parece ignorar as recomendações da OMC.

Esses aspectos relativos às *farm bills* de 2007 e de 2012 serão melhor analisados no item **3.9** deste capítulo, o qual tratará dos desdobramentos do caso do algodão e as negociações entre Brasil e Estados Unidos para implementar o relatório da OMC.

3.8. Aspectos jurídicos do caso do algodão

Em outubro de 2002, o Brasil iniciou o procedimento de consulta aos Estados Unidos, na OMC. Questionou subsídios à exportação e de apoio doméstico ao setor cotonicultor, no período de 1999 a 2002⁶⁵, além da *Farm Bill* de 2002⁶⁶.

Cai (2009, p. 886 a 894) divide os argumentos do Brasil em cinco categorias: i. a cláusula da paz não impede a ação; ii. os pagamentos diretos não são subsídios contidos na Caixa Verde; iii. o programa *Step 2* é ilegal; iv. os programas de garantia à exportação não estão em conformidade com as normas da OMC; e v. os subsídios ao algodão causaram sérios danos ao

⁶⁵ “– *Subsidies and domestic support provided under the Agricultural Risk Protection Act of 2000 and any other measures that provide subsidies relating to crop, disaster or other types of insurance to the US upland cotton industry;*

– *Subsidies and domestic support provided under the Federal Agricultural Improvement and Reform Act (FAIR Act) of 1996, and programs under the FAIR Act or amendments thereto relating to marketing loans, loan deficiency payments, commodity certificates, production flexibility contract payments, conservation payments, Step 2 certificate program payments, export credit guarantees, and any other FAIR Act provisions providing direct or indirect support to the US upland cotton industry;*

– *Export subsidies, exporter assistance, export credit guarantees, export and market access enhancement to facilitate the export of US upland cotton provided under the Agricultural Trade Act of 1978, as amended, and other measures such as the GSM-102, GSM-103, and SCGP programs, and the Step 1 and Step 2 certificate programs, among others;*

– *Subsidies provided to the US upland cotton industry under the Agricultural Act of 1949 as amended;*

– *Export subsidies provided to exporters of US upland cotton under the FSC Repeal and Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000 ("ETI Act");*

– *Subsidies provided under the Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration and Related Agencies Appropriation Act of 2002 (November 2001), the Crop Year 2001 Agricultural Economic Assistance Act (August 2001), the Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act of 2001 (October 2000), the Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act of 2000 (October 1999), and the Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act of 1999 (October 1998);*

– *All subsidies or support measures benefiting upland cotton that have trade-distorting effects or effects on production by the US upland cotton industry, or that have an effect of providing price support for upland cotton, or that are otherwise not exempt from the reduction commitments of the United States, as described in Annex 2 of the Agreement on Agriculture, because they do not meet the policy-specific criteria and conditions set out in paragraphs 2-13 of Annex II of the Agreement on Agriculture (i.e. they are not so-called green box subsidies);*

– *Export subsidies, domestic support, and other subsidies provided under regulations, administrative procedures, administrative practices and any other present measures, amendments thereto, or future measures implementing any of the measures listed above, that provide for or facilitate the payment of domestic support, export subsidies, and other subsidies for the production, use and/or export of US upland cotton and upland cotton product”. (OMC, 267-1)*

⁶⁶ “*Subsidies and domestic support provided under the Farm Security and Rural Investment Act of 2002 (FSRIA), including the regulations, administrative procedures and other measures implementing FSRIA related to marketing loans, loan deficiency payments (LDPs), commodity certificates, direct payments, counter-cyclical payments, conservation payments (to the extent they exceed the costs of complying with such programs), Step 2 certificate program payments, export credit guarantees, and any other provisions of FSRIA that provide direct or indirect support to the US upland cotton industry” (OMC, 267-1)*

Brasil. Analisar-se-á abaixo o desenvolvimento de cada um desses argumentos utilizados pelo Brasil no caso.

3.8.1. A Cláusula da Paz não impede a ação

Como visto anteriormente, a Cláusula da Paz do Acordo sobre Agricultura fixou um prazo de nove anos em que os países não poderiam ser demandados na OMC. O Brasil, entretanto, afirmou que a cláusula não impedia todo e qualquer tipo de litígio, mas apenas para certos tipos de subsídios (montantes pré-negociados na Rodada Uruguai), nos quais não se encontravam os praticados pelos EUA quanto ao algodão.

Assim, o Brasil demonstrou que os Estados Unidos não faziam jus à proteção constante na cláusula, uma vez que excederam os compromissos de redução de subsídios fixados no AA. O país obteve êxito ao comprovar que os subsídios norte-americanos, em 2001, eram maiores que os de 1992. Vale lembrar que a base do Acordo sobre Agricultura, para os compromissos de redução, eram os subsídios praticados em 1992.

Tanto o painel quanto o Órgão de Apelação da OMC confirmaram a alegação feita pelo Brasil, no que concerne à Cláusula da Paz.

3.8.2. Os pagamentos diretos não são subsídios contidos na Caixa Verde

Para os Estados Unidos, os pagamentos diretos faziam parte da chamada Caixa Verde. Logo, seriam considerados subsídios legais. O Brasil, entretanto, afirmou que os pagamentos diretos contidos na *Farm Bill* de 2002 deveriam fazer parte da Caixa Amarela, ou seja, ser acionáveis e estar sujeitos a reduções.

O Anexo 2 do Acordo sobre Agricultura traça os requisitos para que um subsídio conste da Caixa Verde. Dentre eles, o principal, segundo Cai (2009, p. 888), é que os pagamentos estejam desvinculados da produção (*decoupled*). Dessa forma, o Brasil alegou que os pagamentos diretos feitos pelos EUA não estavam desvinculados da produção de algodão, uma vez que eles eram reduzidos quando a área era utilizada para o plantio de outros produtos, como frutas, verduras e arroz selvagem.⁶⁷

⁶⁷ DS 267. Ver relatório do painel no *site* da OMC.

Tanto o painel quanto o Órgão de Apelação da OMC confirmaram o pleito brasileiro, em relação ao fato de os pagamentos feitos pelos EUA vincularem a produção.

3.8.3. O programa Step 2 é ilegal

O programa norte-americano conhecido como *Step 2* foi o único a tratar exclusivamente de subsídios ao algodão. Consistia em incentivos à compra e à exportação do produto, de modo a não permitir a queda do preço doméstico relativamente ao preço internacional. O Brasil criticou o programa ao afirmar que os subsídios, por influenciarem nas exportações, deveriam ser considerados *per se* ilegais, nos termos do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

O Brasil conseguiu demonstrar que os produtores de algodão norte-americanos só obtinham os benefícios do programa caso provassem que exportavam o produto, configurando, assim, claramente natureza de subsídios à exportação, proibidos pelo ASMC. Os Estados Unidos tentaram em vão caracterizá-los como parte da Caixa Amarela do Acordo sobre Agricultura, com o intuito de retirá-los da aplicação do ASMC.

Tanto o painel quanto o Órgão de Apelação entenderam que o Brasil tinha razão e aceitaram o argumento de que o programa *Step 2* era ilegal, nos termos do ASMC.

3.8.4. Os programas de garantia à exportação não estão em conformidade com as normas da OMC

A *Farm Bill* de 2002 continha uma série de programas⁶⁸, cujos objetivos eram financiar a exportação de produtos agrícolas norte-americanos, dentre eles o milho e o algodão. Foram analisados dois tipos de programas: i. os denominados GSM 102 e 103 (sigla de *General Sales Manager* ou gerenciamento geral de vendas); e ii. o SCGP (sigla de *Supplier Credit Guarantee Program* ou programa de garantia de crédito ao fornecedor). A diferença entre ambos é no tempo de duração do crédito, mas os dois são, fundamentalmente, créditos à exportação, que atuam de modo a facilitar a importação do produto pelos países compradores, uma vez que têm taxas de juros baixas no financiamento da compra do produto agrícola.

Desse modo, tais créditos foram considerados subsídios à exportação, tanto pelo painel quanto pelo Órgão de Apelação da OMC, e incluídos na proibição constante do ASMC.

⁶⁸ Ver notas de rodapé n° 65 e n° 66.

3.8.5. Os subsídios ao algodão causaram sérios danos ao Brasil

De acordo com Cai (2009, p. 894), a decisão do painel, quanto aos prejuízos sofridos pelo Brasil, com os subsídios ao algodão, não foi clara e, por isso, sofreu algumas críticas e deu margem a muitas discussões sobre os valores do dano efetivo.

O painel confirmou que o Brasil sofreu efeitos adversos, em razão dos subsídios norte-americanos e que, de fato, houve distorção no mercado internacional, nos anos de 1999-2002. Apesar disso, não deixou explícitos os critérios de cálculo nem os montantes do prejuízo. Para o Órgão de Apelação, o painel procedeu da maneira correta, uma vez que não houve requerimento para que fosse quantificado precisamente o benefício concedido pelos subsídios norte-americanos⁶⁹.

3.9. Implementação dos relatórios do caso do algodão e seus desdobramentos

Tanto o painel quanto o Órgão de Apelação da OMC solicitaram aos Estados Unidos que retirassem as medidas de apoio ao algodão acima relatadas, consideradas ilegais. No caso de subsídios acionáveis, o país pode retirá-los ou, se preferir, pagar uma compensação - geralmente negociada entre as partes - pelos prejuízos causados. Em último caso, se os EUA não tomam nenhuma providência e continuam com a prática distorciva, o Brasil pode solicitar uma autorização para aplicar medidas retaliatórias, que foi o ocorrido no caso do algodão.

Os Estados Unidos, a despeito do não cumprimento de todas as decisões do OSC, retirou, em sua totalidade, os subsídios ao algodão concedidos pelo programa *Step 2*, em agosto de 2006. Quanto aos pagamentos diretos, aos contra-cíclicos e às garantias à exportação, o OA solicitou que os EUA tomassem as medidas necessárias para retirá-los ou remover os efeitos adversos que tais apoios causavam.

Em 2005, o Departamento de Agricultura norte-americano (USDA) instituiu uma estrutura de taxas baseadas no cálculo de risco – espécie de seguro contra a diminuição das exportações - e eliminou um dos programas de garantia à exportação. Segundo Cai (2009, p.

⁶⁹ Ver relatório do OA no *site* da OMC: “[...] *it was not required to quantify precisely the benefit conferred on upland cotton by the price-contingent subsidies*”.

896), entretanto, tais taxas não funcionam como um seguro, mas muito mais como verdadeiros subsídios, de forma que a OMC poderia ainda se manifestar acerca delas e acerca de a *Farm Bill* de 2007 estar ou não em conformidade com as decisões do contencioso do algodão (DS 267).

O grande problema, na implementação das decisões do OA, tem sido os pagamentos contra-cíclicos. A *Farm Bill* de 2007 não desvinculou tais pagamentos da produção e do preço. Os Estados Unidos seguem pressionando, em Doha, para a criação de uma nova definição da Caixa Azul, em que tais pagamentos estariam protegidos e não seriam mais ilegais. O G-20, entretanto, resiste ao apelo norte-americano, e o impasse em Doha continua.

Uma vez que as decisões dos organismos internacionais dependem, para ser eficazes, de aceitação no plano doméstico, o Brasil, pacientemente, aguardou as definições norte-americanas quanto à *Farm Bill* de 2007. Como a nova legislação agrícola dos EUA não estava em conformidade com as decisões adotadas no caso do algodão, o Brasil, em junho de 2008, solicitou a retomada (*resumption*) do procedimento de arbitragem^{70 71} e autorização para aplicar contramedidas aos Estados Unidos. Em 31 de agosto de 2009, houve a decisão dos árbitros, que autorizou a retaliação, mas o mecanismo de cálculo foi diferente do desejado pelo Brasil, e o montante final foi bem aquém do pedido inicial de US\$ 4 bilhões.

Interessante notar que dois procedimentos de arbitragem correram em paralelo: um com relação aos subsídios proibidos e outro quanto aos subsídios acionáveis. Os Estados Unidos desejavam decisões separadas para cada um, porém o Brasil solicitou que a decisão condensasse o montante devido quanto a ambos os subsídios. Os árbitros, no entanto, preferiram elaborar decisões separadas para cada tipo de subsídio.

O Brasil solicitou US\$ 350 milhões em contramedidas, pelo período em que o programa *Step 2* foi considerado ilegal e a sua efetiva retirada pelos EUA (2005-2006). Os árbitros, contudo, não deram razão ao Brasil, porquanto, de acordo com um caso precedente (*EC – Bananas III*), o propósito das contramedidas, contidas no artigo 4.10 do ASMC, é justamente

⁷⁰ N. A. O termo arbitragem refere-se aqui aos procedimentos de cálculo, para se chegar à quantia devida pela parte. É o termo utilizado pela OMC: *arbitration*.

⁷¹ *On 20 June 2008, the DSB adopted the reports of the Article 21.5 compliance panel and the Appellate Body (WT/DS267/37), which found that measures taken by the United States to comply with the recommendations and rulings of the DSB in this dispute were inconsistent with the covered agreements. Upon instructions from my authorities, and in accordance with paragraph 10 of the "Agreed Procedures", I hereby request the resumption of the above-mentioned arbitration proceedings.*(OMC, DS 267)

levar a parte a cumprir as decisões do painel. Logo, seguindo o precedente, os EUA, por retirarem o programa *Step 2*, não deveriam ser punidos com contramedidas referentes aos subsídios de um programa já extinto⁷².

O Brasil também solicitou US\$ 3 bilhões em contramedidas, haja vista os subsídios constantes dos programas norte-americanos GSM 102, 103 e SCGP. O cálculo brasileiro foi realizado de acordo com o montante de subsídios concedidos, porém os árbitros consideraram que deveria ser observado o real valor da distorção do mercado, uma vez que seria mais apropriado para evitar certa desproporcionalidade quando da aplicação das contramedidas.

Desse modo, os árbitros aplicaram a “fatia” de mercado das exportações brasileiras, de produtos constantes do GSM 102, para calcular a distorção causada no mercado brasileiro pelos subsídios do programa norte-americano. De acordo com a tabela abaixo, o total da parcela brasileira equivalia, em 2006, a 11,7%:

Tabela 3.1. Brazil's Share of World Trade in GSM 102 Products, 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%
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).

⁷² Ver *site* da OMC (DS 267, ARB1).

Por essa razão e por outras diferenciações nos métodos de cálculos, os árbitros concluíram que o Brasil tinha o direito de aplicar contramedidas no valor de US\$ 830 milhões⁷³. Desse montante, US\$ 560 milhões deveriam ser aplicados no comércio de bens, e US\$ 270 milhões foram autorizados a ser aplicados em outros acordos, como o *General Agreement on Trade in Services* (GATS) e o *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS). A autorização à retaliação cruzada, isto é, em outros acordos da OMC, é um precedente importante.

Roberto Azevêdo descreve o quanto o resultado da arbitragem incomodou aos EUA, que passou a fazer algumas ameaças ao Brasil, no caso da imposição das contramedidas:

Com esses resultados, sobretudo com a decisão dos árbitros de conceder ao Brasil o direito de aplicar a retaliação cruzada, modificou-se consideravelmente a atitude do governo norte-americano em relação à questão. A possibilidade de que o governo brasileiro iniciasse a aplicação de contramedidas acabou por suscitar declarações naquele país no sentido de que as relações econômicas bilaterais poderiam ser negativamente afetadas por isso. No mesmo sentido, ouviu-se que os Estados Unidos poderiam, caso o Brasil retaliasse, impor medidas de contrarretaliação, tais, como por exemplo a suspensão de benefícios ao Brasil no âmbito do Sistema Geral de Preferências. Finalmente, mensagens foram divulgadas no sentido de que um Congresso norte-americano irritado pelas contramedidas brasileiras poderia inviabilizar a modificação dos programas de apoio doméstico ao algodão no sentido almejado pelo Brasil. (AZEVEDO, 2010, p. 87)

O governo brasileiro, no entanto, não se deixou levar por tais ameaças. Com o objetivo de por em prática a autorização concedida pela OMC, em 10 de fevereiro de 2010, editou a Medida Provisória (MP) nº 482, que estabelecia os procedimentos que poderiam ser adotados para retaliar os americanos na área de propriedade intelectual. As sanções poderiam ir desde um bloqueio temporário de remessa de royalties até a quebra de patentes. Ressalte-se que a CAMEX ficou como responsável pela análise preliminar da aplicação das medidas constantes na MP (art. 9º). Essa cautela era necessária, uma vez que a retaliação cruzada jamais fora utilizada por outro membro da OMC. A MP foi convertida na Lei nº 12.270, de 24 de junho de 2010 (anexa à

⁷³ “De acordo com a decisão dos árbitros, o Brasil está autorizado a adotar contramedidas em um montante que é composto de duas parcelas: (i) um valor fixo de 147,3 milhões de dólares ao ano, relativo aos subsídios que causam prejuízo grave na forma de supressão dos preços internacionais do algodão (subsídios "acionáveis"); e (ii) com relação aos subsídios proibidos, um montante variável que deverá ser calculado a cada ano, atualizado com base em dados relativos a exportações norte-americanas de vários produtos que tiverem se beneficiado do programa de garantias de crédito GSM-102. Os árbitros utilizaram como base dados de 2006, que levariam o valor total das contramedidas a 294 milhões de dólares naquele ano. Trata-se de valor em si mesmo significativo, o segundo maior autorizado na história da OMC. Tomando por base dados mais recentes, em cálculo preliminar, o Brasil estima que as contramedidas poderiam ser da ordem de 800 milhões de dólares para o ano de 2009” (MRE, Nota à Imprensa nº 421, de 31 de agosto de 2009).

dissertação). A norma não se restringe ao contencioso do algodão e poderá amparar outros casos de retaliação em propriedade intelectual que possam vir a ser autorizados futuramente.

