

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**O PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO AGRÍCOLA NO ÂMBITO
MULTILATERAL: A BUSCA DE EFETIVIDADE**

MARIA CRISTINA GOMES DA SILVA D'ORNELLAS

Porto Alegre
2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**O PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO AGRÍCOLA NO ÂMBITO
MULTILATERA: A BUSCA DE EFETIVIDADE**

Tese apresentada como requisito parcial ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para a obtenção do grau de Doutor em Direito.

MARIA CRISTINA GOMES DA SILVA D'ORNELLAS

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Martha Lucía Olivar Jimenez

Porto Alegre
2009

MARIA CRISTINA GOMES DA SILVA D'ORNELLAS

O processo de liberalização agrícola no âmbito multilateral: a busca de efetividade

Tese apresentada como requisito parcial ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para a obtenção do grau de Doutor em Direito.

APROVADA PELA BANCA EXAMINADORA

Porto Alegre,

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Martha Lucía Olivar Jimenez

Prof^a. Dr^a. Valesca Raizer Borges Moschen

Prof^a. Dr^a. Denise Estrella Tellini

Prof. Dr. Ricardo de Vasconcellos

Prof. Dr. Alfa Oumar Diallo

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria

Aos meus pais, Cícero e Vitória, com todo o meu amor e com toda a minha admiração, dedico este texto, resultado de muitos anos de pesquisa.

AGRADECIMENTOS

À minha querida orientadora, Prof^a. Dr^a. Martha Lucía Olivar Jimenez, agradeço profundamente pela amizade, pela dedicação e pelo apoio prestado para a execução desta pesquisa, o meu eterno muito obrigado.

À Prof^a. Dr^a. Vera Thorstensen, reitero aqui a minha admiração e o meu profundo agradecimento, por ter sempre me estimulado em meus estudos sobre o a OMC, em especial, sobre o comércio agrícola.

Minha gratidão segue também a todos os funcionários da Secretaria do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial Rosmari de Azevedo, Denise Dias de Souza e Elisângela Nunes da Silva, pelo incansável apoio para a realização desta tese.

Agradeço de coração à Prof^a. Ms. Adriana Selau Gonzaga, por sua disponibilidade e pelo carinho na leitura e na revisão desta tese.

E, por fim, sou grata a todos os meus amigos (felizmente, a lista é numerosa), do Brasil e do Exterior, que, além do apoio acadêmico, sempre me ofereceram um alento diante dos percalços (tragicômicos ou não) que envolveram a realização desta tese.

LISTA DE SIGLAS

- AARU – Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguaí
- ACP – África, Caribe e Pacífico
- ASMC – Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
- BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
- CE – Comunidades Europeias
- CEE – Comunidade Económica Europeia
- DDA – *Doha Development Agenda*
- ECU – *European Currency Unit*
- EFTA – *European Free Trade Agreement*
- EPP - *Export Enhancement Programme*
- ESC – Entendimento sobre Solução de Controvérsias
- EUA – Estados Unidos da América
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FTA – *Fast-Track Authority*
- GATT – *General Agreement on Trade and Tariffs*
- MAA – Medida Agregada de Apoio
- OA – Órgão de Apelação
- OCM – Organização Comum de Mercado
- OIC – Organização Internacional do Comércio
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- OSC – Órgão de Solução de Controvérsias
- PAC – Política Agrícola Comum
- SMC – Sistema Multilateral de Comércio
- TPA – *Trade Promotion Authority*
- UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*
- USTR – *United States Trade Representative*

RESUMO

A regulamentação da questão agrícola no cenário internacional tem sido extremamente complexa. Sobre isso, este trabalho tem como objetivo principal analisar tal situação, para verificar a possibilidade de evolução no processo de liberalização do setor comercial. Sendo assim, busca demonstrar a inter-relação existente entre o processo de tomada de decisões da esfera negociadora do GATT/OMC e as decisões obtidas no regime multilateral de solução de controvérsias. Além disso, trata de analisar as razões que levam determinados países a optarem por desconsiderar aspectos relacionados à igualdade política e jurídica — que, ao menos formalmente, as regras do sistema garantem aos seus participantes — e a exercerem demasiada pressão econômica nos demais países que se submetem ao regime. Para tanto, utiliza o método de abordagem dedutivo, de modo que é realizado um raciocínio a partir de aspectos gerais da regulamentação da questão agrícola no cenário internacional a fim de se compreender, particularmente, como a preservação dos interesses de determinados grupos nacionais foi inculcada no âmbito do sistema multilateral de comércio. Em relação aos métodos de procedimento, são empregados os métodos histórico, funcionalista e monográfico. O primeiro é utilizado para explicar como se deu o desenvolvimento do sistema multilateral de comércio, a partir do estudo da evolução do GATT até a criação da OMC e, também, da atual situação da questão agrícola no âmbito dessa organização. Quanto ao uso do segundo, justifica-se devido à necessidade de se realizar um estudo mais específico do GATT/OMC em função das particularidades observadas na evolução do mecanismo de solução de controvérsias dessas instituições, os quais através de suas características procedimentais próprias ocasionaram reflexos na própria estrutura do sistema multilateral de comércio e nas relações que se configuraram nesse âmbito. Em derradeiro, o terceiro é utilizado, tendo em vista o fato de a pesquisa propor o estudo da decisão de um caso específico do referido mecanismo, o contencioso do algodão, para compreender nele os reflexos das negociações e do tratamento da questão agrícola na esfera multilateral. Com este estudo, quer-se demonstrar, então, a necessidade da defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, dentre os quais o Brasil tem destaque, devido às dificuldades enfrentadas para uma regulamentação do setor em foco.