As ameaças persistiram, e os empresários não viam vantagens na imposição de retaliações. “Ademais do óbvio temor de eventual contrarretaliação, era evidente que o setor privado preocupava-se com efeitos perniciosos como o incremento de custos de insumos na cadeia produtiva, ônus com o redirecionamento de fontes de suprimento, impacto sobre planos de parceria no mercado brasileiro, dentre vários outros” (AZEVEDO, 2010, p. 88).

Embora houvesse essa apreensão, os atores não estatais, mormente os cotonicultores, entraram em consenso com o governo de que, muito pior do que retaliar e sofrer ameaças, seria a decisão de não retaliar, pois esta fatalmente inviabilizaria a efetividade da vitória na OMC. Além disso, como ponderado por Azevêdo com os negociadores norte-americanos, estavam em jogo a própria credibilidade do sistema multilateral de comércio e a “retidão de intenções do Brasil ao levar adiante por tantos anos o caso do algodão”:

Da mesma forma, colocar-se-ia em xeque a capacidade de atuação futura do Brasil no mecanismo de solução de controvérsias da OMC, pois o país provavelmente passaria a ser percebido como parceiro incapaz de levar os contenciosos a suas últimas consequências. Tratava-se aqui de movimento crítico por ser o Brasil um dos maiores usuários daquele mecanismo, e também à luz de novas disputas que se afiguravam, como entre outras, o então iminente pedido de consultas à União Europeia em razão da apreensão, nos Países Baixos, de medicamentos genéricos em trânsito e destinados ao mercado brasileiro e o potencial questionamento de medidas protecionistas europeias referentes a carne de frango e açúcar. Por fim, a fragilização de nossa postura poderia mesmo debilitar a própria centralidade que ocupa o Brasil nos círculos decisórios do sistema multilateral de comércio. (AZEVEDO, 2010, p. 88)

Em abril de 2010, os EUA enviaram uma delegação ao Brasil, com o intuito de negociar. Foi a primeira vez em que, de fato, os norte-americanos estavam imbuídos desse espírito. Tentaram, segundo Azevêdo (2010, p. 89), fazer mais ameaças no início das conversações, porém, diante da firme atitude do governo brasileiro de que não abriria mão da retaliação, mudaram o tom e passaram a ter um diálogo que visasse a trazer resultados efetivos para ambas as partes.

Os EUA pediram ao Brasil que suspendesse as contramedidas enquanto fosse elaborada uma saída negociada. Dessa forma, em 5 de abril de 2010, por resolução da CAMEX, o país adiou, até o fim do mês, a entrada em vigor das medidas dispostas na MP nº 482. Enquanto isso, os governos de ambos os países dialogavam fundamentalmente sobre três aspectos:

1. Estabelecimento de fundo para financiar projetos que beneficiem a cotonicultura brasileira. Esse fundo seria financiado com recursos norte-americanos no valor de US\$ 147,3 milhões anuais. Esse montante foi calculado pelos árbitros da OMC como equivalente aos prejuízos sofridos pelo Brasil em decorrência dos programas de subsídios à produção de algodão nos Estados Unidos.
2. Negociação bilateral de novos termos para o funcionamento do programa de garantias de crédito à exportação GSM-102.
3. Medidas de cooperação na área de sanidade animal, em particular no que se refere aos setores de carne suína e bovina.
(MRE, Nota à Imprensa nº 167, de 5 de abril de 2010)

Os EUA cumpriram com o compromisso assumido de criação de um fundo para auxiliar a cotonicultura brasileira. Em 20 de abril de 2010, foi firmado um Memorando de Entendimento entre os dois países. Dessa forma, a CAMEX editou nova resolução adiando por sessenta dias a aplicação das contramedidas, com o intuito de negociar a implementação da decisão da OMC.

Criou-se, em 7 de junho de 2010, para gerir o referido fundo, uma associação civil denominada Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), que visa a aplicar os recursos para desenvolver projetos em benefício da cotonicultura brasileira de acordo com o memorando de entendimento entre os governos dos EUA e do Brasil relativo ao contencioso do algodão na OMC. Ao analisar o Conselho Gestor do IBA, é possível observar que sua representação espelha os atores principais do caso do algodão: o setor privado, o MAPA, o MDIC e o MRE. Há três conselheiros representantes dos empresários - todos eles são oriundos da ABRAPA. Dos mencionados ministérios, cada um tem seu representante no conselho.

O valor anual concedido pelos EUA ao fundo é expressivo – de acordo com a ABRAPA, entre 2000 e 2009, investimentos realizados em três dos maiores estados brasileiros produtores de algodão totalizaram cerca de US\$ 120 milhões, ou seja, em dez anos, fez-se um investimento inferior ao montante previsto para ser recebido anualmente pelo fundo (US\$ 147 milhões). O

IBA, inclusive, por ter sido instituído ao longo do período 2010-2011, não conseguiu⁷⁴ ainda utilizar o dinheiro que vem sendo recebido. Em outubro de 2011, o Instituto tinha US\$ 218 milhões em caixa. Segundo o seu presidente, Haroldo Cunha, era necessário organizar a estrutura para manter a transparência do IBA – há finalidades para as quais o dinheiro do fundo não pode ser utilizado, como, por exemplo, em pesquisas. Com o arranjo organizacional, a previsão é de que os programas comecem a funcionar em 2012, contribuindo, inclusive, para o desenvolvimento da cotonicultura em países como os membros do *Cotton 4*. Foi assinado, em outubro de 2011, um Protocolo de Intenções entre o MRE e o IBA para cooperação técnica Sul-Sul quanto à cotonicultura.

Os pagamentos do fundo serão recebidos enquanto os EUA não atendem à decisão da OMC, como forma de compensação aos produtores de algodão brasileiros. Além dessa medida, em 17 de junho de 2010, Os ministros da CAMEX aprovaram os termos de um “Acordo-Quadro para uma Solução Mutuamente Acordada para o Contencioso do Algodão na Organização Mundial do Comércio (WT/DS267)”. Esse entendimento foi negociado entre as delegações dos EUA e do Brasil e abrange os seguintes tópicos, válidos para um período de transição até o fim de 2012:

1. No que diz respeito aos programas de apoio doméstico:

- a base das discussões será o estabelecimento de um limite anual para os programas de apoio que distorcem o comércio, em patamar significativamente inferior à média dos anos 1999-2005 (período examinado pelo mecanismo de solução de controvérsias da OMC);
- previsão de consultas trimestrais, que se estenderão até a finalização dos termos da lei agrícola norte-americana de 2012, para determinar como os programas daquela nova lei serão contabilizados contra o limite anual.

2. No que concerne o programa de Garantias de Crédito à Exportação (GSM-102):

- além das consultas trimestrais regulares, haverá processo com revisões semestrais da operação do programa (“Revisões Operacionais”), com especial foco nas duas características centrais das garantias de crédito: prazo de pagamento e prêmios de risco;

⁷⁴ O único valor aplicado, até a finalização desta pesquisa, havia sido de R\$ 1,4 milhão, na realização do Congresso Brasileiro de Algodão, em São Paulo.

- a primeira revisão ocorrerá antes que sejam anunciadas as condições vigentes para o programa no primeiro semestre do próximo ano fiscal norte-americano (que terá início em outubro de 2010);
 - o programa sofrerá alterações com vistas a reduzir o prazo de pagamento médio ponderado para não mais que 16 meses até o final do período transitório que termina em 2012;
 - sempre que o valor das garantias concedidas ultrapassarem o patamar de US\$1,3 bilhão, o que representa 48% do orçamento semestral do programa, os EUA aumentarão o valor dos prêmios de risco cobrados em pelo menos 11%;
 - em determinadas circunstâncias, quando a utilização do programa superar US\$ 1,5 bilhão, cerca de 55% do orçamento semestral, o reajuste mínimo será de 15%.
3. Os termos do Acordo Quadro não afetam os direitos das duas Partes no que se refere ao contencioso sobre o algodão na OMC e não prejudgam os termos do que possa vir a constituir uma solução negociada e mutuamente satisfatória para aquela disputa.
 4. O Brasil não abre mão do seu direito de aplicar contramedidas e qualquer das partes pode denunciar o Acordo Quadro a qualquer momento.
 5. O Brasil compromete-se a não aplicar as contramedidas autorizadas pela OMC enquanto o Acordo Quadro estiver em vigor.
- (MRE, Nota à Imprensa nº 367, de 17 de junho de 2010)

Os termos desse acordo são válidos até o fim de 2012, porque é o prazo previsto para findar o processo legislativo que colocará em vigor a nova lei agrícola norte-americana (a *Farm Bill*). Quando isso ocorresse, o Brasil examinaria as modificações introduzidas naquela legislação e observaria a possibilidade de informar à OMC que foi alcançada uma solução mutuamente satisfatória para o contencioso.

O MRE tem atuado com fôlego na implementação das decisões. Em atitude inédita, o embaixador Roberto Azevêdo assina a carta que foi enviada ao Congresso norte-americano, em fevereiro de 2012, demonstrando que a nova *Farm Bill* em discussão aumenta os subsídios considerados nocivos pela OMC, de modo que, se essa lei agrícola entrar em vigor, não restará ao Brasil outra alternativa senão a retaliação:

Na carta, que vazou em Washington, o Brasil reserva suas maiores críticas para a proposta do Conselho Nacional do Algodão, conhecida como Stax, que "resultaria em bilhões de dólares de subsídios, proporcionando produtores de algodão com um incentivo grande para manter a superfície e produção atual ou mesmo aumentá-la".

Para o Brasil, nenhum programa agrícola pode ser compatível com as regras da OMC e isolar os agricultores das forças do mercado, como a entidade dos cotonicultores americanos defende. Essa proposta é monitorada com especial interesse pelo governo brasileiro por causa da longa disputa com os EUA. A visão nacional é de que um novo programa de ajuda ao algodão americano deve levar em conta, por exemplo, que o seguro para as commodities seja um instrumento de seguro e não puro subsídio; que os produtores paguem prêmios de seguro que cubram o custo do risco, que os desembolsos cubram apenas parte substancial da perda de renda, e que os programas de assistência não isolem os produtores das forças do mercado. Na carta, Roberto Azevedo destaca que nenhuma das propostas examinadas fazem mudanças significativas no programa de Garantias de Crédito à Exportação (GSM-102), que a OMC considerou que violava as regras internacionais. Azevedo nota que o GSM-102 não é limitado ao algodão, e dá garantia para outras commodities como milho, grãos, peles, oleaginosas, carnes de frango e de porco, e arroz. E deixa claro que, sem modificações que adaptem o programa às regras da OMC, o Brasil tem o direito de retaliar produtos americanos. (VALOR ECONÔMICO, 8 de fevereiro de 2012)

O Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) possui um estudo de 2005, elaborado por Thiago Lima, intitulado **As relações entre Executivo, Legislativo e grupos de interesse norte-americanos no contencioso do algodão**, no qual conclui pela improbabilidade de que os EUA se adequassem ao relatório do painel. De acordo com a pesquisa, nos EUA, “a força política dos cotonicultores e da indústria do algodão no âmbito rural, sua importância econômica para alguns estados do cinturão do algodão e o processo político agrícola formatado para ser um jogo de soma positiva, enviesado para a manutenção de sua coluna vertebral, também apontam para a improbabilidade de um ajuste unilateral substancial” (LIMA, 2005, p. 53).

É uma pena afirmar, em 2012, ou seja, sete anos após o citado estudo, que a improbabilidade subsiste. A força do Legislativo – políticos que representam as necessidades dos estados norte-americanos e, dentre estas, a necessidade de manter a política dos subsídios ao algodão – dificulta a implementação da decisão tomada pelo órgão multilateral que disciplina o comércio internacional.

Apesar dessa dificuldade em fazer que os EUA cumpram com a decisão da OMC e retirem os subsídios, o caso, sem dúvida, representa um grande avanço para a comunidade internacional, porque, a partir dele, o tema passou a ser debatido. Além disso, o Legislativo norte-americano não poderá, *ad aeternum*, permanecer à revelia do sistema multilateral de comércio e, principalmente, à revelia de seus próprios outros setores internos que são contrários

à política de subsídios. Quanto ao grupo privado interessado, pode-se afirmar que os cotonicultores brasileiros estão mais do que satisfeitos com o resultado do caso. Eles efetivamente obtiveram uma compensação pecuniária e conseguiram, depois dos esforços para custear a ação e obter o conhecimento necessário para demonstrar o prejuízo, ser ressarcidos pelo dano e recuperarem a cotonicultura no Brasil, que, hoje, afigura-se como um setor organizado e profissional.

O objetivo desta dissertação era demonstrar como a vitória brasileira, na OMC, estava relacionada ao esforço conjunto do governo com o setor privado. Pela análise de caso do algodão, foi possível observar que:

- i. O setor privado é indispensável para a submissão da problemática à OMC. Os contenciosos são caros e exigem certo financiamento que o Estado não se disporá a fazer. Além disso, exigem estudos os quais o governo, sozinho, não tem como angariar toda a gama de informações necessárias.
- ii. O MRE é, ainda, um ator de grande relevância para as questões internacionais. Embora exista a pulverização do processo decisório entre outros atores governamentais – no caso do algodão mesmo, a decisão partiu do MAPA -, a qualificação técnica do corpo diplomático brasileiro é extremamente relevante para a defesa dos interesses do país no exterior.
- iii. A qualificação técnica não se encontra somente no MRE. O governo, como um todo, apresentou uma burocracia bem preparada e disposta a buscar soluções para amparar o setor privado. Os pareceres do MAPA foram indispensáveis na identificação do tipo de produto que poderia ser questionado na OMC.
- iv. A CAMEX, por reunir um colegiado de vários ministérios e ser responsável especificamente por decisões concernentes ao comércio exterior, auxilia na formação de um consenso sobre o assunto, levando em conta o ponto de vista dos mais diferentes setores da economia brasileira.
- v. As variáveis trabalhadas nos capítulos anteriores, como as mudanças no regime internacional de comércio e a abertura comercial da década de 1990, contribuíram para o aumento da participação do setor privado e da conciliação deste com o governo. A ABRAPA foi criada nesse contexto de liberalização da economia e de

redemocratização, período em que aumentou o diálogo com o Estado e foram criados mecanismos para isso. A OMC, com o seu sistema de solução de controvérsias, conferiu maior segurança jurídica ao empresariado, favorecendo a disponibilidade deste em buscar uma solução no organismo internacional e aumentando, em consequência, a parceria do empresário com o governo do país que o representa.

CONCLUSÃO

As negociações sobre o caso do algodão continuarão, e os Estados Unidos poderão ou não se adequar às normativas da Organização Mundial do Comércio, de modo a reduzir o montante de seus subsídios agrícolas. Esse dilema acerca da eficácia do Direito Internacional, entretanto, não foi objeto do presente estudo. O intuito desta dissertação era apenas verificar se as vitórias brasileiras no sistema de solução de controvérsias da OMC estavam atreladas à relação entre o setor público e o privado. O caso do algodão demonstrou que sim.

Qual o motivo de as nações africanas do *Cotton Initiative*, que possuem maior problema do que o Brasil com os subsídios norte-americanos, não terem sido responsáveis por iniciar o painel na OMC? Provavelmente por três fatores: falta de recursos financeiros, falta de informação e falta de estrutura. Destes, apenas o último pode ser completamente estatal. Os outros dois são angariados pelo setor empresarial. A estrutura tem a ver com governança interna e aparato burocrático para lidar com questões externas. O conhecimento até pode ter contribuição governamental, mas, sozinho, o Estado não consegue obter a gama de informações necessárias para alegar o “grave prejuízo” e, ainda mais, elaborar sofisticados modelos econométricos. O dinheiro, por seu turno, é um fator atrelado ostensivamente ao setor privado.

Procurou-se, portanto, demonstrar que o Brasil foi hábil em se adequar ao cenário internacional do pós-Guerra Fria. Ao se apresentar, na epígrafe deste texto, um pequeno trecho da obra de Manuel Castells, desejou-se deixar claro, desde o início, que os temas de economia e comércio adquiriram uma dimensão tão importante, de modo que a “sociedade em rede”, amplamente conectada, não se relaciona mais em bases meramente e unicamente estatais. Essa nova sociedade é pluralista e, não apenas comporta a existência de diversos atores, mas também necessita deles.