Palavras-chave: sistema multilateral de comércio, Organização Mundial do Comércio (OMC), agricultura, rodadas de negociação, mecanismo de solução de controvérsias, protecionismo e grupos de interesse

ABSTRACT

The agricultural issue regulation in the international scene has been extremely complex. In this direction, this work has as main objective to analyze this question, in order to verify the possibility of evolution in the international trade process of liberalization in this sector. Therefore, it seeks to demonstrate the interrelationship between the process of decision-making in the negotiating sphere of the GATT / WTO and the decisions reached at the multilateral trade dispute settlement system. In addition, this aims to examine the reasons why certain countries choose to disregard aspects related to the legal equality that, at least formally, the rules of the system ensure to its participants and, exercise political and economic strain in other members that participate in the multilateral system. For this, it's used the deductive approach method. Therefore, it's made a reasoning from general aspects of the agricultural trade regulation in the international scene in order to understand, particularly, how the preservation of the interest of certain groups was inserted in the international trade system. In relation to the procedure methods, the historical, functionalist and monographic methods are used. The first one to explain how has been the development of the multilateral trade system, from the study of the evolution of the GATT until the creation of the WTO and, also, the current situation of the agricultural issue into this organization. Concerning to the second method, it is justified with the necessity of a more specific study of the WTO, in function of the particularities of its dispute settlement body, which has proper procedural characteristics that will cause consequences in the structure of the multilateral trade system and the relations in this area. At last, the third procedural method is used due the study of specific case of the related mechanism, the cotton case, in order to understand their consequences in the agricultural issue negotiations and treatment. Afterwards, this research intends to demonstrate the necessity of the defense of the developing countries interests, amongst which Brazil has prominence, had to the difficulties faced for a regulation of the sector in focus.

Keywords: Multilateral Trade System - World Trade Organization (WTO) – Agriculture – Rounds - Dispute Settlement System – protectionism – interest groups.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| I A questão agrícola na esfera negociadora do sistema multilateral de comércio | 18 |
| 1 As negociações no GATT sob a perspectiva do comércio agrícola | 18 |
| 1.1 Particularidades e escolhas dos principais negociadores do GATT | 18 |
| 1.1.1 As primeiras rodadas de negociação do GATT | 19 |
| 1.1.2 A inserção do setor agrícola nos ciclos de negociações: da Rodada Dillon à Rodada Tóquio | 33 |
| 1.2. Dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento para a liberalização agrícola durante a evolução do GATT | 46 |
| 1.2.1 Negociações comerciais, barreiras ao comércio agrícola e interesses dos países em desenvolvimento | 48 |
| 2 A liberalização agrícola na OMC e o estágio atual das negociações para o setor | 55 |
| 2.1 As conseqüências da disseminação do protecionismo agrícola e a negociação do Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai | 56 |
| 2.1.1 A instrumentalização da liberalização do comércio agrícola durante a Rodada Uruguai | 61 |
| 2.1.2 O Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai e as suas dificuldades de implementação | 77 |
| 2.2 As negociações agrícolas no âmbito da Rodada Doha | 88 |
| 2.2.1 Antecedentes da Rodada Doha: Conferência Ministerial de Seattle | 90 |
| 2.2.2 Colapso da Conferência Ministerial de Cancun | 95 |
| 2.2.3 O <i>July Framework</i> e os desafios no ajuste das modalidades negociadoras | 105 |
| 2.2.4 As preocupações que ainda circundam a Rodada Doha | 115 |
| II A evolução do sistema multilateral de comércio a partir dos contenciosos no setor agrícola | 122 |
| 1 A solução de controvérsias no GATT/OMC: inter-relação entre fatores políticos, econômicos e jurídicos no sistema multilateral | 122 |
| 1.1 O sistema de controvérsias do GATT e a temática agrícola | 125 |
| 1.1.1 Os primórdios do sistema multilateral de resoluções de controvérsias e a sua atuação no âmbito do comércio agrícola | 128 |
| 1.1.2 A estagnação do regime de disputas do GATT na sua fase anti-legalista | 133 |

| | |
|---|------------|
| 1.1.3 A retomada das disputas comerciais do GATT no contexto das negociações da Rodada Tóquio | 136 |
| 1.1.4 A reestruturação do sistema de solução de controvérsias do GATT | 142 |
| 1.2 A reconstrução do mecanismo de solução de controvérsias a partir da OMC | 149 |
| 1.2.1 A temática agrícola diante do mecanismo de solução de controvérsias da OMC | 152 |
| 1.2.2 A aplicação de retaliações diante da resistência do país violador em cumprir os compromissos definidos pelo mecanismo de solução de controvérsias | 160 |
| 2 Os países em desenvolvimento no regime de controvérsias da OMC | 166 |
| 2.1 Os desafios impostos aos países em desenvolvimento no mecanismo de solução de controvérsias da OMC | 168 |
| 2.1.1 Possíveis estratégias para a intensificação da participação dos países em desenvolvimento na OMC | 172 |
| 2.2 A participação do Brasil no mecanismo de solução de controvérsias da OMC – análise do Caso <i>United States – Subsidies on Upland Cotton</i> | 176 |
| 2.2.1 O despertar do problema sob a perspectiva brasileira | 177 |
| 2.2.2 Os programas de apoio agrícola desenvolvidos pelo governo norte-americano prejudiciais aos cotonicultores brasileiros | 182 |
| 2.2.3 Apresentação do Caso Algodão diante da OMC | 186 |
| 2.2.4 A importância do Caso para o sistema multilateral de comércio | 190 |
| CONCLUSÃO | 199 |
| BIBLIOGRAFIA | 206 |

INTRODUÇÃO

O processo de liberalização comercial multilateral levado adiante pelo Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (sigla GATT, em inglês) e continuado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) é rico em paradoxos, desde o momento em que foi estabelecido. Se inicialmente o idealizado era um sistema que fornecesse as bases institucionais e legais para um novo regime de comércio mundial fundado nos princípios do multilateralismo e do liberalismo, essa situação ainda hoje não se configurou em todos os setores envolvidos no processo.

Em mais de seis décadas de sistema multilateral de comércio, uma série de conquistas contribuiu para que houvesse a intensificação nas relações de trocas comerciais entre os países. O GATT, por exemplo, encontrou êxito ao reduzir progressivamente as tarifas dos produtos industrializados¹. Entretanto, o mesmo não pode ser afirmado com relação aos produtos agrícolas. Ao longo dos anos somente aumentaram, as medidas protecionistas dedicadas à agricultura. Nenhum outro setor da Economia mundial ainda conta com a adoção de tantas práticas protecionistas. São altas barreiras tarifárias, variadas formas de apoio doméstico, além de muitos subsídios à exportação, que, depois de cristalizados, garantem a contínua distorção no fluxo do comércio internacional.