O empresário, como é de se esperar, é parte fundamental desse sistema. Se a economia é o tema preponderante, os grupos privados são os agentes primordiais de tal temática. No âmbito das soluções de controvérsias da OMC, não poderia ser diferente. Quem são os verdadeiros interessados nas disputas comerciais? O Estado, por óbvio, deseja ganhá-las e obter vantagens sobre outros países, mas não compensa a ele empreender tanto esforço (material e imaterial) para

a causa específica de um setor da economia. Há custos envolvidos, e um deles concerne às rivalidades entre os próprios diferentes ramos empresariais domésticos (vide, no Brasil, os distintos interesses entre a indústria e a agricultura, por exemplo, ou até mesmo, no caso do algodão, quando a CAMEX editou resolução com os produtos que sofreriam medidas compensatórias, verificou-se um alto grau de desconfiança interna).

Dessa forma, um grupo de interesse privado é a unidade natural dos contenciosos comerciais. Embora somente países possam ser parte nas causas levadas ao sistema de solução de controvérsias da OMC, o Estado atua muito mais como um representante processual da firma. Fazendo uma analogia com o Direito Processual Civil, existe o detentor do direito e existe o detentor da capacidade postulatória. Estes nem sempre se confundem e, em qualquer problemática comercial, seja doméstica seja internacional, o possuidor do direito é a empresa.

Foram muitas as transformações por que passou o Estado brasileiro a partir de meados da década de 1980: desde o esgotamento do modelo de industrialização via substituição de importações até o retorno à democracia e o estabelecimento da nova Constituição de 1988. Enquanto isso ocorria internamente, o mundo deixava de lado as questões do capitalismo *versus* socialismo, para passar a se preocupar mais enfaticamente com as conexões econômicas e informacionais entre as nações.

Nesse contexto, surge a OMC com um sistema de solução de controvérsias mais justo e mais transparente que o do GATT-1947, e as controvérsias entre diferentes países têm sido crescentes, uma vez que as relações comerciais entre eles vêm aumentando desde então.

Também nesse cenário, o Brasil passa a se reestruturar institucionalmente. A burocracia sente necessidade de se especializar em comércio internacional e age nesse sentido. O MDIC, o MAPA e o MRE, todas essas pastas apresentam um corpo técnico com plena capacidade de lidar com as novas demandas dessa parte da política externa, que é o comércio exterior.

Ainda nessa conjuntura liberal, os empresários brasileiros enxergam a premência de organizarem seus interesses. Surgem, assim, diversas associações representativas dos mais diferentes segmentos da economia, dentre elas a ABRAPA.

O caso do algodão, portanto, espelha uma realidade das mudanças ocorridas no ambiente internacional e doméstico a partir da década de 1990. O empresário brasileiro, com recursos financeiros e de conhecimento, soube se aliar ao governo para atingir seus objetivos. Não importa que a decisão inicial tenha partido do MAPA, pois Pedro de Camargo Neto havia sido presidente da Sociedade Rural Brasileira e foi, nessa época, que tomou ciência da problemática envolvendo o algodão. A iniciativa do MAPA, assim, foi reflexo das situações ocorridas em âmbito privado.

Apesar da importância conferida ao setor empresarial, de nada adiantaria seus amplos recursos caso o Estado não estivesse aparelhado para essa nova realidade. A estrutura governamental funciona como articuladora dos interesses particulares. Ela fornece os instrumentos para que os fins sejam alcançados. Desse modo, a aliança entre ambos – empresa e governo – caracteriza-se como alicerce fundamental do êxito brasileiro no sistema de solução de controvérsias da OMC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Kenneth W. *et al* (2000). The concept of legalization. **International Organization**, vol. 54, n. 3, pp. 401-419.

ABREU, Marcelo de Paiva (org.) (1990). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)**. Rio de Janeiro: Campus.

ARBIX, Daniel (2008). Contenciosos brasileiros na Organização Mundial do Comércio (OMC): pauta comercial, política e instituições. **Contexto Internacional**, vol. 30, n.3, pp. 655-699.

Associação Brasileira dos Produtores de Algodão. Disponível em: <www.abrapa.com.br>
Último acesso em fev.2012.

_____. Disponível em: <<http://www.abrapa.com.br/institucional/Paginas/A-ABRAPA.aspx>>.
Último acesso em fev. 2012.

AZEVÊDO, Roberto Carvalho de (2010). Reflexões sobre o contencioso do algodão entre o Brasil e os Estados Unidos. **Política Externa**, vol. 19, n. 2.

_____. Depoimento. *In*: COSTA, Sérgio Rodrigues; BUENO, Miguel Garcia (orgs.) (2004). **A saga do algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC**. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, pp. 89-97.

BAFFES, John (2004). **The cotton problem**. Relatório do Trade Department. Washington.

BARRAL, Welber Oliveira (2007). **O comércio internacional**. Belo Horizonte: Del Rey.

BARTON, John *et al* (2006). **The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO**. New Jersey: Princeton University Press.

BAUMANN, Renato; CANUTO, Otaviano; GONÇALVES, Reinaldo (2004). **Economia internacional: teoria e experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Campus.

BEATTIE, Alan (2011). *Hopes fade for accord at Doha talks*. **Financial Times**. Washington, 23 de junho. Disponível em: <<http://www.ft.com/cms/s/0/becebdda-9ce7-11e0-8678-00144feabdc0.html#axzz1sOu3ujgs>> Acesso em mar.2012.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <www.agricultura.gov.br>. Último acesso em mar.2012.

_____. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/camaras-setoriais-e-tematicas>> Acesso em jan.2012

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. <www.mdic.gov.br>. Último acesso em abr.2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1251143349.pdf> Acesso em jan. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. COZENDEY, Carlos Márcio Bicalho. **O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: para além dos contenciosos, a política externa**. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/cgc/Artigo_Contenciosos_OMC_Diretor_DEC.pdf>. Acesso em dez.2011.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à Imprensa nº 421**, de 31 de agosto de 2009. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/08/31/contencioso-do-algodao-arbitragem>> Acesso em mar. 2012.

_____. **Nota à Imprensa nº 167**, de 5 de abril de 2010. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2010/04/05/contencioso-brasil-eua-na-omc-sobre-algodao>> Acesso em mar. 2012.

_____. **Nota à Imprensa nº 367**, de 17 de junho de 2010. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/decisao-da-camex-sobre-o-contencioso-do-algodao>> Acesso em mar. 2012.

_____. Nota à imprensa de 03 de março de 2005. Contencioso Brasil-EUA sobre subsídios ao algodão. *In: Repertório de política externa: posições do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

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

CAPLING, Ann e LOW, Patrick (orgs.) (2010). **Governments, Non-State Actors and Trade Policy-Making. Negotiating Preferentially or Multilaterally?** Cambridge University Press.

CARNEIRO, Dionísio Dias (1990). Crise e esperança: 1974-1980. *In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Elsevier.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (2010). Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. **DADOS**, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 2, pp. 405 a 445.

COASE, Ronald (1937). *The nature of the firm*. **Economica**, New Series, vol. 4, nº 16, pp. 386-405. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0013-0427%28193711%292%3A4%3A16%3C386%3ATNOTF%3E2.0.CO%3B2-B>> Acesso em nov. 2011.

COSTA, Sérgio Rodrigues; BUENO, Miguel Garcia (orgs.) (2004). **A saga do algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC**. Rio de Janeiro: Insight Engenharia.

CRUZ, Sebastião Velasco e (1988). Empresários, economistas e perspectivas da democratização no Brasil. *In: REIS, Fabio Wanderley; O'DONNELL, Guilherme. (orgs.). A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vertice, pp. 256-281.

DINIZ, Eli (1997). **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 229 p.

_____. (1991). Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80. Rio de Janeiro: **DADOS**, vol. 34, n. 3, p. 349-378.

EVANS, Peter (1979). **A tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar.

_____ (1995). **Embedded Autonomy: state and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press.

FRIEDEN, Jeffrey A. (2008). **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

GARRETT, Geoffrey e LANGE, Peter (1996). Internationalization, Institutions and Political Change. *In*: MILNER, Helen e KEOHANE, Robert (eds.). **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 48-75.

GOLDSTEIN, Judith e MARTIN, Lisa (2000). Trade liberalization and domestic politics: a cautionary note. **International Organization**, vol. 54, n. 3, pp. 603-632.

HERZ, Mônica (1997). Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2.

HILL, Christopher (2003). **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan.

HUDEC, Robert E. (1993). **Enforcing international trade law: the evolution of the modern GATT legal system**. Lexis Law.

_____ (1993). A statistical profile of GATT Dispute Settlement Cases. **Minnesota Journal Global of Trade**, vol. 2.

IGLÉCIAS, Wagner (2007). O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. **Revista de Sociologia Política**, n. 28, Curitiba.

Instituto Brasileiro do Algodão. Disponível em: <<http://iba-br.com/pt-index.html>> Último acesso em abr. 2012.

International Cotton Advisory Committee. Disponível em: < <http://icac.org/>> Último acesso em mar.2012.

International Food Policy Research Institute. Disponível em: <<http://www.ifpri.org/>> Último acesso em nov.2011.

JACKSON, John H. (2000). **The jurisprudence of GATT and the WTO: insights on treaty law and economic relations**. New York: Cambridge University Press.

_____ (1997). **The world trading system: law and policy of international economic relations**. 2ª ed. The MIT Press.

KEOHANE, Robert e NYE, Joseph (2001). **Power and Interdependence**. 3ª ed. Longman.

KEOHANE, Robert O. (2010), **Stephen Krasner: Subversive Realist**. APSA 2010 Annual Meeting Paper. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1643351>> Acesso em nov.2011.

KRASNER, Stephen D. (ed.) (1983). **International regimes**. New York: Cornell University Press.

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

LAGO, Luiz Aranha Corrêa do (1990). A retomada do crescimento e as distorções do “Milagre”: 1967-1973. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Elsevier.

LIMA, Maria Regina Soares de (1988). Contexto internacional e democratização no Brasil. *In*: REIS, Fabio Wanderley; O'DONNELL, Guilherme. (orgs.). **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vertice, pp. 200-228.

LIMA, Thiago (2005). **As relações entre Executivo, Legislativo e grupos de interesse norte-americanos no contencioso do algodão**. Cadernos do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea n. 73, São Paulo: CEDEC.

MAEDA, Jorge (2004). Depoimento. *In*: COSTA, Sérgio Rodrigues; BUENO, Miguel Garcia (orgs.) **A saga do algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC**. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, pp. 54-59.

MARCONINI, Mario (2005). **Trade policy-making process in Brazil**. Disponível em: <<http://www6.miami.edu/hemispheric-policy/LSEWorkshopTradePolicy250505.pdf>> Acesso em fev.2012.

MARQUES, Joseph C. (2008). **Foreign policy and the private sector in Brazil**. Tese de doutorado. Universidade de Genebra.

MELLO, Marcos Bernardes de (1999). **Teoria do fato jurídico**. Plano da existência. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, pp. 58-78.

MODIANO, Eduardo e CARNEIRO, Dionísio Dias (1990). Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Elsevier.

MORAES, Marcus Vinicius Pratini de (2004). Prefácio. *In*: COSTA, Sérgio Rodrigues; BUENO, Miguel Garcia (orgs.) **A saga do algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC**. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, pp. 8-13.

NARLIKAR, Amrita (2003). **International Trade and Developing Countries: Bargaining Coalitions in the GATT and WTO**. Routledge.

NASH, John D. e INGCO, Merlinda D. (2004). **Agriculture and the WTO – Creating a trading system for development**. USA: The World Bank and Oxford University Press.

NETO, Pedro de Camargo (2004). Depoimento. *In*: COSTA, Sérgio Rodrigues; BUENO, Miguel Garcia (orgs.) **A saga do algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC**. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, pp. 83-88.

O'DONNELL, Guillermo (1988). Transições, continuidades e alguns paradoxos. *In*: REIS, Fabio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo. (orgs.). **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vertice.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes e PFEIFER, Alberto. Os Empresários e a Política Exterior do Brasil (2006). *In*: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil – Temas e Agendas**. vol. 2, São Paulo: Saraiva.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de (2007). Multilateralismo, democracia e política externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na OMC. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 1.

OLIVEIRA, Nelson de (2004). **Neocorporativismo e política pública: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado**. São Paulo: Loyola.

OLSON, Mancur (1999). **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp.

Organização Mundial do Comércio. **Agreement on Agriculture**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/agriculture_01_e.htm> Acesso em set.2009.

_____. **Agreement on Subsidies and Countervailing Measures**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_01_e.htm> Acesso em set.2009.

_____. **DS 267**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm> Último acesso em mar.2012.

_____. **Dispute cases involving Brazil**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/brazil_e.htm> Acesso em nov.2009.

_____. **Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm> Acesso em nov.2009.

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (2009). **Agricultural policies in OECD countries – monitoring and evaluation (2009)**. OECD publications.

OXFAM. **Cultivating poverty: the impact of US cotton subsidies** (2002). Disponível em: <<http://www.oxfamamerica.org/files/cultivating-poverty.pdf>> Último acesso em dez.2011.

_____ (2004). **Finding the moral fiber. Why reform is urgently needed for a fair cotton trade.** Oxfam briefing paper, n° 69.

PEREIRA, Ana Cristina Paulo (2003). Solução de controvérsias na OMC: teoria e prática. *In*: PEREIRA, Ana Cristina Paulo (org.). **Direito Internacional do Comércio: mecanismo de solução de controvérsias e casos concretos na OMC.** Rio de Janeiro: Lúmen Juris.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento econômico e o empresário** (1962). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1962/62-DesenvEconomicoEmpresario.pdf>> Acesso em jan. 2012.

PETERSMANN, Ernest-Ulrich (1997). **The GATT/WTO Dispute Settlement System.** London: Kluwer Law International.

PIO, Carlos (1997). Liberalização do Comércio: Padrões de Interação entre Elites Burocráticas e Atores Sociais. *In*: DINIZ, Eli Roque; AZEVEDO, Sergio. (orgs.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil.** Brasília: EDUnB/ENAP, pp. 175-211.

RUGGIE, John (1983). International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *In*: KRASNER, Stephen D. (Ed.) **International regimes.** New York: Cornell University Press.

_____ (1975). **International responses to technology: concepts and trends.** International Organization, n. 29(3): 557-583.

SALLUM Jr., Brasílio (1996). **Labirintos - dos generais à Nova República.** São Paulo: Hucitec, 180 p.

SALLUM Jr., Brasílio. ; KUGELMAS, E. (1993). O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80. *In*: SOLA, Lourdes. (org.). **Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas.** São Paulo: Paz e Terra, pp. 280-299.

SATO, Eiiti (2006). De Gatt para a OMC e a agenda do Brasil no comércio internacional. *In*: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil – Temas e Agendas.** vol. 2, São Paulo: Saraiva.

SCHIMANSKI, Silvana (2006). **O contencioso sobre os subsídios ao algodão entre Brasil e Estados Unidos na Organização Mundial do Comércio (2002-2005)**. Porto Alegre: UFRGS, 157 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SHAFFER, Gregory; BADIN, Michelle Rattón Sanchez; ROSENBERG, Barbara (2008). **The trials of winning at the WTO: what lies behind Brazil's success**. Cornell International Law Journal, vol. 41, n. 2.

SHAFFER, Gregory (2003). **Defending interests: public-private partnerships in WTO litigation**. Washington: Brookings Institution Press.

SILVA, Elaini (2007). **Juridicização das relações internacionais e solução de controvérsias: análise do sistema multilateral de comércio**. São Paulo: USP. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SINGER, Paul (1988). Reflexões sobre inflação, conflito distributivo e democracia. *In*: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo. (orgs.). **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vertice.

SMITH, James McCall. The Politics of Dispute Settlement Design: Explaining Legalism in Regional Trade Pacts. **International Organization**, vol. 54, n. 1 (2000), pp. 137-180.

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

SUMNER, Daniel (2005). Boxed In - Conflicts between U.S. Farm Policies and WTO obligations. **Trade Policy Analysis**, n. 32, The CATO Institute.

SWEET, Alec Stone (1999). Judicialization and the Construction of Governance. **Comparative Political Studies**, n. 31: 147-184.

THE WALL STREET JOURNAL (2008). **Cotton clubbed**. Disponível em: <http://online.wsj.com/article/SB121253535297643105.html?mod=opinion_main_review_and_ou_tlooks> Acesso em jul.2008.

THORSTENSEN, Vera (2001). **OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. 2 ed. São Paulo: Aduaneiras.

TOLLINI, Hélio (2004). Depoimento. *In*: COSTA, Sérgio Rodrigues; BUENO, Miguel Garcia (orgs.) **A saga do algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC**. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, pp. 60-67.

VALOR ECONÔMICO (2012). **Nova lei agrícola dos EUA pode ampliar subsídios, avisa Brasil**. Publicado em 8 de fevereiro. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/impreso/agronegocios/nova-lei-agricola-dos-eua-pode-ampliar-subsidios-avisa-brasil>>. Acesso em mar. 2012.