É claro que não se ignora a importância do setor para a preservação da cultura e do meio ambiente local ou, também, a estreita relação que aquele mantém com questões ligadas à segurança alimentar. Contudo, o que mais se questiona são as demais razões que levam alguns países a adotarem práticas protecionistas, medidas que só impedem que outros países se desenvolvam. O fato de a maioria dos países em desenvolvimento serem comparativamente mais competitivos na produção agrícola do que a maior parte dos países desenvolvidos está entre essas razões apontadas para se explicar a falta de vontade política dos países desenvolvidos em se empenharem na liberalização do comércio agrícola.

¹ Cf. JACKSON, J., **The World Trade System: Law and Policy of International Economic Relations**, 2. ed. Cambridge: The MIT Press, 1997. p. 51. DESTA, M. **The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture**. The Hague: Kluwer Law International, 2002. p. 7.

Em um cenário equilibrado, esperar-se-ia que todos se esforçassem para a solidificação de um sistema multilateral equitativo. No entanto, na verdade, o que se observa por meio de inúmeras políticas intervencionistas é a insistência de muitos governos em apenas priorizarem os interesses dos seus agricultores — agem, pois, unilateralmente, em detrimento de uma ordem muito mais justa. Graças aos enormes montantes de subsídios que concedem para a produção e/ou para a exportação de produtos agrícolas, por exemplo, países comprovadamente menos competitivos do que outros figuram entre os principais exportadores do setor. A imposição de uma série de barreiras (tarifárias e/ou não-tarifárias) que distorcem o fluxo normal das importações agrícolas também são medidas que garantem um espaço extremamente privilegiado para os agricultores que não merecem tal posição.

Talvez seja isso o que explique mais uma situação contraditória: a razão para a agricultura ser o centro das divergências do sistema multilateral de comércio, quando o constatado é que a sua importância somente decresce no cenário internacional². Não há como dissociar a correlação existente entre as políticas comerciais protecionistas traçadas nacionalmente e as regras comerciais consolidadas internacionalmente. O certo é que isso ocorre porque a questão da liberalização comercial para o setor agrícola engloba um conjunto de interesses solidificados na esfera nacional, mas que irradia os seus reflexos em um âmbito muito mais abrangente.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, são os Estados Unidos e as Comunidades Européias (CE) que lideram o processo de liberalização comercial multilateral. Países essencialmente industriais que lograram de variadas formas manter a intensificação das regras para o comércio agrícola longe dos principais tópicos discutidos pelos negociadores do GATT. A respeito disso, concluíram oito rodadas de negociações multilaterais no âmbito do sistema multilateral de comércio. Entretanto, nas primeiras sete rodadas de negociações, trouxeram resultados tão pouco edificantes para a agricultura, que demonstraram, de fato, a falta de comprometimento com a temática agrícola. Iniciaram-se as mudanças quando o ambiente em que se desenvolvia o comércio agrícola internacional tornou-se insuportável, inclusive para aqueles que reiteradamente adotavam políticas protecionistas.

Na década de 1980, o comércio agrícola figurava entre um dos principais pontos de

² Em 1980 a agricultura representava 12% do comércio mundial e em 2005, apenas 7%. Ver: WTO Statistics – International Trade and Tariffs Data. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm>.

tensão nas relações internacionais. Assim, foi durante a Rodada Uruguai (1986-1994) que a agricultura transformou-se em um dos focos da negociação. Com efeito, esta última provocou longos atrasos no processo negociador, a ponto de em diferentes ocasiões várias partes contratantes afirmarem que, se não houvesse um acordo para a agricultura, nenhum outro acordo seria firmado no âmbito do sistema multilateral de comércio³. Depois de muita discussão, certa regulamentação para o comércio agrícola foi introduzida por meio do Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai (AARU). Contudo, deve-se frisar que a sua implementação não obteve os resultados esperados, de modo que a agricultura continua sendo um dos principais entraves para qualquer avanço no sistema multilateral de comércio.

Atualmente, persiste tal situação. É à complexidade das negociações na área agrícola que se tem atribuído a responsabilidade pelas dificuldades na finalização da Rodada Doha (2001 – atualmente). Lançada em 2001, a Rodada Doha alcançou poucas das metas instituídas em sua Declaração Ministerial (Agenda de Doha para o Desenvolvimento – DDA, sigla em inglês). São tantas as divergências entre os membros da OMC sobre a continuidade do processo de liberalização para a agricultura, que, por exemplo, foi a falta de um consenso na área o que determinou o fracasso da Conferência Ministerial de Cancun. Esta acabou marcada por um grande colapso, ao invés de ter sido a oportunidade de determinar a forma como as negociações agrícolas seriam encaminhadas durante a Rodada.

Sobre isso, o aspecto positivo da situação vivenciada durante Cancun foi a constatação de que os desequilíbrios no sistema multilateral estavam, efetivamente, gerando mudanças na esfera negociadora. Pela primeira vez, muitos países em desenvolvimento mantiveram as suas demandas, independentemente das represálias que isso poderia gerar no futuro. Além disso, resolveram assumir o risco de serem responsabilizados pelo comprometimento do sistema multilateral. O fato é que, depois da ruptura de Cancun, as negociações prosseguiram a partir de uma distinta dinâmica.

É bem verdade que o *framework* de julho de 2004 não resultou em efetivas conquistas para a liberalização para a agricultura. Além disso, as decisões tomadas durante a Conferência Ministerial de Hong Kong de 2005 estão muito aquém do que era pretendido. Também, desde o ano de 2006, todas as tentativas de desfecho para a Rodada Doha fracassaram em razão de

³ Ver: DESTA, 2002, op. cit., p. 9.

divergências na área agrícola. Contudo, o que deve ser mantido presente é a constatação de que a ordem social, política e econômica mundial está passando por profundas transformações. Há pouco tempo, por exemplo, não se poderia imaginar que a China seria considerada uma “Economia de mercado” e que se transformaria em uma das maiores consumidoras dos produtos agrícolas produzidos por membros da OMC. Tampouco que os Estados Unidos encabeçariam uma crise financeira de tamanha gravidade como a que estamos vivenciando no momento e que acabassem pronunciando publicamente que deverão diminuir os seus gastos orçamentários com os subsídios agrícolas⁴.

Nos últimos anos, as capacidades e as vulnerabilidades — sociais, políticas, econômicas e jurídicas – de todos os países passaram a ser articuladas de uma forma completamente diversa. Foram os países em desenvolvimento, no entanto, os responsáveis por muito daquilo que está sendo traçado pelo novo quadro do regime multilateral. Na esfera negociadora, uma das estratégias escolhidas por esses países foi atuar através da formação de coalizões.

No entanto, em uma esfera distinta, outro fenômeno está sendo reconhecido entre esses membros da OMC. Cansados de terem as suas expectativas comerciais frustradas pelas assimetrias e pelos desequilíbrios incutidos no âmbito negociador do sistema multilateral, os países em desenvolvimento resolveram encontrar outra forma para demonstrarem os seus descontentamentos. Mesmo sem o amparo das coalizões, muitos desses países estão sendo levados a questionarem juridicamente as políticas agrícolas adotadas pelos países desenvolvidos. Assim, desde que o mecanismo de solução de controvérsias (MSC) da OMC foi adotado, significativos painéis inter-relacionando países em desenvolvimento e/ou questões agrícolas foram estabelecidos. Diferentemente do período em que essas partes contratantes não se entusiasmavam com os resultados obtidos pelas soluções das controvérsias surgidas no GATT, a utilização do mecanismo de solução de controvérsias da OMC passou a significar uma possibilidade de conquistas. Se está difícil para os membros da OMC (sobretudo, para os países em desenvolvimento) alcançarem progressos para a liberalização agrícola por meio da negociação de novas regras para o sistema multilateral

⁴ ABBOTT, C. Obama defende fim dos subsídios a grandes negócios agrícolas, **Reuters Brasil**, 25/02/2009, Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRSPE51O04Y20090225>> Acesso em: 28/02/2009.

(através da Rodada Doha), a interpretação das regras que já existem se tornou uma das mais relevantes alternativas exploradas.

Como em todos os demais documentos que durante a sua elaboração contam com a participação de várias partes negociadoras com interesses muitas vezes díspares, os acordos que formam a estrutura normativa da OMC também agregam termos vagos e imprecisos que não se esgotam em uma única possibilidade de interpretação. Assim, recorrer ao instrumento que a OMC disponibiliza para resolver as divergências que existem quanto ao que já foi negociado tem sido a opção paulatinamente mais escolhida por alguns países em desenvolvimento.

Dentre os contenciosos iniciados pelo Brasil, contra políticas agrícolas implementadas pelos Estados Unidos depois do estabelecimento do AARU, destaca-se neste contexto o Caso Algodão. Nesse Caso, a decisão foi favorável para o Brasil em vários aspectos. Entretanto, muito mais do que autorizar a utilização de retaliações contra a parte faltosa, as decisões adotadas pelo Painel e pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) cristalizaram as respostas para as dúvidas que emperravam a evolução do sistema multilateral de comércio. Enquanto algumas das questões levantadas sobre a aplicação do AARU permaneciam em aberto, os Estados Unidos permaneciam adotando e/ou implementando internamente várias políticas agrícolas discutíveis sob a esfera multilateral.

É claro que essa e outras decisões ainda não tiveram o condão de resolver todas as disparidades que são típicas em um sistema assimétrico. Entretanto, constituem um elemento de inquestionável relevância em um sistema que, para continuar existindo, precisa da força da credibilidade. Talvez seja este o elemento que finalmente consiga impor um redimensionamento na ordem de prioridades estabelecidas nacionalmente por cada um dos membros da OMC, para que o SMC comece a aproximar-se de todas as metas a que se propõe.

Assim, o propósito deste estudo é compreender como todos esses aspectos que se inter-relacionaram desde o estabelecimento sistema multilateral contribuíram para a complexidade da temática agrícola. Ainda, como se tornou tão difícil o consenso entre os membros da OMC para a inserção de novas regras que disciplinem o comércio agrícola internacionalmente. Além disso, em uma tentativa singela de buscar perspectivas positivas,

em um cenário que muitas vezes parece sufocado pelo pessimismo, será dedicada uma especial atenção para os progressos que, concomitantemente à Rodada Doha, parecem estar ocorrendo a partir do que está sendo decidido pelo mecanismo de solução de controvérsias da OMC.

Para tanto, a metodologia empregada abarca a revisão de uma ampla literatura sobre o processo negociador no sistema multilateral de comércio, além de livros, artigos e outras publicações relativas ao papel da agricultura no GATT/OMC. Também não se deixa de prever a utilização de textos jurídicos e de documentos oficiais emanados dessas instituições. Por fim, tem-se a análise dos Relatórios de Painéis e do Órgão de Apelação da OMC.

Assim, o trabalho estrutura-se com uma introdução, dois capítulos (cada um subdividido em duas partes) e com a conclusão. No Capítulo I serão discutidas as regras inseridas no GATT/1947 que influenciaram a pouca efetividade alcançada no processo de liberalização do comércio agrícola no âmbito do sistema multilateral de comércio. O objetivo será descobrir se os problemas identificados no GATT que se referiam aos limitados resultados alcançados nas relações de trocas comerciais para o setor agrícola foram amenizados com a elaboração do Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai e se ainda há a possibilidade de progressos no âmbito da Rodada Doha. Será apresentada, no item 1, uma análise dos pontos que marcaram as negociações multilaterais para o setor agrícola durante os anos de existência do GATT. No item 1.1, será abordado o contexto em que as regras para a agricultura foram elaboradas. Aqui se deve destacar o grande poder de barganha com que os principais negociadores multilaterais contaram durante essa fase de reestruturação da ordem econômica mundial. No item 1.2, o objetivo será referir as dificuldades vivenciadas pelos países em desenvolvimento, para terem parte de suas demandas endereçadas nas negociações que ocorreram entre o estabelecimento do GATT e a criação da OMC. O item 2 será dedicado à compreensão e ao acompanhamento das negociações para o setor agrícola que ocorreram durante a Rodada Uruguai e, também, ao retrospecto dos principais acontecimentos relacionados à temática agrícola da atual Rodada Doha.