VEIGA, Pedro da Motta (2006). Formulação de políticas comerciais no Brasil: o relacionamento entre o Estado e a sociedade civil: evolução recente. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 86, Ano XX.

VILARINHO, Karen Regina (2007). **Análise da variabilidade genética de populações de *Anthonomus grandis* (Coleoptera: Curculionidae), na cultura do algodoeiro**. Brasília: UnB, 2007. 136 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Agrárias, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília.

YIN, Robert K. (2004). **Case study research: design and methods**. London: Sage Publications.

ZANGL, Bernhard (2008). Judicialization matters! A comparison of Dispute Settlement under GATT and the WTO. **International Studies Quarterly**, n. 52, pp 825–854.

ANEXOS

ANEXO A – BRASIL: CONTENCIOSOS ENCERRADOS OU SUSPENSOS

(Texto elaborado pela CGC/MRE)

A. CONTENCIOSOS INICIADOS PELO BRASIL

1) Argentina — Salvaguardas Transitórias contra Têxteis (DS190)

Terceiras partes: Estados Unidos, Paquistão, Paraguai.

Em fevereiro de 2000, o Brasil pediu a formação de um painel para examinar salvaguardas transitórias aplicadas pela Argentina contra exportações brasileiras de tecidos e mesclas de algodão. As medidas entraram em vigor em julho de 1999 e foram objeto de duas decisões do Órgão de Monitoramento de Têxteis (“*Textile Monitoring Body*”), da OMC, recomendando sua retirada, e de decisão de Tribunal Arbitral (Mercosul), no mesmo sentido. A Argentina retirou as medidas em abril de 2000, após o estabelecimento do painel, que não chegou a ser composto.

Resultado: Positivo. As medidas foram retiradas sem necessidade de composição do painel.

2) Argentina – Direitos Antidumping Definitivos sobre Frangos Provenientes do Brasil (DS241)

Terceiras Partes: Canadá, Chile, Comunidades Européias, Guatemala, Paraguai e EUA.

Relatório do painel:

WT/DS241/R - 22.04.2003

Realizaram-se, em 10 de dezembro de 2001, consultas a respeito da imposição pela Argentina de direitos *antidumping* definitivos às exportações brasileiras de frango para aquele país. Como não houve acordo na etapa de consultas, o Brasil solicitou a formação de um painel, que foi estabelecido em 17 de abril de 2002. Em 5 de julho de 2002, por ocasião de visita presidencial à Argentina, foi firmado compromisso de que se abriria revisão da

medida *antidumping*, ao final da qual, os direitos impostos deveriam ser revogados. Como não o foram, renovou-se o compromisso por mais trinta dias, por meio de novo acordo presidencial, em 26 de setembro de 2002. Não tendo sido cumprido o compromisso, o painel – cujos trabalhos haviam sido suspensos – teve prosseguimento. O relatório final do painel foi adotado pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC no dia 19 de maio de 2003, dando ganho de causa ao Brasil.

Resultado: Ganho de causa ao Brasil.

3) Canadá – Medidas Relativas às Exportações de Aeronaves Civis (DS70)

Terceira Parte: EUA.

<i>Relatório do painel:</i>	<i>WT/DS70/R - 14.04.1999</i>
<i>Relatório do Órgão de Apelação:</i>	<i>WT/DS70/AB/R - 02.08.2000</i>
<i>Relatório do painel de revisão:</i>	<i>WT/DS70/RW - 09.05.2000</i>
<i>Relatório do Órgão de Apelação (Rev.):</i>	<i>WT/DS70/AB/RW - 21.07.2000</i>

O Brasil solicitou consultas ao Canadá sobre os financiamentos às exportações da Bombardier, fabricante de aeronaves, em março de 1997. As consultas estenderam-se até julho de 1998, quando foi estabelecido painel. Este examinou vários programas canadenses e concluiu que havia subsídios proibidos nos programas *Technology Partnerships Canada* e *Canada Account*. O Canadá recorreu e perdeu: o Órgão de Apelação (OA) deu prazo até novembro de 1999 para que o Canadá alterasse os programas. O Governo canadense efetuou mudanças, questionadas em seguida pelo Governo brasileiro. O OA considerou que as mudanças introduzidas no *Technology Partnerships Canada* foram adequadas, mas julgou insuficientes aquelas feitas na *Canada Account*.

Resultado: Ganho de causa ao Brasil.

[Ver também os contenciosos “*Brasil – Programa de Financiamento às Exportações de Aeronaves*” (DS46), na seção IV, e “*Canadá - Créditos à Exportação e Garantias de Empréstimos para Aeronaves Regionais*” (DS222), nesta seção.]

4) Canadá – Créditos à Exportação e Garantias de Empréstimos para Aeronaves Regionais (DS222)

Terceiras Partes: Austrália, EUA, Índia e CE

Relatório do painel: WT/DS222/R - 28.01.2002

Laudo Arbitral WT/DS222/ARB - 23.12.2002

Em fevereiro de 2001, realizaram-se novas consultas a respeito da concessão de subsídios de programas que apoiam as exportações de jatos regionais da Bombardier. No mês seguinte, estabeleceu-se painel. O relatório final do painel, emitido em 9 de novembro de 2001, foi adotado em 19 de fevereiro de 2002, dando ganho de causa ao Brasil no tocante às transações da Bombardier com as empresas Air Wisconsin, Air Nostrum (ambas sob o programa *EDC Canada Account*) e Comair (*EDC Corporate Account*, programa que não havia sido condenado pelo painel DS70) e instruindo o Canadá a retirar os subsídios ilegais “sem demora” (nos termos do Acordo sobre Subsídios). Na reunião do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) realizada em maio, três meses após a adoção do relatório, o Canadá comunicou que não tomaria qualquer medida para a retirada dos subsídios. No mês seguinte, o Brasil solicitou autorização ao OSC para adotar “contramedidas apropriadas” contra o Canadá, no valor de US\$ 3,36 bilhões, montante estimado dos prejuízos totais da Embraer em função dos subsídios proibidos fornecidos pelo governo canadense à Bombardier. O Canadá discordou do montante e o assunto foi encaminhado a arbitragem. O laudo da arbitragem foi entregue em 23 de dezembro de 2002 e concedeu ao Brasil o direito de retaliar comercialmente o Canadá em até US\$ 247,8 milhões. Para calcular esse valor, os árbitros estipularam o valor de US\$ 3,277 milhões por aeronave canadense subsidiada – superior aos subsídios fornecidos por aeronave pelo Brasil (ver contencioso DS46, na Seção IV) – acrescido de 20% pelo fato de que o Canadá havia declarado que não iria retirar os subsídios condenados. Apesar de admitirem que os

subsídios canadenses são maiores do que os brasileiros, os árbitros aplicaram a pena à venda de 63 aeronaves da Bombardier, embora o Brasil houvesse questionado a comercialização de 199 aviões. Além disso, os árbitros utilizaram, para o cálculo, o custo dos subsídios canadenses, e não os prejuízos totais causados à Embraer, como havia pleiteado o Brasil.

Resultado: Ganho de causa ao Brasil.

[Ver também contenciosos “*Canadá – Medidas Relativas às Exportações de Aeronaves Civis*” (DS70), nesta seção, e “*Brasil – Programa de Financiamento às Exportações de Aeronaves*” (DS46), na seção IV.]

5) Comunidades Européias – Medidas relativas à Importação de Carne de Aves (DS69)

Terceiras partes: EUA e Tailândia.

Relatório do painel: WT/DS69/R - 12.03.1998

Relatório do Órgão de Apelação: WT/DS69/AB/R - 13.07.1998

O Brasil solicitou formação de painel contra o mecanismo de administração de quota tarifária para carne de frango utilizado pelas Comunidades Européias (CE). O painel, estabelecido em julho de 1997, deu ganho de causa às CE em relação à distribuição da quota tarifária entre países e ao mecanismo de distribuição das licenças de importação. No entanto, o Brasil obteve ganho de causa no tocante ao “preço de referência” utilizado pelas CE para determinar a aplicabilidade e o montante de uma sobretaxa às importações comunitárias de carne de frango. O Órgão de Apelação confirmou as decisões. As negociações para a adequação do “preço de referência” às recomendações do Órgão de Solução de Controvérsias permitiram aos exportadores brasileiros alcançar seu objetivo, a saber, a apropriação de parcela da renda da quota tarifária (*quota rent*).

Resultado: Ganho parcial de causa ao Brasil.

6) Comunidades Européias – Medidas Relativas ao Tratamento Diferenciado e Favorável do Café (DS154) e Medidas Relativas a Café Solúvel (DS209)

Em dezembro de 1998, o Brasil solicitou consultas às CE para discutir os prejuízos às exportações brasileiras de café solúvel nos últimos anos em decorrência das preferências acordadas a países andinos e centro-americanos no âmbito do chamado “regime drogas” do Sistema Geral de Preferências (SGP) comunitário. Em 12 de outubro de 2000, o Brasil solicitou novas consultas, em que questionou tanto o “regime drogas” quanto o mecanismo de “gradação” do SGP comunitário. Novamente não houve acordo e o Brasil incluiu na pauta do Órgão de Solução de Controvérsias um pedido de estabelecimento de painel. No início de 2001, no entanto, com a apresentação, pela CE, de proposta concreta para negociação entre as partes, o Brasil retirou seu pedido da pauta do OSC. Entre março e julho realizaram-se negociações bilaterais que permitiram uma solução mutuamente satisfatória, com a concessão de quota tarifária para o Brasil em volume e condições que permitiram recuperar o percentual de mercado que o produto brasileiro detinha antes da entrada em vigor do “regime drogas”.

Resultado: Positivo. Contencioso encerrado sem necessidade de estabelecimento de painel.

7) Comunidades Européias – Direitos Antidumping sobre Tubos e Conexões de Ferro Fundido Maleável (DS219)

Terceiras Partes: EUA, Japão, México e Chile.

Relatório do painel: WT/DS219/R - 20.12.2002.

Relatório do Órgão de Apelação: WT/DS219/AB/R - 22.07.2003.

Em fevereiro de 2001, o Brasil realizou consultas com as Comunidades Européias (CE) a propósito da imposição de direitos *antidumping* comunitários sobre exportações de tubos e conexões de ferro da Fundação Tupy. Estabeleceu-se painel em julho de 2001. Em dezembro do mesmo ano e em junho de 2002, realizaram-se, respectivamente, a primeira e

segunda reuniões do painel. Entre uma e outra, as partes mantiveram encontros bilaterais com vistas a uma solução mutuamente satisfatória, mas não se chegou a acordo.

O relatório final do painel, circulado no dia 7 de março de 2003, rejeitou a argumentação do Brasil, mas considerou que, em dois aspectos, a medida em apreço era inconsistente com as normas da OMC:

- (i) *Zeroing* – metodologia que infla a margem de *dumping*, pois não leva em consideração as exportações feitas acima do preço praticado no mercado interno;
- (ii) Falhas na determinação final das CE, na qual não está claro como as autoridades europeias cumpriram as obrigações de examinar certos fatores de dano à indústria local previstos no artigo 3.4 do Acordo sobre *Antidumping*.

O Órgão de Apelação, acionado pelo Brasil em 23 de abril de 2003, emitiu decisão em 22 de julho de 2003, na qual identificou a inconsistência da medida *antidumping* das CE com os artigos 6.2 e 6.4 do Acordo sobre *Antidumping*, pela falha da autoridade investigadora em dar a conhecer à empresa brasileira aspectos fundamentais da investigação no contexto de dano à indústria comunitária. Nas demais questões suscitadas pelo recurso brasileiro, o Órgão de Apelação manteve as decisões do painel.

Os relatórios do painel e do Órgão de Apelação foram adotados pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC no dia 18 de agosto de 2003. Em 17 de março de 2004, as CE notificaram o OSC da edição de regulamento pelo qual as autoridades comunitárias acreditam ter dado cumprimento àquelas decisões. O desfecho do contencioso em pouco ajudou a causa do exportador brasileiro pois, com o novo regulamento, a margem de *dumping* para a empresa brasileira afetada cai de 34,8% para 32%, em função da eliminação do *zeroing*.

Resultado: Ganho parcial de causa ao Brasil.

8) Comunidades Europeias – Regime Europeu de Importação de Bananas (sem número porque à margem do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC)

As Comunidades Europeias (CE) iniciaram formalmente, em 15 de julho de 2004, processo de reconsolidação de sua tarifa para bananas ao amparo do artigo XXVIII do GATT. Esse processo estava vinculado à obrigação assumida pelas CE de modificar seu regime para a importação do produto, regime esse que foi objeto de um painel e de duas arbitragens no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Nesse contexto, as CE deveriam modificar o regime de quotas tarifárias então em vigor e substituí-lo por sistema regido apenas por tarifas e compatível com as regras da OMC, o qual passaria a vigorar a partir de janeiro de 2006.

Pelo regime comunitário de quotas tarifárias, os países ACP¹ se beneficiavam de preferências que incluíam quota com tarifa zero e preferência tarifária de 300 Euros/tonelada para exportações extra-quota. Para os países que exportam bananas às CE em condições de nação mais favorecida (“países NMF”, em sua grande maioria latino-americanos), a tarifa consolidada é de 680 Euros/tonelada, com uma quota de 2,2 milhões de toneladas a 75 Euros/tonelada.

A quota tarifária para os países NMF era administrada por sistema de licenças cuja distribuição era baseada em histórico de importações. Tal sistema tendia a manter as maiores fatias do mercado nas mãos de competidores do Brasil, os quais são exportadores tradicionais para as CE. Apesar de ter um produto altamente competitivo, o Brasil, na condição de exportador recente para aquele mercado, vinha sendo fortemente prejudicado por essas distorções. A passagem para regime exclusivamente tarifário, com a conseqüente eliminação do sistema de quotas e licenças de importação, era, portanto, de todo interesse para o País.

Em 1º de fevereiro de 2005, as CE notificaram à OMC que pretendiam aplicar, no novo regime sem quotas para os países NMF, uma tarifa de 230 euros por tonelada – mais que o triplo da tarifa intra-quota de 75 euros por tonelada. Tal notificação ocorreu a despeito da

¹ Ex-colônias europeias na África, Caribe e Pacífico. Dos 77 países da ACP, 17 beneficiam-se do sistema de preferências comunitário: Barbados, Belize, Congo (República Democrática), Costa do Marfim, Fiji, Guiana, Jamaica, Madagascar, Malawi, Maurício, São Cristóvão e Névis, Suazilândia, Suriname, Tanzânia, Trinidad e Tobago, Zâmbia e Zimbábue.

falta de acordo das CE com os exportadores latino-americanos no decorrer das negociações ao amparo do artigo XXVIII.

Nessas condições, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e Venezuela deram início ao procedimento arbitral previsto na permissão (“waiver”) contido em Decisão Ministerial relativa ao Acordo de Associação ACP-CE, decisão essa adotada pelos membros da OMC na Conferência Ministerial de Doha. O “waiver” constitui a base jurídica, no âmbito da OMC, para a concessão de preferências comerciais aos países ACP pelas CE, já que tais preferências constituiriam, em princípio, violação à cláusula de nação mais favorecida do GATT. O “waiver” prevê a manutenção de tratamento preferencial às exportações de vários produtos dos países ACP até dezembro de 2007, estipulando, por outro lado, que “qualquer parte interessada” poderá solicitar arbitragem dentro de 60 dias da notificação pelas CE de suas intenções com respeito à reconsolidação da tarifa aplicável às bananas exportadas pelos países NMF. Nesse procedimento, que ocorreria à margem do Entendimento sobre Solução de Controvérsias da OMC, caberia aos árbitros determinar “se a reconsolidação prevista da tarifa das CE aplicável à banana teria como resultado a manutenção, pelo menos, do acesso total ao mercado” pelos países NMF. Se, ao final do procedimento, os árbitros concluíssem que as CE não haviam preservado as condições de acesso para os países NMF, o “waiver” seria suspenso no que se aplica a bananas.

Pelo laudo divulgado em 1º de agosto de 2005, os árbitros determinaram que a tarifa inicialmente proposta pelas CE – de 230 Euros/tonelada - não satisfazia os requisitos estabelecidos na Decisão Ministerial. Coube então às CE tomar providências para retificar a questão (“rectify the matter”, nos termos do “waiver”), e estabelecer consultas com os co-demandantes em até 10 dias a contar daquela data. Caso as partes não chegassem a solução mutuamente satisfatória, os árbitros poderiam ser novamente chamados a examinar o assunto.

As partes não lograram alcançar solução mutuamente satisfatória ao longo das consultas. Nessas condições, as próprias CE solicitaram, no dia 26 de setembro, a segunda arbitragem.

Desta vez, caberia aos árbitros determinar se a questão seria “retificada” com o novo regime proposto pelas CE - tarifa única de 187 Euros/tonelada, combinada com limitação de 775.000 toneladas, livre de impostos de importação, para as bananas provenientes de países ACP.