O segundo capítulo terá por objetivo avaliar o comportamento dos Estados durante o procedimento de solução de controvérsias, diante do regime disponibilizado pelo sistema multilateral de comércio. Para tanto, inicia-se inter-relacionando e contextualizando os aspectos políticos e jurídicos que estiveram presentes nos processos de tomadas de decisões

comerciais na esfera multilateral. Uma vez traçado o paralelismo que há entre os compromissos negociados e assumidos pelos Estados (entre as partes contratantes do GATT, mais tarde, substituídos pelos membros da OMC) e as regras que, posteriormente adotaram, partir-se-á para a discussão do efetivo funcionamento do regime de controvérsias. Nos itens 1.1 e 1.2, ao mesmo passo em que todas as fases que influíram na evolução e/ou no aperfeiçoamento do mecanismo de solução de controvérsias serão abordadas, o fundo da análise seguirá sendo a liberalização comercial agrícola. Assim, além de considerar as questões problemáticas envolvidas na própria decisão de demandar diante do GATT/OMC, a primeira parte desse capítulo se dedicará à apreciação dos principais painéis estabelecidos na área da agricultura no sistema multilateral de comércio e como estes contribuíram para o aperfeiçoamento das regras elaboradas para a liberalização do comércio agrícola. A segunda parte desse capítulo voltar-se-á, especialmente, para a apresentação das modificações implementadas pelo mecanismo de solução de controvérsias da OMC, sob a perspectiva dos países em desenvolvimento. No item 2.1 são identificadas as principais dificuldades vivenciadas pelos países em desenvolvimento no mecanismo solução de controvérsias e como esses países podem minimizar parte das suas limitações para melhor participarem do sistema. O encerramento do capítulo centrará os seus esforços, através da parte 2.2, no estudo do caso *US – Upland Cotton*. Essa opção foi feita porque esse é o caso que atualmente oferece a melhor oportunidade para a visualização de todos os diferentes aspectos explorados ao longo desse capítulo.

A análise do tema estará envolta em um ecletismo teórico. As idéias aqui elaboradas serão o resultado de elementos colhidos em sistemas diversos e observados sob prismas distintos. Assim, além da avaliação dos aspectos jurídicos presentes na temática proposta, haverá a necessidade de se buscar parte das respostas, nos argumentos desenvolvidos por outras ciências, isto é, na Economia, Ciência Política e nas Relações Internacionais.

I A questão agrícola na esfera negociadora do sistema multilateral de comércio

1 As negociações no GATT sob a perspectiva do comércio agrícola

Em detrimento do equilíbrio de oportunidades comerciais para todas as partes contratantes do GATT, a temática agrícola esteve excluída das discussões nas primeiras rodadas de negociação realizadas no SMC. Deve-se ressaltar, porém que o futuro da liberalização agrícola passou a ser ainda mais emblemático quando as proteções tarifárias, ajudas e quotas internas à produção, os subsídios à exportação e todas as demais medidas distorcivas ao comércio agrícola causaram descontentamentos e contrariedades mútuas entre as partes contratantes que dominavam as negociações. A partir desse momento, o ímpeto de coadunar diferentes políticas agrícolas passou a exigir ajustes questionáveis sob os mais diversos prismas do SMC.

1.1 Particularidades e escolhas dos principais negociadores do GATT

Por terem sido dominados pelas grandes potências econômicas, os resultados das primeiras negociações ocorridas no âmbito do GATT refletiram a persecução dos interesses que essas potências julgavam relevantes no momento em que as discussões eram conduzidas. Como o interesse maior dos principais negociadores estava na liberalização do comércio de produtos industriais, pouca atenção foi conferida às demandas dos países em desenvolvimento. Sem suficiente capacidade de expressar as suas demandas de forma organizada, esses países se viram enfrentando obstáculos próximos ao intransponível. Com o pouco poder de barganha – política e econômica – com que contavam nesse período, não surpreende o limitado alcance de suas participações durante o processo negociador que estruturou o SMC, tampouco o fato de a regulamentação do comércio agrícola ter sido mantida fora ou, especialmente limitada, dos objetivos de muitas das rodadas de negociação multilateral.

Ainda assim, é imprescindível compreender as peculiaridades que circundaram tais processos negociadores e também analisar a definição das agendas discutidas nessas negociações, bem como a forma como elas foram equacionadas às normas e aos procedimentos que regulavam a relação entre os Estados no sistema multilateral de comércio. Em outras palavras, contextualizar a estrutura institucional que guiou cada uma dessas negociações multilaterais naqueles pontos/aspectos que tangenciaram a liberalização do setor agrícola.

1.1.1 As primeiras rodadas de negociação do GATT

A agricultura sempre foi uma área de grande sensibilidade para os Estados industrializados e, por conseguinte, foi protegida por um aparato de legislações comerciais. A oposição dos *lobbies* agrícolas norte-americanos à exposição do setor ao risco da concorrência internacional, por exemplo, já estava presente desde o século XIX. Foi nesse período que surgiram os sistemas de controle dos preços para os produtos agrícolas e as políticas voltadas para a preservação das rendas dos agricultores⁵. Além disso, a necessidade de reajustes econômicos que seguiu a Primeira Guerra Mundial — evidenciados pelo desemprego, pela queda de preços, pelas reduções dos mercados — também contribuiu para que determinados grupos de interesse persistissem em reivindicar um tratamento privilegiado para os produtos agrícolas em seus mercados nacionais. Situação semelhante ocorreu em alguns países da Europa, que, sob a influência de um período marcado por uma onda contínua de circunstâncias conflituosas, não vislumbravam qualquer possibilidade de realinhamento econômico através de uma situação que gerasse dependência nos setores responsáveis pela produção de *commodities* relacionadas com a sua própria sobrevivência.