Por laudo divulgado em 27 de outubro de 2005, os árbitros concluíram que o novo regime proposto pelas CE, com tarifa de 187 Euros/tonelada, não garantiria a manutenção do acesso das bananas de origem latino-americana ao mercado comunitário. Com essa decisão, o “waiver” deixaria, em princípio, de se aplicar no que diz respeito a bananas a partir da entrada em vigor do novo regime de importação europeu.

As CE anunciaram, no dia 29 de novembro de 2005, a adoção de regime exclusivamente tarifário, com tarifa de 176 Euros/tonelada para os fornecedores NMF e quota de 775.000 toneladas isenta de tarifa para importações provenientes dos países ACP. O regime anunciado pelas CE, em vigor desde 1º de janeiro de 2006, ademais de reduzir o valor da tarifa inicialmente proposta – 230 Euros/tonelada –, retira as barreiras não-tarifárias vigentes até o ano passado. Vale observar que o novo regime ainda não foi consolidado na lista de compromissos das CE na OMC.

Resultado: Ganho de causa ao Brasil.

9) Estados Unidos – Padrões para Gasolina Reformulada e Convencional (DS2 e DS4)

Relatório do painel: WT/DS2/R - 29.01.1996

Relatório do Órgão de Apelação: WT/DS2/AB/R - 29.04.1996

O Brasil juntou-se à Venezuela no questionamento, em 1995, de aspectos discriminatórios da legislação ambiental norte-americana. Por estabelecer critérios distintos de comercialização para a gasolina produzida nos EUA e para a gasolina importada, o *Clean Air Act* contrariava o princípio de “tratamento nacional” da OMC. O painel e o Órgão de Apelação deram ganho de causa a Brasil e Venezuela. Os Estados Unidos

anunciaram em agosto de 1997 terem implementado as decisões do Órgão de Solução de Controvérsias.

Resultado: Ganho de causa ao Brasil.

10) Estados Unidos – Medidas Compensatórias sobre Certos Produtos Siderúrgicos (DS218)

Em dezembro de 2000, o Brasil solicitou consultas aos EUA para examinar a aplicação de direitos compensatórios sobre produtos siderúrgicos fabricados por empresas brasileiras que haviam recebido subsídios antes do processo de privatização. O Brasil fez ver aos EUA que as medidas compensatórias aplicadas contra as importações provenientes de siderúrgicas brasileiras eram análogas àquelas condenadas no contencioso DS138 (Ver seção III). Ao longo das consultas, ficou evidente que Washington não pretendia alterar sua prática enquanto não estivessem esgotados todos os recursos legais no âmbito da OMC. Paralelamente, o Brasil foi terceira parte no contencioso (DS212) que as Comunidades Européias (CE) moveram contra os EUA sobre matéria assemelhada (Ver Parte V).

Resultado: Contencioso suspenso.

11) Estados Unidos – Lei de Patentes dos EUA (DS224)

O Brasil solicitou consultas em janeiro de 2001 sobre a compatibilidade de dispositivos da legislação norte-americana com o Acordo sobre Aspectos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS). Realizaram-se consultas em abril do mesmo ano. Em função de negociações bilaterais, que redundaram na retirada do painel dos EUA contra o Brasil em matéria de patentes (DS199), o Brasil aceitou não levar adiante esta disputa.

Resultado: Contencioso encerrado sem necessidade de estabelecimento de painel.

[Ver também o contencioso “*Brasil – Medidas Referentes à Proteção Patentária*” (DS199), na seção IV.]

12) Estados Unidos – Direitos Antidumping sobre Silício Metálico do Brasil (DS239)

Em 7 de dezembro de 2001, realizaram-se consultas com os EUA. O Brasil questionou a adoção, por aquele país, de patamares diferenciados de *de minimis*² para determinação de margens de *dumping* em investigações e revisões, bem como a prática de *zeroing*³, já condenada pelo Órgão de Apelação no contencioso DS141 (“*Bed Linen*”). Esses procedimentos podem ter contribuído para a repetida imposição, desde 1991, de direitos *antidumping* sobre as exportações da Companhia Brasileira Carbureto de Cálcio (CBCC). Após as consultas, a empresa decidiu buscar solução por meio de contatos diretos com parceiros e autoridades comerciais dos EUA. Até o momento, não se pediu estabelecimento de painel. Em dezembro de 2003, a empresa comunicou ter atingido seus objetivos. Ver, ainda, na Parte V, o contencioso DS244.

Resultado: Contencioso encerrado sem necessidade de estabelecimento de painel.

13) Estados Unidos – Imposto de Equalização do Estado da Flórida sobre o Suco de Laranja (DS250)

Em 20 de março de 2002, o Brasil solicitou consultas aos Estados Unidos com relação ao "imposto especial de equiparação" (*Equalizing Excise Tax - EET*) aplicado pela Flórida, desde 1970, aos produtos processados de laranja importados, nos termos da *Section* 601.155 da legislação daquele estado. A EET equivaleria à Florida Box Tax, aplicada sobre as laranjas produzidas no estado, e teria o objetivo de eliminar qualquer vantagem que o produto estrangeiro poderia usufruir por não estar sujeito à taxa local. A cobrança da EET, fixada pelo *Florida Department of Citrus (FDOC)*, constituía violação de dispositivos do

² Percentual mínimo abaixo do qual o *dumping* é considerado insignificante.

³ Procedimento que consiste em anular (“zerar”) quaisquer ocorrências em que o preço dos produtos importados seja superior ao “valor normal”.

GATT 1994, notadamente no que diz respeito ao princípio do tratamento nacional (Artigo III), uma vez que a renda auferida era utilizada para promoção exclusiva do suco de laranja da Flórida. Além disso, como a EET não estava prevista no *schedule* dos EUA, anexo e parte integrante do GATT 1994, sua imposição acarretava taxaço acima do permitido pelo Artigo II:1 (b).

O Brasil considera que a EET, da forma como era cobrada e administrada, proporcionava proteço e apoio indevidos aos produtores de cítricos processados da Flórida. Tendo em vista que tais produtos, principalmente na forma de suco de laranja concentrado congelado, encontram-se entre as exportações mais significativas do Brasil aos Estados Unidos, a taxa adicional sobre o suco brasileiro constituía “anulaço e prejuízo” das vantagens resultantes para o Brasil do GATT 1994.

Não tendo havido acordo nas consultas entre Brasil e Estados Unidos, o Governo brasileiro solicitou o estabelecimento de painel na OMC em agosto de 2002. O painel foi estabelecido em 1º de outubro daquele ano, mas o início do processo de sua composição foi adiado por alguns meses para favorecer a busca de solução mutuamente satisfatória. Nesse sentido, realizaram-se reuniões em outubro de 2002 e março de 2003, quando se verificou algum progresso nas conversações.

O processo de composição do painel teve início em abril de 2003, tendo sido realizadas quatro reuniões até julho daquele ano. Em paralelo, foram concluídos processos de ações judiciais que corriam nas cortes norte-americanas contra o Estado da Flórida e o FDOC, também sobre a cobrança da EET, o que auxiliou a conclusão dos entendimentos bilaterais sobre a matéria. Tendo em vista esses desenvolvimentos e a dificuldade em encontrar nomes aceitáveis para ambas as partes, decidiu-se suspender o processo de composição do painel em outubro de 2003.

Em linha com os esforços bilaterais então em curso, o Legislativo da Flórida, na legislatura ordinária que teve início em março de 2004, passou legislação com emenda à Seção 601.155 dos Estatutos da Flórida. Essa emenda foi aprovada pelo Governador da Flórida em 12 de maio de 2004.

Com a referida emenda, os processadores de produtos cítricos importados poderão se recusar a pagar até dois terços da EET, proporção que era tradicionalmente destinada a

campanhas publicitárias e outros métodos de promoção exclusiva do suco de laranja da Flórida, em detrimento do produto similar importado. Ainda de acordo com a nova redação dos estatutos, os processadores poderão também objetar que o terço restante de seu pagamento da EET seja dirigido a atividades de publicidade, relações públicas ou *marketing* pelo FDOC. Neste caso, os recursos auferidos com o pagamento da EET apenas poderão vincular-se a ações relativas à manutenção e administração do FDOC e à elaboração de pesquisas e estudos.

O Governo brasileiro considera que foi alcançada solução mutuamente satisfatória para o contencioso e, nesse sentido, Brasil e EUA dirigiram, em 28 de maio de 2004, notificação conjunta ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Resultado: Ganho de causa para o Brasil.

14) Estados Unidos – Medidas de Salvaguarda Definitivas sobre Importações de Certos Produtos Siderúrgicos (DS259)

Terceiras partes: Canadá, Cuba, Malásia, México, Tailândia, Taiwan, Turquia, Venezuela.

Relatório do painel: WT/DS259/R - 11.07.2003

Relatório do Órgão de Apelação: WT/DS259/AB/R - 10.11.2003

Em 5 de março de 2002, o Presidente dos EUA anunciou medidas de salvaguarda contra produtos siderúrgicos importados, na maioria dos casos mais restritivas que as recomendações decorrentes das investigações de dano realizadas no ano anterior pela ITC (*International Trade Commission*). O Brasil manteve consultas com os EUA ao amparo do Acordo de Salvaguardas antes e depois (1º e 19 de março de 2002) do anúncio das medidas. Nessas consultas, o Brasil ressaltou seu direito à compensação comercial (Artigo 8.1 do AS) pelo prejuízo decorrente das medidas norte-americanas, mas demonstrou disposição para encontrar solução negociada, inclusive por meio de exclusões de produtos brasileiros do âmbito das medidas. Quando ficou claro que os EUA dificilmente atenderiam os pleitos brasileiros, decidiu-se levar o assunto ao Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC.

Realizaram-se consultas em 13 de junho, sem que fosse possível encontrar solução. Em 18 de julho de 2002, o Brasil solicitou o estabelecimento de painel, o qual foi unificado aos painéis pedidos por Comunidades Europeias, Japão, Coréia, China, Noruega, Nova Zelândia e Suíça. Em outubro e dezembro de 2002, realizaram-se as duas reuniões do painel com as partes. O relatório definitivo do painel foi emitido em 11 de julho de 2003, mas os EUA recorreram ao Órgão de Apelação, cujo relatório circulou em 10 de novembro de 2003 e deu ganho de causa aos demandantes. Os EUA acabaram removendo as salvaguardas condenadas.

Resultado: Ganho de causa ao Brasil no painel e no Órgão de Apelação.

15) México – Medida Antidumping Provisória sobre Transformadores Elétricos (DS216)

Em dezembro de 2000, o Brasil solicitou ao México consultas a respeito de investigação para efeitos de imposição de direitos *antidumping* sobre importações de transformadores elétricos. As consultas realizaram-se no mês seguinte. Em março de 2001, a Secretaria de Economia do México publicou Resolução final que concluiu a investigação *antidumping* com a decisão de não impor direitos sobre as importações do Brasil.

Resultado: Positivo. Contencioso encerrado sem necessidade de estabelecimento de painel.

16) Peru – Investigação de Direitos Compensatórios sobre Importações de Ônibus do Brasil (DS112)

O Brasil questionou, em dezembro de 1997, os procedimentos utilizados pelo Peru em investigação de subsídios às exportações de ônibus do Brasil. Não foi necessário solicitar o estabelecimento de painel porque as investigações concluíram pela inexistência de subsídios em montante significativo e, portanto, não resultaram na imposição de direitos compensatórios.

Resultado: Positivo. Contencioso encerrado sem necessidade de estabelecimento de painel.

17) Turquia – Direito Antidumping sobre Conexões de Aço e Ferro (DS208)

Realizaram-se consultas com a Turquia em novembro de 2000 a respeito dos direitos *antidumping* aplicados a produtos da Fundição Tupy. O Brasil optou por não solicitar o estabelecimento do painel.

Resultado: Contencioso suspenso.

B. CONTENCIOSOS NOS QUAIS O BRASIL FOI DEMANDADO

Canadá:

1) Brasil - Programa de Financiamento às Exportações de Aeronaves (DS46)

Terceiras Partes: EUA e União Européia

<i>Relatório do painel:</i>	<i>WT/DS46/R - 14.04.1999</i>
<i>Relatório do Órgão de Apelação:</i>	<i>WT/DS46/AB/R - 02.08.1999</i>
<i>Relatório do painel de revisão:</i>	<i>WT/DS46/RW - 09.05.2000</i>
<i>Relatório do Órgão de Apelação (Rev.):</i>	<i>WT/DS46/AB/RW - 21.07.2000</i>
<i>Laudo da arbitragem:</i>	<i>WT/DS46/ARB - 28.08.2000</i>
<i>Relatório do segundo painel de revisão:</i>	<i>WT/DS46/RW/2 - 26.07.2001</i>

Esta disputa correu em paralelo ao contencioso intitulado *Canadá – Medidas Relativas às Exportações de Aeronaves Civis* (DS70), acima descrito, e concluiu que o programa brasileiro (PROEX) violava os acordos da OMC. O Brasil recorreu e perdeu: o Órgão de Apelação deu prazo até 18 de novembro de 1999 para que o Brasil efetuasse mudanças no PROEX. O Brasil reformulou o programa (PROEX II), mas o Canadá solicitou a abertura de painel de revisão, sob o Artigo 21.5 do DSU, para avaliar as mudanças efetuadas. A disputa na fase de implementação também chegou ao Órgão de

Apelação, que considerou que as modificações feitas no PROEX não atendiam às exigências dos Acordos da OMC. Em dezembro de 2000, o Brasil introduziu novas mudanças no programa (PROEX III), mas insistiu em dar cumprimento integral aos contratos anteriores a 18 de novembro de 1999. Em consequência, o Governo canadense obteve autorização da OMC para aplicar retaliação (aumento de tarifas sobre produtos brasileiros ou suspensão de outras obrigações) até o montante anual de US\$ 233 milhões. O Canadá ainda não fez uso da autorização de retaliar.

Em fevereiro de 2001, em sessão extraordinária, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) aprovou o pedido canadense de estabelecimento de novo painel de revisão para examinar o PROEX III. EUA, Comunidades Europeias, Austrália e Coreia atuaram como Terceiras Partes. Em 23 de agosto do mesmo ano, o OSC adotou o relatório final do painel, que concluiu ser o PROEX III compatível com os compromissos brasileiros na OMC.

Resultado: Ganho de causa ao Canadá no painel original. Ganho de causa ao Brasil no último painel de revisão.

[Ver também, na seção III, os contenciosos “*Canadá – Medidas Relativas às Exportações de Aeronaves Civis*” (DS70) e “*Canadá – Créditos à Exportação e Garantias de Empréstimos para Aeronaves Regionais*” (DS222).]

Comunidades Européias:

2) Brasil – Medidas sobre Licenciamento a Importações e Preços Mínimos de Importação (DS183)

Em novembro de 1999, realizaram-se consultas entre Brasil e Comunidades Européias (CE) sobre procedimentos de licenciamento de importações e de valoração aduaneira adotados pelo Brasil. Os EUA participaram como terceira parte. A CE e os EUA não solicitaram estabelecimento de painel.

Resultado: Contencioso suspenso.

Comunidades Européias, Estados Unidos, Suíça, Japão, Austrália, Coreia:

3) Brasil – Medidas Relativas a Prazos de Pagamento para Importações (DS116)

Em janeiro de 1998, vários países solicitaram consultas com relação às medidas sobre contratação de câmbio para importação previstas na Medida Provisória 1.569-9, de 11 de Dezembro de 1997. Nenhum país decidiu solicitar o estabelecimento de painel.

Resultado: Contencioso suspenso.

Estados Unidos:

4) Brasil – Medidas sobre Preços Mínimos de Importação (DS197)

A pedido do Governo norte-americano, foram realizadas, em julho de 2000, consultas formais (tendo as Comunidades Européias participado como terceira parte interessada) sobre supostos procedimentos de licenciamento não automático e de valoração aduaneira adotados pelo Brasil. Na prática, as consultas circunscreveram-se a valoração

aduaneira. Em agosto de 2000, o Brasil encaminhou respostas a perguntas apresentadas pelos EUA por ocasião das consultas. Os EUA não solicitaram estabelecimento de painel.

Resultado: Contencioso suspenso.

Estados Unidos:

5) Brasil – Medidas Referentes à Proteção Patentária (DS199)

A primeira reunião de consultas realizou-se em junho de 2000. Nova reunião ocorreu em dezembro do mesmo ano. Em fevereiro do ano seguinte, foi estabelecido painel a pedido dos EUA. Em negociações bilaterais, concordou-se com a retirada do painel em troca do compromisso de que eventuais casos de licença compulsória afetando empresas norte-americanas seriam previamente notificados pelo Brasil no âmbito do Mecanismo Bilateral Brasil – Estados Unidos sobre Comércio e Investimentos. O entendimento foi formalizado em julho de 2001.

Resultado: Contencioso resolvido de modo satisfatório para o Brasil sem necessidade de conformação de painel.

[Ver também o contencioso “Estados Unidos – Lei de Patentes dos EUA” (DS224), na seção III.]

Estados Unidos, Comunidades Européias, Japão, Coréia e Canadá:

6) Brasil – Certas Medidas Referentes a Comércio e Investimento no Setor Automotivo (DS51, 52, 65 e 81)

Em agosto de 1996, diversos países questionaram, sob o Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs), dispositivos do regime estabelecido pelo Governo brasileiro para estimular o estabelecimento de montadoras de automóveis no país.

As consultas resultaram no estabelecimento de quotas tarifárias, o que permitiu evitar a abertura de painel.

Resultado: Assunto resolvido sem necessidade de estabelecimento de painel; satisfatório para o Brasil.

Filipinas:

7) Brasil – Medidas Referentes a Coco Ralado (DS22)

Terceiras partes: Canadá, CE, EUA, Indonésia, Malásia e Sri Lanka.

Relatório do painel: WT/DS22/R - 17.10.1996

Relatório do Órgão de Apelação: WT/DS22/AB/R - 21.02.1997

As Filipinas questionaram direitos compensatórios aplicados pelo Brasil às importações de coco ralado provenientes daquele país, alegando descumprimento do artigo 6 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. O Brasil argumentou que a lei aplicável no caso era o código da Rodada Tóquio, uma vez que a investigação havia sido iniciada antes da entrada em vigor dos acordos da Rodada Uruguai. O painel (outubro de 1996) e o Órgão de Apelação (fevereiro de 1997) decidiram em favor do Brasil.

Resultado: Ganho de causa ao Brasil

Índia:

8) Brasil – Direitos Antidumping sobre Sacos de Juta (DS229)

Em abril de 2001, a Índia encaminhou pedido formal de consultas relativo à imposição, pelo Brasil, de direitos de *antidumping* sobre sacos de juta daquele país. As consultas se realizaram no mesmo mês. Em junho seguinte, o Brasil encaminhou respostas

às questões formuladas pela Índia naquela reunião de consultas. A Índia não solicitou estabelecimento de painel.

Resultado: Contencioso suspenso.

Sri Lanka:

9) Brasil – Medidas Compensatórias Referentes a Coco Ralado (DS30)

O Sri Lanka solicitou consultas no dia 23 de fevereiro de 1996 sobre a mesma medida que as Filipinas (DS22), mas não chegou a pedir a formação de painel.

Resultado: Assunto resolvido sem necessidade de estabelecimento de painel; satisfatório para o Brasil.

C. CONTENCIOSOS NOS QUAIS O BRASIL ATUOU COMO TERCEIRA PARTE

(1) *Argentina – Medidas de Salvaguarda sobre Importações de Calçados* (painéis solicitados pelos EUA [DS56] e pelas Comunidades Européias (CE) [DS121]). Reclamantes questionaram a legislação argentina quanto à imposição de salvaguardas (na forma de tarifas) às importações de calçados. Ganho de causa aos reclamantes. Relatórios do painel e do Órgão de Apelação adotados em abril de 1998 (DS56) e janeiro de 2000 (DS121).

Relatórios do painel: WT/DS56/R - 25.11.1997 e

WT/DS121/R - 25.06.1999

Relatórios do Órgão de Apelação: WT/DS56/AB/R - 27.03.1998

WT/DS121/AB/R - 14.12.1999

(2) *Canadá – Proteção Patentária de Produtos Farmacêuticos* (painel solicitado pelas Comunidades Européias; DS114). As Comunidades Européias (CE) questionaram a conformidade da legislação canadense na área de invenção de produtos farmacêuticos com o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS). Em março de 2000,

foi circulado o relatório do painel, que deu ganho de causa às CE. O Canadá informou, em outubro de 2000, que havia implementado as recomendações do Órgão de Solução de Controvérsias.

Relatório do painel: WT/DS114/R - 17.03.2000

- (3) *Comunidades Europeias – Medidas Relativas a Amianto e Produtos Contendo Amianto* (painel solicitado pelo Canadá; DS135). Questionava-se a legislação francesa que proibia a importação e comercialização de amianto com vistas à proteção da saúde humana. Ganho de causa às CE. Relatório do Órgão de Apelação adotado em abril de 2001.

Relatório do painel: WT/DS135/R - 18.09.2000

Relatório do Órgão de Apelação: WT/DS135/AB/R - 12.03.2001

- (4) *Comunidades Europeias – Condições de Concessão de Preferências Tarifárias para Países em Desenvolvimento* (painel solicitado pela Índia; DS246). O painel foi estabelecido em 27 de janeiro de 2003. A Índia contestou o uso, pelas Comunidades Europeias (CE), de critérios discriminatórios entre países em desenvolvimento na concessão de preferências tarifárias via Sistema Geral de Preferências (SGP). O relatório final do painel foi emitido em 1º de dezembro de 2003, dando ganho de causa à Índia. As CE apelaram em 08 de janeiro de 2004. A decisão do Órgão de Apelação (OA), de 7 de abril de 2004, manteve a condenação ao SGP comunitário, embora tenha revertido algumas importantes decisões do painel (interpretação sobre o caráter não-discriminatório desse tipo de mecanismo). Em 20 de setembro de 2004, circulou laudo arbitral que estabeleceu o prazo de 14 meses e 11 dias (a contar da adoção dos relatórios pelo Órgão de Solução de Controvérsias – OSC –, 20 de abril de 2004) para que as CE implementem a decisão do mecanismo de solução de controvérsias. Por meio da Regulamentação do Conselho nº 980/2005, de 27 de junho de 2005, as CE comunicaram ao OSC, em 08 de julho de 2005, que implementaram todas as recomendações do OA.

Relatório do painel: WT/DS246/R - 01.12.2003

Relatório do Órgão de Apelação: WT/DS246/AB/R - 07.04.2004

(5) *Estados Unidos – Imposição de Medidas Compensatórias sobre Certos Produtos de Aço ao Carbono, Chumbo e Bismuto Laminados a Quente Originários do Reino Unido* (DS138). O painel foi solicitado pelas Comunidades Europeias (CE) contra os direitos compensatórios aplicados pelos EUA por subsídios concedidos à *British Steel* antes do processo de privatização. Ganho de causa às CE. Em julho de 2000, os EUA informaram que haviam implementado as recomendações do Órgão de Solução de Controvérsias.

Relatório do painel: WT/DS138/R - 23.12.1999

Relatório do Órgão de Apelação: WT/DS138/AB/R - 10.05.2000

(6) *Estados Unidos - Seção 301-310 da Lei de Comércio de 1974* (painel solicitado pelas Comunidades Europeias; DS152). O painel determinou que a parte questionada da legislação norte-americana (que questionava o USTR a suspender a concessão de benefícios ou impor tarifas e outras restrições ao comércio de bens em casos de violação dos direitos comerciais dos EUA) não era incompatível com as regras da OMC. O relatório final foi adotado pelo Órgão de Solução de Controvérsias em janeiro de 2000.

Relatório do painel: WT/DS152/R – 22.12.1999

(7) *Estados Unidos – Seção 110(5) do “US Copyright Act”* (painel solicitado pelas Comunidades Europeias; DS160). A disputa analisou, à luz das disposições do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), limitações impostas pela legislação americana a certos direitos de exclusividade relacionados ao Direito Autoral. O relatório, adotado em junho de 2000, deu ganho de causa às Comunidades Europeias.

Relatório do painel: WT/DS160/R – 15.06.2000

(8) *Estados Unidos – Medidas Antidumping sobre Certos Produtos Siderúrgicos Laminados a Quente* (painel solicitado pelo Japão; DS184). O Japão questionou a metodologia utilizada pelo USTR para a aplicação de medidas *antidumping*. O relatório do Órgão de Apelação, confirmando as conclusões do painel em favor do Japão, foi adotado em 23 de agosto de 2001. Em 10 de setembro, os Estados Unidos informaram sua decisão de implementá-lo, o que se deu por meio de

resolução do Departamento de Comércio, em 22 de novembro de 2002. Na última legislatura, foram introduzidos instrumentos normativos para implementar as recomendações e normas do DSB, num esforço conjunto com o Executivo.

Relatório do painel: WT/DS184/R - 28.02.2001

Relatório do Órgão de Apelação: WT/DS184/AB/R - 24.07.2001

- (9) *Estados Unidos - Medidas Compensatórias sobre Certos Produtos Oriundos das Comunidades Européias* (painel solicitado pelas Comunidades Européias para examinar medidas compensatórias aplicadas pelos EUA sobre produtos siderúrgicos de empresas privatizadas; DS212). O relatório do Órgão de Apelação, ainda que de forma menos veemente que a do painel, condenou a metodologia aplicada pelos Estados Unidos para determinar se a empresa privatizada continua a beneficiar-se dos subsídios concedidos antes do processo de transferência de propriedade. O painel de implementação, composto em outubro de 2004, ainda não concluiu os trabalhos.

Relatório do painel: WT/DS212/R - 31.07.2002

Relatório do Órgão de Apelação: WT/DS212/AB/R - 09.12.2002

- (10) *Estados Unidos – Revisão de Fim de Período dos Direitos Antidumping Aplicados aos Produtos Planos de Aço-Carbono Resistentes à Corrosão Provenientes do Japão* (painel solicitado pelo Japão; DS244). O painel foi estabelecido no dia 22 de maio de 2002. A petição do Brasil concentrou-se nos conceitos de “zeroing” e “de minimis” diferenciados. O relatório do painel, circulado em 14 de agosto de 2003, deu ganho de causa aos EUA no que se refere ao “de minimis” diferenciado. . O Japão anunciou recurso ao Órgão de Apelação (OA), mas não apelou no que se refere a “de minimis”. O relatório do OA reverteu as conclusões do relatório do painel, dando ganho de causa ao Japão no que se refere a “zeroing”.

Relatório do painel: WT/DS244/R - 14.08.2003

Relatório do Órgão de Apelação: WT/DS244/AB/R - 15.12.2003

(11) *Japão – Medidas Relativas a Produtos Agrícolas* (painel solicitado pelos EUA; DS76). Os EUA questionaram os testes aplicados pelo Governo japonês para confirmar a eficiência da quarentena aplicada a certos produtos agrícolas. O relatório do Órgão de Apelação, de fevereiro de 1999, deu ganho de causa aos EUA.

Relatório do painel: WT/DS76/R - 27.10.1998

Relatório do Órgão de Apelação: WT/DS76/AB/R - 22.02.1999

(12) *Japão – Medidas Relativas à Importação de Maçãs* (painel solicitado pelos EUA; DS245). O relatório do painel, circulado em 15 de julho de 2003, concluiu que as medidas impostas pelo Japão sobre importação de maçãs – com o objetivo de prevenir uma praga – violavam o Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. O Japão anunciou recurso ao Órgão de Apelação, mas este manteve as decisões do painel em 26 de novembro de 2003. Em 30 de julho de 2004, a pedido dos Estados Unidos, foi estabelecido painel para examinar as medidas adotadas pelo Japão a título de implementação das recomendações do Órgão de Solução de Controvérsias. O painel de implementação foi circulado em 23 de junho de 2005 e considerou que as novas medidas fitossanitárias japonesas ainda não estavam em conformidade com o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias.

Relatório do painel: WT/DS245/R - 15.07.2003

Relatório do Órgão de Apelação: WT/DS245/AB/R - 26.11.2003

Relatório de implementação: WT/DS245/RW - 23.06.2005

(13) *México – Medidas Relativas a Serviços de Telecomunicações* (painel solicitado pelos EUA; DS204). Trata-se do primeiro caso exclusivamente sobre o tema de serviços (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços –GATS–, Anexo sobre Telecomunicações). Os EUA consideraram que havia dispositivos discriminatórios e anti-competitivos na legislação mexicana. O relatório final do painel, adotado em 1º de junho de 2004, concluiu pela inconsistência das medidas mexicanas questionadas com normas do GATS. México e EUA notificaram acordo sobre a implementação da decisão do painel.

Relatório do painel: WT/DS204/R – 02.04.2004

ANEXO B – Lei nº 12.270/2010

Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 12.270, DE 24 DE JUNHO DE 2010.

Conversão da Medida Provisória nº 482, de 2009

Dispõe sobre medidas de suspensão de concessões ou outras obrigações do País relativas aos direitos de propriedade intelectual e outros, em casos de descumprimento de obrigações do Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre medidas de suspensão de concessões ou outras obrigações do País relativas aos direitos de propriedade intelectual e outros, em casos de descumprimento de obrigações multilaterais por Membro da Organização Mundial do Comércio - OMC, quando a República Federativa do Brasil tenha sido autorizada pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC a suspender a aplicação para o referido Membro de concessões ou outras obrigações sob os Acordos da OMC.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio de 1994: o tratado que institui a Organização Mundial do Comércio, concluído em Maraqueche, em 12 de abril de 1994, constante da Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT, de 12 de abril de 1994, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994;

II - Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio: o Acordo integrante do Anexo 1C da Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT, de 1994, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994;

III - Entendimento sobre Soluções de Controvérsias: o Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Soluções de Controvérsias da OMC, integrante do Anexo II da Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT, de 1994, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994; e

IV - direitos de propriedade intelectual: direitos relativos à propriedade intelectual de:

- a) obras literárias, artísticas e científicas;
- b) artistas intérpretes ou executantes, produtores de fonogramas e organismos de radiodifusão;
- c) programas de computador;
- d) marcas;
- e) indicações geográficas;
- f) desenhos industriais;

- g) patentes de invenção e de modelos de utilidade;
- h) cultivares ou variedades vegetais;
- i) topografias de circuitos integrados;
- j) informações confidenciais ou não divulgadas; e
- k) demais direitos de propriedade intelectual estabelecidos pela legislação brasileira vigente.

Art. 3º Na aplicação desta Lei, poderão ser adotadas as seguintes medidas:

I - suspensão de direitos de propriedade intelectual;

II - limitação de direitos de propriedade intelectual;

III - alteração de medidas para a aplicação de normas de proteção de direitos de propriedade intelectual;

IV - alteração de medidas para obtenção e manutenção de direitos de propriedade intelectual;

V - bloqueio temporário de remessa de royalties ou remuneração relativa ao exercício de direitos de propriedade intelectual; e

VI - aplicação de direitos de natureza comercial sobre a remuneração do titular de direitos de propriedade intelectual.

Parágrafo único. Para efeitos de aplicação das medidas de que trata este artigo, serão consideradas as disposições relativas aos procedimentos registraes previstos na legislação pertinente, respeitadas as atribuições do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Art. 4º As medidas previstas nesta Lei podem ser aplicadas às seguintes Partes do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio:

I - Parte II - sobre padrões relativos à existência, abrangência e exercício de direitos de propriedade intelectual no que concerne a:

a) direito do autor e direitos conexos;

b) marcas;

c) indicações geográficas;

d) desenhos industriais;

e) patentes;

f) topografias de circuitos integrados; e

g) proteção de informação confidencial ou proteção de informação não divulgada;

II - Parte III - sobre aplicação de normas de proteção dos direitos de propriedade intelectual;

e

III - Parte IV - sobre obtenção e manutenção de direitos de propriedade intelectual e procedimentos interpartes conexos.

§ 1º A proteção da propriedade intelectual de programas de computador, conforme obrigações internacionais, é considerada como parte integrante da alínea a do inciso I do caput deste artigo.

§ 2º A proteção da propriedade intelectual de cultivares ou variedades vegetais, conforme obrigações internacionais, é considerada como parte integrante das obrigações decorrentes da alínea e do inciso I do caput deste artigo, nos termos da alínea b do parágrafo 3 do artigo 27 do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio.

Art. 5º As medidas de que trata esta Lei somente poderão atingir requerentes, titulares ou licenciados de direitos de propriedade intelectual que sejam:

I - pessoas naturais nacionais do Membro da OMC, na situação descrita no art. 1º, ou nele domiciliadas; ou

II - pessoas jurídicas domiciliadas ou com estabelecimento no Membro da OMC, na situação descrita no art. 1º.

Art. 6º As medidas de que trata esta Lei poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, na forma aprovada em resolução do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, nos seguintes modos:

I - postergação do início da proteção a partir de data a ser definida pelo Poder Executivo, com a consequente redução do prazo de proteção, para pedidos em andamento de proteção de propriedade intelectual;

II - subtração do prazo de proteção, por prazo determinado, em qualquer momento de sua duração;

III - licenciamento ou uso público não comercial, sem autorização do titular;

IV - suspensão do direito exclusivo do titular de impedir a importação e comercialização no mercado interno de bens que incorporem direitos de patente, ainda que o bem importado não tenha sido colocado no mercado externo diretamente pelo titular dos direitos de propriedade intelectual ou com seu consentimento;

V - majoração ou instituição de adicional sobre os valores devidos aos órgãos ou entidades da administração pública para efetivação de registros de direitos de propriedade intelectual, inclusive para sua obtenção e manutenção;

VI - bloqueio temporário de remessas de royalties ou remuneração relativa ao exercício de direitos de propriedade intelectual dos licenciados nacionais ou autorizados no território nacional;

VII - aplicação de direitos de natureza comercial a serem deduzidos da remuneração a que fizer jus o titular de direitos de propriedade intelectual; ou

VIII - criação de obrigatoriedade de registro para obtenção e manutenção de direitos de propriedade intelectual.