Entretanto, foram dois grandes eventos ocorridos durante o século XX — a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial — que influenciaram a formação das políticas

⁵ Durante o período que antecedeu à Guerra Civil americana (1861-1865), a política tarifária vigente nos EUA era considerada simples e moderada – não abrangia qualquer princípio presente em um processo de liberalização comercial, mas tampouco contava com dispositivos essencialmente protecionistas. No transcurso do conflito – e mesmo após a sua finalização —, as barreiras tarifárias norte-americanas foram intensificadas. Sobre esse ponto, é importante mencionar que o Sul dos Estados Unidos – incentivador do processo de liberalização — perdeu o conflito e também o poder de influenciar politicamente o Congresso norte-americano. Cf. TAUSSIG, F. W. The McKinley Tariff Act. **The Economic Journal**, v. 1, n. 2, p. 327, jun. 1891.

agrícolas dos países desenvolvidos. Na realidade, a Depressão de 1930 afetou quase todos os setores das Economias dos países desenvolvidos. No setor agrícola, todavia, os efeitos adversos da crise foram sentidos com maior intensidade. Em razão da Depressão na Economia mundial, houve a redução da demanda para os produtos agrícolas, o que gerou a queda nos preços e a inquietude dos produtores agrícolas. Conseqüentemente, os Estados passaram a intensificar a intervenção na definição dos preços dos produtos agrícolas no mercado mundial, através de mecanismos como aumentos tarifários, programas de sustentação de preços, restrições quantitativas e subsídios às exportações⁶.

Tão logo os efeitos da Depressão foram amenizados, a Segunda Guerra Mundial impôs novos problemas relacionados à agricultura. Apesar de muitos países desenvolvidos já manterem sistemas domésticos de estabilização dos preços e barreiras à importação de produtos agrícolas, alguns ainda permaneciam dependentes da importação de alimentos. A respeito disso, as barreiras ao comércio agrícola estabelecidas pela Segunda Guerra Mundial afetaram seriamente os países que se encontravam em uma posição de dependência alimentar. A Europa Ocidental e o Japão, por exemplo, sofreram durante a Guerra com a falta de abastecimento de alimentos, sendo que parte das suas populações enfrentou, inclusive, a desnutrição e a fome. Por conseguinte, a lembrança de tais circunstâncias deixou marcas que, mesmo com o passar do tempo, incutem reflexos em qualquer decisão tomada que envolva o risco da falta de alimentos em seus territórios.

De qualquer forma, a partir da situação de crise imposta pelo conflito, houve a concordância dos principais envolvidos na Segunda Guerra Mundial de que algo deveria ser realizado para estimular a cooperação comercial entre os Estados. De fato, os enfrentamentos

⁶ Durante a década de 1930, os Estados Unidos adotaram cinco leis diretamente relacionadas à estrutura da sua política comercial agrícola. Apesar de o *Agriculture Adjustment Act* (AAA) de 12 de maio de 1933, ser reiteradamente lembrado, cita-se também: a *Soil Conservation and Domestic Allotment Act* de 1936, a *Agricultural Marketing Act* de 1937, a *Agriculture Adjustment Act* de 1938 e a lei que estabeleceu a criação do *Commodity Credit Corporation*. O plano traçado por essas legislações visava, em um primeiro momento, garantir a paridade dos preços dos produtos agrícolas, desestimulando a superprodução e “contingenciando o plantio dos principais produtos agrícolas”. Dito de outra forma, a sustentação de preços não viria através da realocação ou do *dumping* da produção excedente no mercado internacional, mas sim com a contenção da produção doméstica. Os produtores agrícolas que concordassem em conter a área plantada dentro dos limites estipulados pelo *Domestic Allotment Plan* receberiam a compensação governamental. Posteriormente, a limitação do plantio passou a ser justificada pela necessidade de conservação do solo. A adoção pelos agricultores de medidas conservacionistas, através da redução das áreas plantadas com culturas consideradas “esgotantes”, também autorizava o recebimento de pagamentos. Vale também salientar que a *Commodity Credit Corporation* operava diretamente na compra e na venda de produtos agrícolas e disponibilizava financiamentos aos agricultores que quisessem estocar parte da safra na espera de melhores preços (VEIGA, José Eli da. **Metamorfoses da política agrícola dos Estados Unidos**. São Paulo: Annablume, 1994, p. 33, 51-53).

bélicos até então ocorridos encontravam-se estreitamente relacionados ao sistema do *beggar-thy-neighbour policies*⁷. A fim de que fosse possível delinear essa cooperação entre as nações, a coordenação em um organismo multilateral das relações comerciais entre os Estados pareceu ser para os Estados Unidos e para o Reino Unido um dos caminhos capaz de evitar novos desastres políticos, econômicos e sociais. A idéia era abrandar os efeitos da diplomacia da força, até então reiteradamente utilizada pelas potências da época, através do estreitamento das relações comerciais em um sistema multilateral — o SMC.

Quando iniciou a primeira rodada de negociações multilaterais ocorrida em Genebra entre os meses de abril e outubro de 1947, essa apresentava dois objetivos: o estabelecimento de um Acordo Geral e a troca de concessões tarifárias entre os países signatários do GATT. Por essa razão, as negociações foram firmadas através de três aspectos, a saber, de reduções tarifárias seletivas, baseadas em pedidos e em ofertas, produto a produto; de concessões tarifárias que apenas podiam ser requeridas pelas partes contratantes que, paralelamente, proporcionavam relevante acesso aos seus mercados; da garantia de que cada uma das partes contratantes permaneceria livre para aceitar concessões, para recusar concessões ou para consolidar as suas tarifas em alíquotas específicas (normalmente superiores àquelas efetivamente aplicadas).

As limitações impostas por essa prática negociadora encontraram parte de sua explicação nas legislações e nas políticas comerciais adotadas pelos Estados Unidos até a aprovação do *Trade Expansion Act* pelo Congresso norte-americano em 1962. Como as concessões tarifárias dos Estados Unidos deveriam ocorrer somente com os seus principais parceiros comerciais, obedecer ao critério do produto a produto e nunca ultrapassar a margem dos 20%^{8,9}, as negociações tornaram-se essencialmente restritivas.