§ 1º No caso de cessação das medidas de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, a retomada ou restabelecimento da proteção não importa:

I - em restituição do prazo subtraído, ainda que o direito dependa de concessão de direitos ou ato registral efetivados posteriormente à cessação; ou

II - em prorrogação do prazo de proteção.

§ 2º No caso de que trata o inciso III do caput deste artigo, a medida poderá ser aplicada com ou sem remuneração.

§ 3º No caso da medida de que trata o inciso VIII deste artigo, o requerimento do registro será efetuado antes da distribuição, comercialização ou comunicação ao público das obras protegidas por direitos de autor e direitos conexos protegidos em território nacional.

§ 4º O requerimento de que trata o § 3º deste artigo será efetuado pelo titular dos direitos de autor e direitos conexos, respondendo solidariamente o seu representante legal e o responsável por efetuar a remuneração dos respectivos direitos de propriedade intelectual.

§ 5º O descumprimento do disposto no § 4º deste artigo implicará, alternativa ou cumulativamente, nos termos e gradação estabelecidos na regulamentação desta Lei:

- I - apreensão de exemplares;
- II - suspensão da comunicação ao público;
- III - suspensão da comercialização; ou
- IV - multa de até 100 (cem) vezes o valor do registro.

Art. 7º A aplicação de direitos de natureza comercial de que trata o inciso VII do art. 6º será aprovada por resolução do Conselho de Ministros da Camex, por prazo determinado, mediante aplicação de percentual compensatório sobre o montante da remuneração a que fazem jus as pessoas mencionadas no art. 5º.

§ 1º É responsável pelo recolhimento de direitos de natureza comercial a pessoa física ou jurídica que efetuar, com recursos mantidos no País ou no exterior, por qualquer meio, o pagamento, a remessa, o crédito ou a transferência de recursos financeiros que sejam, direta ou indiretamente, destinados a remunerar os direitos de propriedade intelectual abrangidos pela resolução do Conselho de Ministros da Camex de que trata o caput deste artigo.

§ 2º O recolhimento dos direitos de natureza comercial de que trata o caput deste artigo independe de quaisquer ações de natureza administrativa ou tributária e será devido em reais na data do pagamento, da remessa, do crédito ou da transferência de que trata o § 1º, adotando-se para a conversão, quando aplicável:

I - a taxa de câmbio utilizada no fechamento do contrato de câmbio após a dedução do direito a ser recolhido, quando for realizado contrato de câmbio por agentes autorizados a operar no mercado de câmbio do País; ou

II - nos demais casos:

a) taxa de câmbio, para venda, da moeda estrangeira utilizada, divulgada pelo Banco Central do Brasil, referente ao dia anterior ao pagamento, à remessa, ao crédito ou à transferência; ou

b) quando a moeda estrangeira utilizada não tiver cotação divulgada pelo Banco Central do Brasil, a taxa de câmbio dessa moeda em relação ao dólar dos Estados Unidos da América, subsequentemente convertida em relação ao real, mediante a utilização da taxa de câmbio do dólar em relação ao real, obtida nos termos da alínea a deste inciso.

§ 3º A falta de recolhimento dos direitos de natureza comercial de que trata o caput deste artigo acarretará:

I - no caso de pagamento espontâneo realizado após a remessa, o pagamento, o crédito ou a transferência de que trata o § 1º, a incidência de multa de mora e de juros de mora; e

II - no caso de exigência de ofício, multa de 75% (setenta e cinco por cento) e dos juros de mora previstos no inciso I.

§ 4º A multa de mora prevista no inciso I do § 3º será calculada à taxa de 0,33% (trinta e três centésimos por cento) por dia de atraso, a partir do primeiro dia subsequente à data da remessa, do pagamento, do crédito ou da transferência de que trata o § 1º até o dia em que ocorrer o seu pagamento, limitada a 20% (vinte por cento).

§ 5º Os juros de mora previstos no inciso I do § 3º serão calculados à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC, para títulos federais, acumulada, mensalmente, a partir do primeiro dia do mês subsequente à remessa, ao pagamento, ao crédito ou à transferência de que trata o § 1º até o último dia do mês anterior ao do pagamento e de 1% (um por cento) no mês do pagamento.

§ 6º A multa de que trata o inciso II do § 3º será exigida isoladamente quando os direitos de natureza comercial de que trata este artigo houverem sido pagos após a remessa, o pagamento, o crédito ou a transferência de que trata o § 1º às pessoas mencionadas no art. 5º, mas sem acréscimos moratórios.

§ 7º A realização da operação de câmbio para fins de remessa ao exterior ou a realização da transferência internacional em reais, na forma da legislação vigente, fica condicionada à comprovação do recolhimento dos direitos de natureza comercial de que trata o caput deste artigo, sujeitando a instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional que efetuar a referida operação, nos casos de descumprimento deste parágrafo, à multa de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor dos direitos de natureza comercial, ainda que o pagamento desses direitos tenha sido efetuado posteriormente pelas pessoas mencionadas no § 1º deste artigo.

§ 8º A exigência de ofício de direitos de natureza comercial de que trata o caput deste artigo, bem como dos acréscimos moratórios e das penalidades, será formalizada em auto de infração lavrado por Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, observado o disposto no Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, e o prazo de 5 (cinco) anos contados da data da remessa, do pagamento, do crédito ou da transferência de que trata o § 1º.

§ 9º Verificado o inadimplemento da obrigação, a Secretaria da Receita Federal do Brasil encaminhará o débito à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN para inscrição em Dívida Ativa da União e respectiva cobrança, observado o prazo de prescrição de 5 (cinco) anos.

§ 10. Somente serão passíveis de ressarcimento os valores recolhidos a título de cobrança de direitos de que trata o caput deste artigo nos casos de pagamento indevido ou em valor maior que o devido, observados os procedimentos estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 11. Os valores recolhidos a título do direito de natureza comercial de que trata o caput deste artigo serão registrados como receitas originárias e classificados na categoria de "Receita Decorrente de Medidas de Suspensão de Concessões dos Direitos de Propriedade Intelectual" e serão destinados ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para aplicação em ações de comércio exterior, conforme diretrizes aprovadas e estabelecidas em resolução do Conselho de Ministros da Camex.

§ 12. Os valores recolhidos a título de multa de mora e de ofício, bem como os juros de mora, de que tratam os §§ 3º e 8º deste artigo, serão destinados ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo art. 6º do Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975.

Art. 8º Durante a vigência e nos limites estabelecidos para a aplicação de quaisquer das medidas de que trata esta Lei, ficam suspensos, para as pessoas de que trata o art. 5º:

I - a aplicação do princípio do tratamento nacional e do princípio da nação mais favorecida, cabendo a aplicação de tratamento discriminatório nos termos do Entendimento Relativo a Normas e Procedimentos sobre Soluções de Controvérsias da OMC;

II - os direitos conferidos ao titular ou requerente de direitos de propriedade intelectual nos termos da legislação vigente de propriedade intelectual, de que trata o art. 4º;

III - os direitos conferidos para os beneficiários ou requerentes da proteção contra o uso comercial desleal de informações relativas aos resultados de testes ou outros dados não divulgados apresentados às autoridades competentes como condição para aprovar ou manter o registro para a comercialização de produtos; e

IV - a obtenção e manutenção de direitos de propriedade intelectual e procedimentos interpartes conexos.

Parágrafo único. A aplicação das medidas previstas nesta Lei não importa em qualquer tipo de remuneração ou compensação relativa ao exercício de direitos por terceiros, ressalvados os casos de licenciamento ou uso público não comercial remunerados sem autorização do titular.

Art. 9º A aplicação de medidas previstas nesta Lei será precedida de relatório preliminar da Camex, com minuta das medidas e respectiva fundamentação.

§ 1º As partes interessadas terão prazo de 20 (vinte) dias para apresentar manifestação, a partir da data da publicação do relatório preliminar no Diário Oficial da União.

§ 2º Decorrido o prazo previsto no § 1º, o Conselho de Ministros da Camex decidirá em caráter final, salvo se deliberar pela aplicação de medida não contida no relatório preliminar, ocasião em que deverá ser repetido o procedimento descrito neste artigo.

§ 3º Na aplicação das medidas de que trata esta Lei, poderão ser avaliadas propostas apresentadas pelos setores brasileiros que solicitaram o recurso ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC que originou a autorização de que trata o art. 1º desta Lei.

Art. 10. As medidas de que trata esta Lei terão prazo determinado e somente poderão ser adotadas enquanto perdurar a autorização do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Parágrafo único. O restabelecimento, no âmbito da OMC, a qualquer tempo, de concessões ou de outras obrigações brasileiras suspensas:

I - não importa na restauração de direitos que tenham sido afetados pela aplicação das medidas; e

II - não prejudicará os interesses legítimos de terceiros decorrentes de contratos firmados ou de usos autorizados pelo Poder Executivo, durante a aplicação de medidas adotadas com fundamento nesta Lei.

Art. 11. O Poder Executivo estabelecerá mecanismos para monitorar a aplicação das medidas adotadas com fundamento nesta Lei.

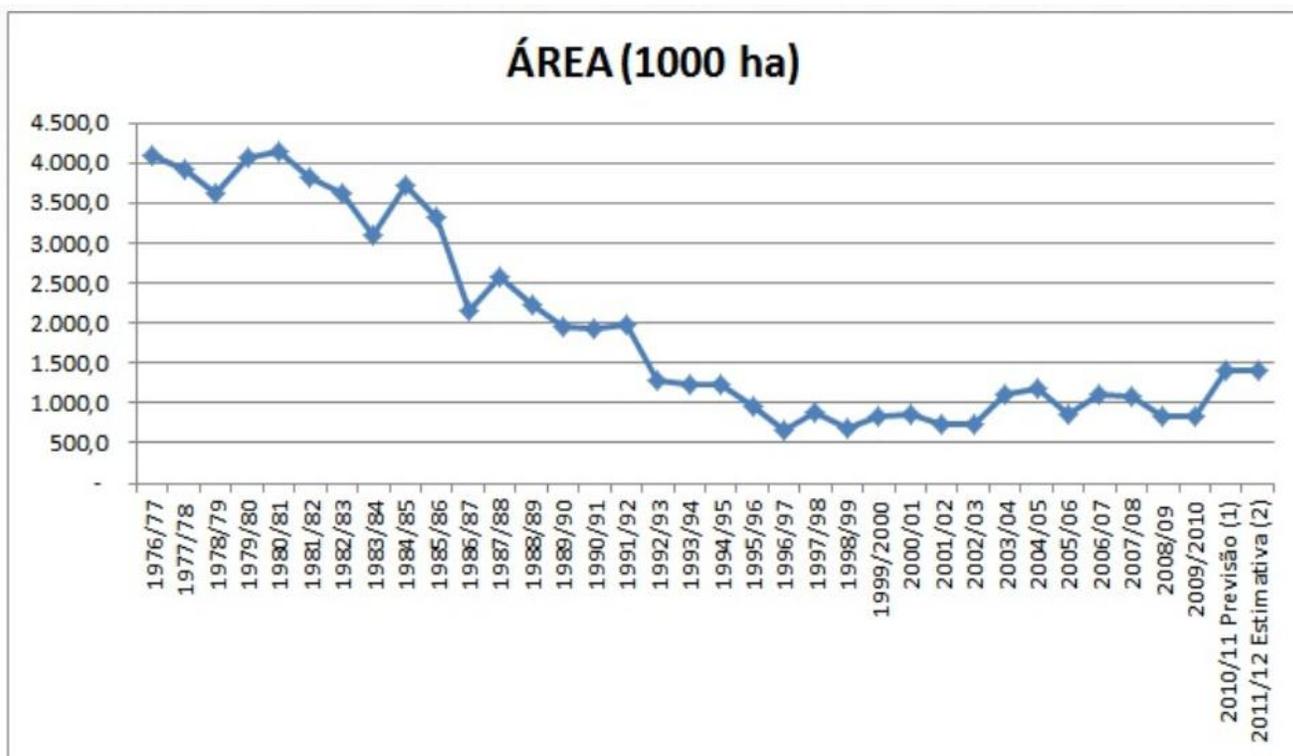
Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de junho de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Celso Luiz Nunes Amorim

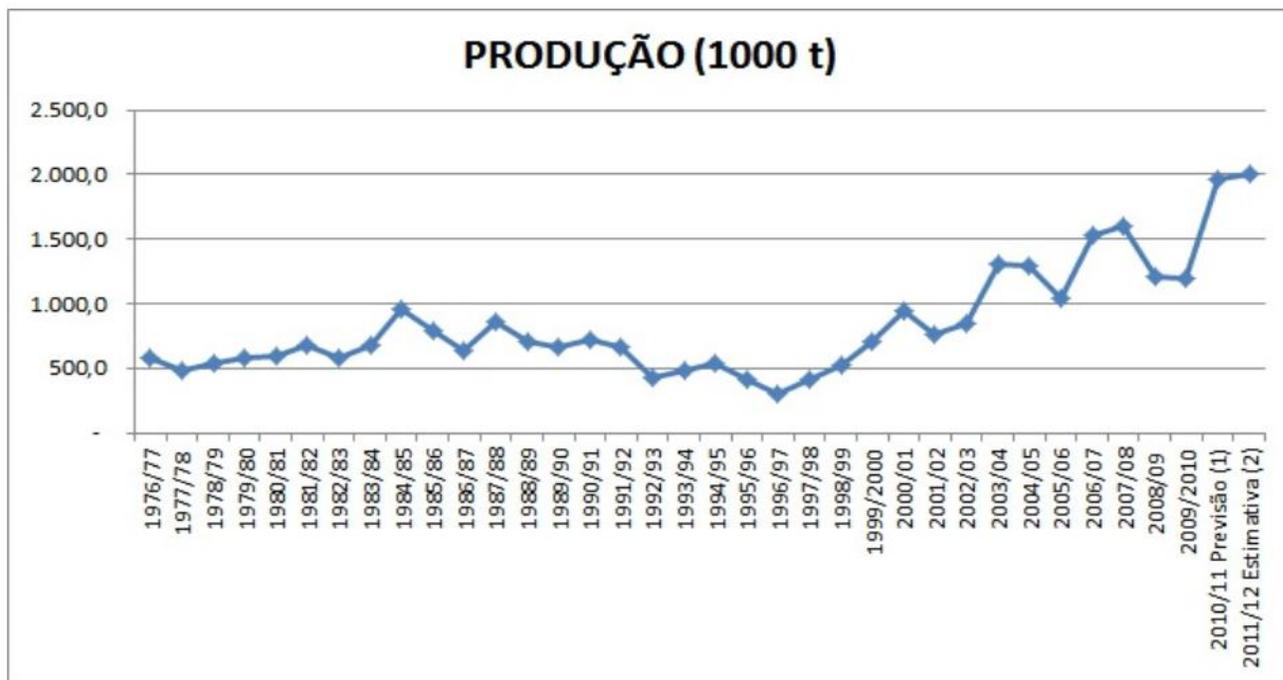
Nelson Machado
Miguel Jorge

ANEXO C – ALGODÃO: série histórica de área plantada.



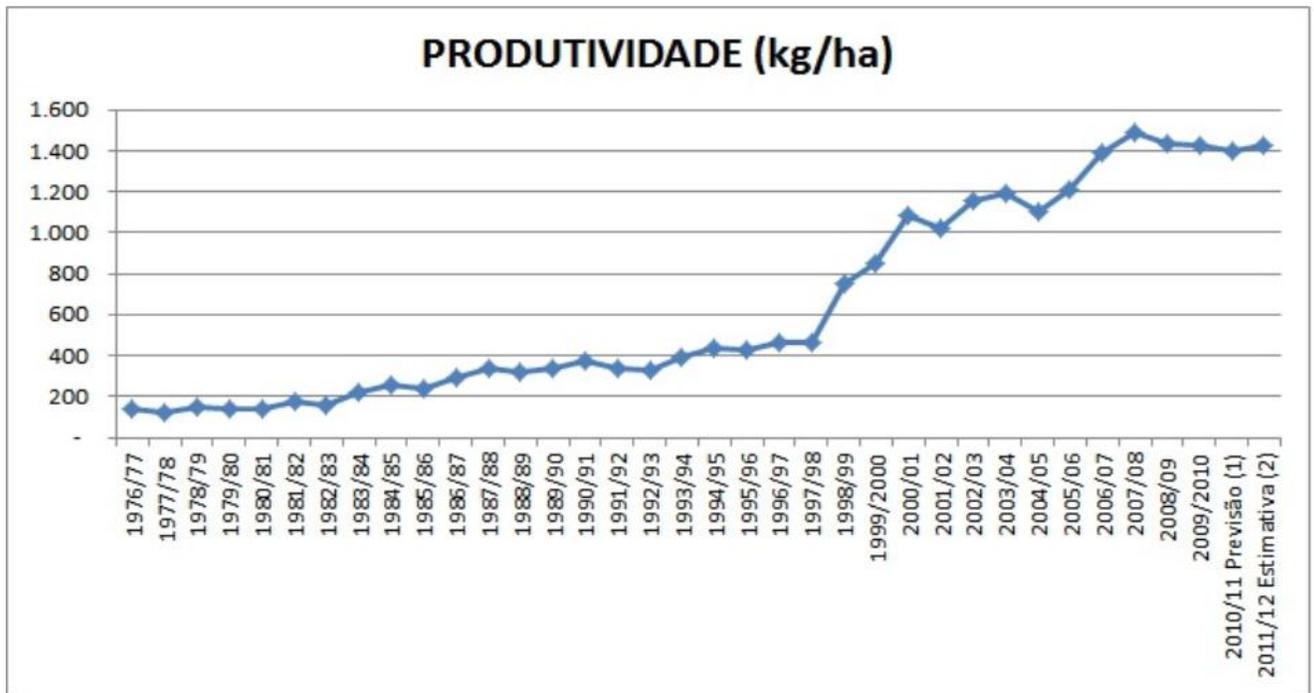
Fonte: ABRAPA

ANEXO D- ALGODÃO: série histórica de produção de pluma.