⁷“*Beggar-thy-neighbour policy: trade or economic measures, such as export subsidies, import quotas and tariffs, taken with the intention of improving domestic economic conditions, e.g. raising employment, which have the effect of being a cost to other countries. Such policies may lead to similar measures by others in response*”. GOODE, W. **Dictionary of Trade Policy Terms**. 2. ed., Adelaide: Center for International Economic Studies, 1998. p. 32.

⁸ FINLAYSON, J; ZACHER, M. The GATT and the Regulations of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions. **International Organization**, v. 35, n. 4, p. 575, 1981.

⁹ Somente a partir do *Trade Expansion Act* de 1962, o limite enfrentado pela administração norte-americana nas negociações de reduções tarifárias foi elevado para a margem de 50%. Cf. CURTIS, John M. **The Role of Contextual Factors in the Launching of Trade Rounds**, 2002, p. 45. Disponível em: <<http://www.international.gc.ca/eet/pdf/14-en.pdf>> Acesso em: 15/05/2007.

Na prática, o procedimento adotado deu origem a uma série de problemas que acompanhou o sistema multilateral por muitos anos, visto que limitava a atuação dos Estados que eram considerados pequenos exportadores e/ou importadores; ainda, possibilitava a atuação dos produtores domésticos no sentido de resistirem à adoção de reduções tarifárias para aqueles produtos que eram de seu interesse específico¹⁰. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que o mecanismo de pedidos e de ofertas provocava a retração das partes contratantes que já haviam consolidado as suas tarifas em níveis considerados baixos (como pouco podiam oferecer, quase nada podiam pedir — as concessões requeridas e ofertadas deveriam, pois, apresentar equilíbrio), esse também privilegiava aquelas partes contratantes que mantinham níveis tarifários elevados e picos tarifários em produtos considerados chave (isto é, os Estados Unidos).

De qualquer forma, o GATT foi firmado e cerca de 45.000 produtos tiveram as suas tarifas consolidadas¹¹ ou reduzidas; contudo, sem o interesse de considerar a desvantagem econômica e social vivenciada por algumas partes contratantes, as consolidações e as reduções tarifárias para o setor agrícola foram deixadas de lado. Por conseguinte, o descompasso entre a liberalização do setor industrial e do setor agrícola não pôde sequer ser amenizado por força da cláusula da nação mais favorecida, que determinava que todas as concessões negociadas bilateralmente deveriam ser multilateralizadas.

Além disso, uma multiplicidade de tratamentos específicos para a agricultura foi incorporada no Art. XI do Acordo Geral, tornando mais evidente as distorções ocorridas no mercado através de barreiras não-tarifárias. A propósito, muito do desapontamento dos países competitivos no setor agrícola com o sistema multilateral de comércio — para quem a eliminação de qualquer medida protecionista era vital — provinha da constatação de que as restrições quantitativas possibilitadas através do Art. XI: 2 (c) (i) do GATT^{12, 13} eram a

¹⁰ TREBILCOCK, M.; HOWSE, R. **The Regulation of International Trade**. 2. ed. London: Routledge, 1999. p. 117.

¹¹ Por força do Art. II, a primeira obrigação imposta às partes contratantes do GATT/47 foi o comprometimento recíproco de negociar “concessões” tarifárias. Para tanto, as partes contratantes deveriam definir as alíquotas que seriam impostas à importação de determinados produtos. Dois tipos de tarifa poderiam ser estabelecidas: tarifas consolidadas (*bound tariffs*) e tarifas aplicadas (*applied tariffs*). Consolidadas eram aquelas tarifas que depois de negociadas pelas partes contratantes não poderiam ser elevadas, sem que compensações fossem oferecidas à parte prejudicada/atingida. O outro tipo de tarifa, por sua vez, eram aquelas efetivamente aplicadas pelas partes contratantes, cujas alíquotas poderiam ser alteradas desde que não ultrapassassem os limites acordados.

¹² Art. XI: 2 (c) (i) do GATT- 1. *No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licenses or other measures, shall be instituted or maintained by*

solução necessária para tornar os programas agrícolas norte-americanos efetivos. Na verdade, a insistência na inclusão dessa provisão durante as negociações do GATT permitiu aos Estados Unidos permanecer com as regras previstas na *Section 22* de seu *Agricultural Adjustment Act* de 1933. Com base nessa legislação agrícola, ficava garantida a sustentação de preços através de pagamentos governamentais aos agricultores norte-americanos que assumissem o compromisso de reduzirem as suas áreas plantadas. Sob a perspectiva norte-americana, a esperada contenção da oferta de produtos agrícolas somente seria alcançada através do controle da importação de produtos similares ou diretamente substitutos¹⁴.

Da mesma forma, o estabelecimento do GATT pouco contribuiu para evitar que a concessão de subsídios para a produção e/ou para a exportação na área agrícola afetasse negativamente as relações entre as partes contratantes do Acordo. Em 1946, durante a elaboração da Carta de Havana que estabeleceria a Organização Internacional do Comércio, os Estados Unidos já haviam apresentado a proposta de incluir nesse documento uma distinção entre os subsídios de produção e os subsídios de exportação. O primeiro tipo de subsídios estaria sujeito somente aos requisitos de notificação e de consulta, enquanto que o segundo deveria ser proibido sempre que conduzisse a um preço de exportação abaixo do preço doméstico, ressalvada a possibilidade nos casos “*of products in chronic over-supply*”¹⁵. O objetivo dos Estados Unidos com essa iniciativa era legitimar os programas governamentais

any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.

2. *The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following:*

(...)

(c) *Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form,* necessary to the enforcement of governmental measures which operate:*

(i) *to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted; or*

(...)