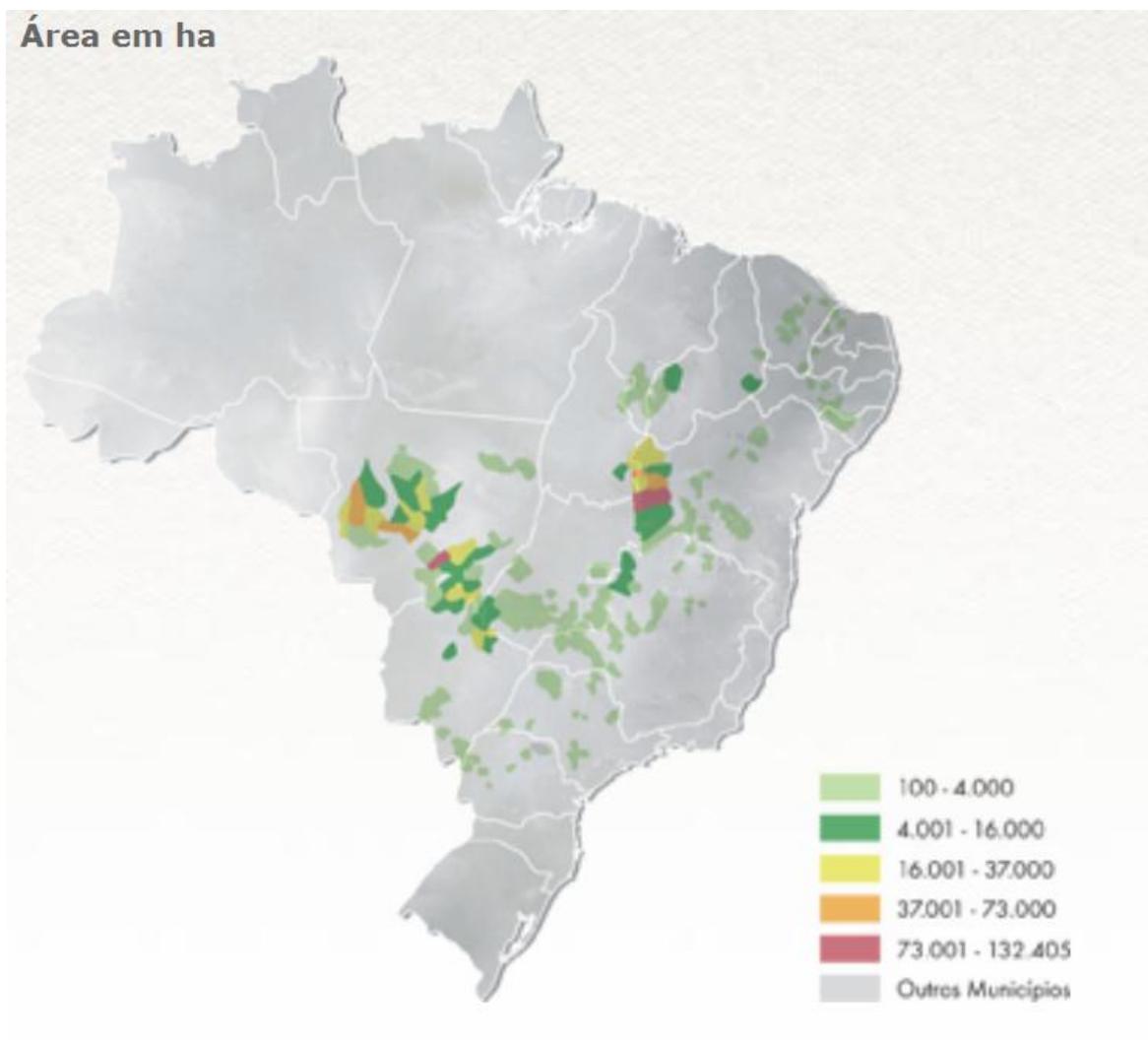
Fonte: ABRAPA

ANEXO E- ALGODÃO: série histórica de produtividade da pluma.



Fonte: ABRAPA

ANEXO F- ALGODÃO: distribuição no Brasil.



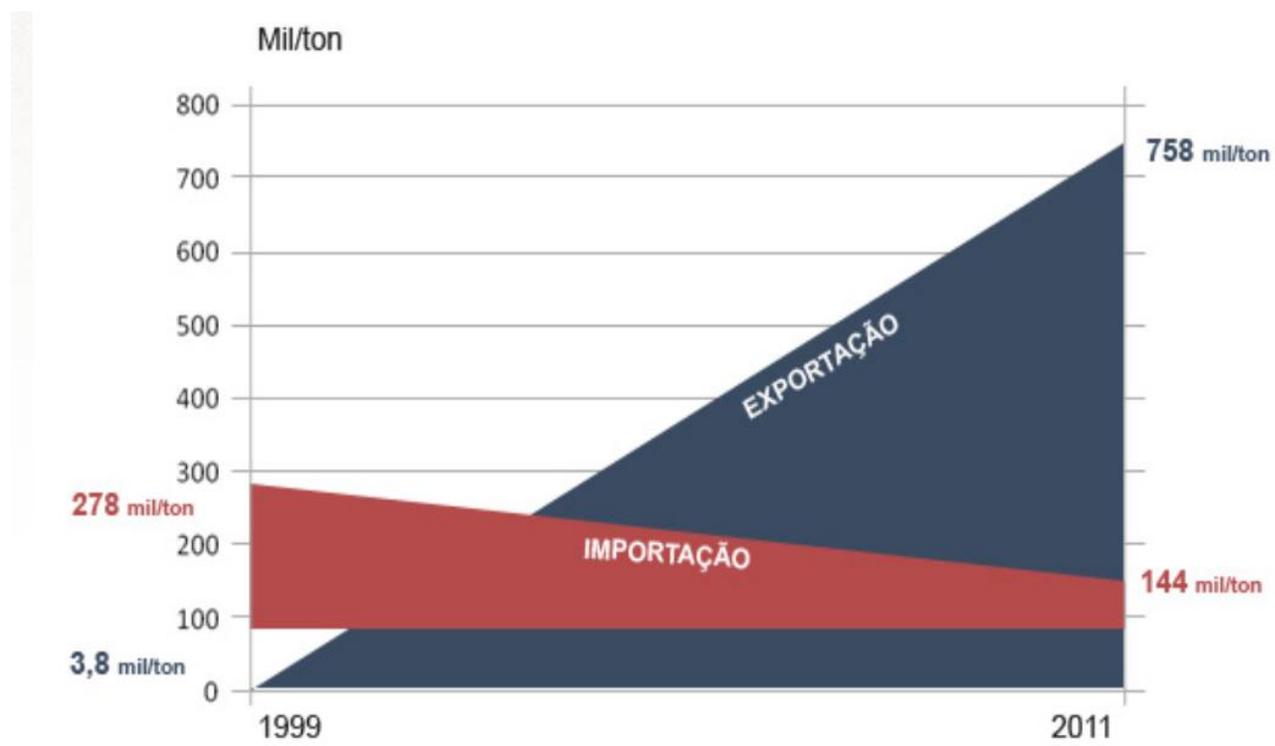
Fonte: CONAB

ANEXO G – ALGODÃO: principais países importadores do algodão brasileiro.

Algodão	Janeiro a Março/12		Janeiro a Março/11		Variação Relativa	
	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.
	US\$ Mil	t	US\$ Mil	t	US\$ Mil	t
CHINA	84.512,00	42.379,00	1.472,00	886,00	5.641,30	4.683,18
CORÉIA DO SUL	70.350,00	36.263,00	30.759,00	17.988,00	128,71	101,60
INDONÉSIA	51.969,00	26.721,00	15.582,00	8.860,00	233,52	201,59
MALÁSIA	39.523,00	19.951,00	880,00	491,00	4.391,25	3.963,34
TAILÂNDIA	25.519,00	12.883,00	2.643,00	1.279,00	865,53	907,27
TURQUIA	11.155,00	5.901,00	560,00	295,00	1.891,96	1.900,34
ARGENTINA	7.725,00	4.063,00	4.384,00	2.223,00	76,21	82,77
PAQUISTÃO	7.298,00	3.998,00	2.425,00	1.530,00	200,95	161,31
TAIWAN	7.755,00	3.575,00	1.123,00	717,00	590,56	398,61
VIETNÃ	6.323,00	3.475,00	2.378,00	1.247,00	165,90	178,67
JAPÃO	5.578,00	2.815,00	6.275,00	3.813,00	11,11	26,17
BANGLADESH	4.846,00	2.206,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EQUADOR	3.854,00	1.806,00	2.857,00	1.016,00	34,90	77,76
SUÍÇA	2.169,00	827,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sub-total	328.576,00	166.863,00	71.338,00	40.345,00	360,59	313,59
OUTROS	13.503,00	7.718,00	5.037,00	2.052,00	168,08	276,12
Total	342.079,00	174.581,00	76.375,00	42.397,00	347,89	311,78

Fonte: ALICEWEB/MDIC

ANEXO H – ALGODÃO: série histórica da balança comercial.



Fonte: ALICEWEB/MDIC

ANEXO I – ALGODÃO: dados sobre o Brasil elaborados pelo ICAC.

COTTON FACT SHEET BRAZIL

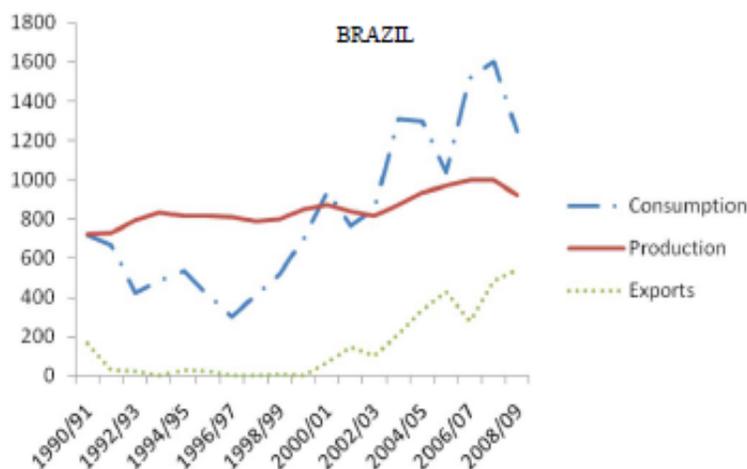
Brazil is the world's 10th largest economy and the largest economy in Latin America with a GDP of USD 1.994 trillion and a GDP per capita of USD 10,551. Brazil's population was recorded at 198.7 million people (2008 estimates).

OVERVIEW

Brazil is the 5th largest producer and consumer (preceded by China (Mainland), India, Turkey and Pakistan) of cotton. Relative to other crops planted, cotton is not a principal crop in Brazil. The main commercial crops in Brazil are corn, soybeans, wheat and sugar cane.

ECONOMICS

Production in 2007/08 totaled approximately 1.6 million tons with an average yield of 1,487 kilograms/hectare. The figures for production and yield declined 5% and 2% from the previous season respectively. The cotton industry employs an estimated 1.3 million people.



According to current data, Brazil is the fourth largest exporter of cotton preceded by Uzbekistan, India, and the USA. Brazil exported 486,000 tons in 2007/08. This is an increase from 283,000 tons from the previous year. Exports have been steadily increasing although they experienced a brief decline in 2006/07.

This decline is also apparent in production figures; factors that influence the decline are lower prices and consequently lower profitability, higher operational costs, issues with infrastructure and a reduction in area allocated for farming. Brazil's imports have remained low for the past few seasons, with a serious drop occurring in 2007/08 season. Cotton imports dropped from 112,000 to a mere 36,000 tons. However, Argentina has been a consistent buyer of Brazilian cotton. This is due to fact that trade is greatly facilitated by being a neighboring country. Furthermore they are both members of the MERCOSUR trading block (i.e. no import taxes). In addition, Indonesia and Pakistan are countries that have become frequent buyers of Brazilian cotton. Imports of fabric, yarn and textiles from Asia (particularly India and China) have increased in recent years.

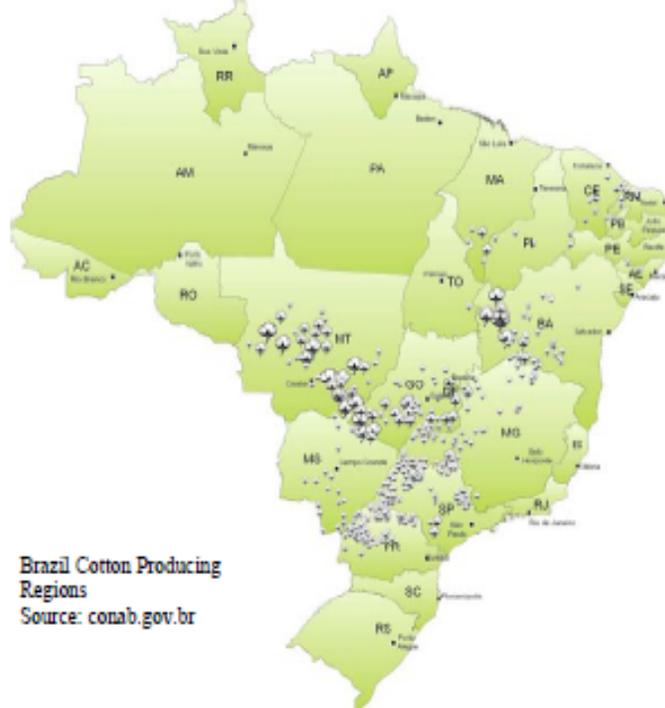
Brazil is in the top ten textile producers in the world with the one of the largest industrial plants. The garments and textile industry is the second largest employer in the Brazilian industry directly providing 1.65 million jobs. The sector is responsible for approximately 17.5% of the manufacturing industry of the country. There are an estimated 30,000 textile companies (this encompasses cotton yarn, fiber, weaving, knitting and cotton sowing). However, more than 50% of the production is done by three companies (Coteminas, Santista Textile and Vincunha). Historically, Brazil has exported 35% of its textile productions, recently however it has decreased. The decline can be attributed to the current global economic crisis (resulting in a drastic drop in consumption from the United States, which is a major

Author: Emeka Osakwe. May 26 2009.

consumer) and unfavorable exchange rates. In 2007/08, Brazil exported a considerable percentage of its textiles (25%) to its neighbor Argentina.

PRODUCTION CHARACTERISTICS

Throughout Brazil there are approximately 1000 large cotton farms. The major cotton producing area is the Brazilian Savannas (Matto Grosso); this area accounts for 96% of total farming area. This is an approximate area of 1 million hectares. The remaining cotton farming takes places in the Northeast. This is an area of approximately 4,100 hectares.



The Brazilian Savannas have 900 growers while the Northeast area has 15,000, suggesting a higher degree of mechanization in the Brazilian Savannas. The average farm size is 2000 hectares. Brazilian producers achieve the highest rain fed cotton yields in the world. Approximately 3 to 4% is irrigated. In addition the cotton farming is highly mechanized; pesticides, fertilizers and machines are all integrated into the production process.

There are a number of varieties planted. The main varieties of cotton seed planted in the Brazil Savannas (Matto Grosso) are FMT 701, Delta Opal and in the Northeast the main varieties are BRS 187 CNPA 8H and BRS Araripe and BRS Serido.

Structure of Industry

In the early 1990's the production and commercialization activities were carried out under the organization of state producer associations and led by Brazilian Association of Cotton Producers (ABRAPA). This of course changed and the federal administration intervention in the production and commercial activities changed completely leading to a more market oriented value chain.

Issues

Brazilian cotton production is limited by the increasing cost of pest control, labor, fertilizer and the transportation to the cotton and textile market on the coasts. In short, the majority of issues stem from high input costs. For example, fertilizers on average represent 78% of total expenditures. All these factors seem to indicate that Brazil has not yet reached its productive potential. Another widely mentioned problem was a necessity to improve infrastructure of rails, highways and ports which are linked to decreasing input costs. Additionally Brazil is in the process of implementing programs to suppress the cotton boll weevil which is a major impediment to the production process.

Author: Emeka Osakwe. May 26 2009.