¹³ Desconsiderando a lógica e também que as regras do Acordo deveriam ser elaboradas no sentido de permitir que a produção internacional e as relações de trocas entre os Estados seguissem livres das interferências governamentais que impedissem que as forças do próprio mercado definissem o volume e a direção das importações e das exportações, o referido Artigo estabeleceu as circunstâncias em que as restrições quantitativas deveriam ser utilizadas, além das condições que deveriam ser atendidas e os critérios aplicados. Com isso, possibilitou que tais restrições fossem aplicadas, desde que acompanhadas de medidas governamentais necessárias para: restringir a produção ou a comercialização doméstica do mesmo produto ou de seus substitutos próximos e remover um excedente temporário do produto doméstico ou daquele produto importado tido como seu substituto, através de sua doação ou da venda a preços reduzidos para grupos de consumidores domésticos.

¹⁴ CLAPP, J. Developing Countries and the WTO Agriculture Negotiations, **CIGI Working Paper: Global Institutional Reform**, Working Paper n. 06, March 2006, p. 5. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=894947

¹⁵ DESTA, 2002, op. cit., p. 101.

que já haviam instituído para subsidiar a produção e a exportação de produtos agrícolas¹⁶. O fato é que a legislação norte-americana através do *Commodity Credit Corporation* — CCC — instituiu uma situação peculiar em que os produtos agrícolas comprados com a ajuda do programa por preços superiores ao do mercado mundial deveriam ser posteriormente exportados com o auxílio de subsídios¹⁷.

Apesar do intenso debate travado à época entre as partes contratantes do GATT, a versão original do Acordo em seu Art. XVI: 1, não proibiu o uso de qualquer subsídio para os produtos agrícolas. Na verdade, sob a perspectiva legal ou regulatória, este dispositivo não exigiu um efetivo comprometimento das partes contratantes. Impôs apenas que a concessão do subsídio fosse notificada e/ou consultada naquelas situações em que se pudesse envolver a ameaça de prejuízo ou o efetivo prejuízo para outras partes contratantes do Acordo¹⁸.

Deve-se recordar agora que a segunda rodada do GATT ocorreu em 1949 e que teve o seu início na Conferência Ministerial realizada em Annecy, na França. O foco da negociação esteve voltado para o ingresso no sistema multilateral de 10 novos Estados, por meio da consolidação e da redução de suas alíquotas tarifárias.

Para o setor agrícola, o processo negociador alcançou limitadas concessões tarifárias e sequer endereçou a eliminação de barreiras não-tarifárias. Ao contrário de qualquer expectativa de melhora para a liberalização comercial do setor agrícola, os Estados Unidos e outros países desenvolvidos persistiam com o objetivo de manter fora a agricultura do alcance do GATT. A título de exemplificação, durante a Rodada Annecy, houve a redução tarifária de 14 para 7 centavos de dólar por libra-peso de manteiga importada para os Estados Unidos. Além disso, definiu-se que, dentro da taxa acima referida, a quota tarifária para a importação de manteiga seria de 60 milhões de libras-peso¹⁹. Contudo, logo após a finalização da Rodada, o governo norte-americano reverteu o quadro acima referido e embargou a importação daquele produto. Desconsiderando o compromisso firmado, a explicação apresentada pelo governo norte-americano baseava-se em situações circunstanciais. Por um lado, em razão do programa

¹⁶HUDEEC, R. *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*. New York: Praeger, 1975. p. 15.

¹⁷JOSLING, T.; TANGERMANN, S.; WARLEY, T. *Agriculture in the GATT*. London: MacMillan Press, 1996. p. 17.

¹⁸Tendo presente a problemática evidenciada pela ausência de regras no GATT que efetivamente controlassem a concessão de subsídios domésticos e à exportação, Josling, Tangermann e Warley expressam que: “*Not surprisingly, this weak obligation did nothing to constrain the proliferation of subsidies to agriculture*”. Ver: JOSLING; TANGERMANN; WARLEY, 1996, op. cit., p. 31.

¹⁹Ibid., p. 24-25.

de apoio doméstico instituído para a sustentação dos preços dos produtos lácteos, o CCC havia adquirido uma grande quantidade de manteiga. Por outro lado, porém, o *Second War Measures Act* exigia a restrição das importações sempre que isso fosse necessário para a reorganização dos estoques governamentais. Dito de outra maneira, por uma imposição legal, o embargo era a alternativa que restava para que o equilíbrio no setor lácteo fosse restabelecido.

No ano de 1951, as negociações multilaterais prosseguiram através da Rodada Torquay. Sem apresentar qualquer modificação significativa quando comparada com as demais negociações, o ponto marcante da Rodada Torquay esteve no fato de ela ter servido como cenário para o anúncio do Presidente dos Estados Unidos – Harry S. Truman – de que este último desistiria de buscar a aprovação da Carta de Havana pelo seu Congresso.

Cabe referir que nem mesmo as falhas observadas no procedimento de reduções tarifárias foram revertidas. Até houve a tentativa da França de minimizar o problema, através da proposta de um plano de reduções tarifárias baseado em porcentagens fixas^{20, 21}. Entretanto, essa foi somente mais uma das tentativas frustradas a fim de se corrigir as imperfeições do GATT. O plano sugerido pela França foi aprovado pelas partes contratantes do GATT em 1953, no entanto jamais chegou a ser implementado. Se vigorasse, poderia ter conduzido a reduções tarifárias lineares de 1/3 (um terço) das alíquotas cobradas. Todavia, a oposição dos negociadores norte-americanos impediu a concretização da sugestão nascida na Europa.

De certa forma, a atitude dos Estados Unidos foi no sentido de manter os ajustes de interesses já firmados nacionalmente. Tanto no plano político quanto econômico, não havia, neste momento, suficiente incentivo que justificasse a mobilização dos grupos de exportadores já consolidados. Independentemente de qualquer redução tarifária, estes já conheciam os benefícios econômicos dos mercados conquistados para a exportação de produtos industrializados. Da mesma forma, as perdas que poderiam ser ocasionadas pela intensificação do processo de liberalização comercial seguiam preocupando aqueles produtores agrícolas nacionais pouco competitivos no mercado internacional. Sob a

²⁰ Cf. WILKINSON, Rorden. **The WTO Crisis and Governance of Global Trade**. London: Routledge, 2006. p. 48.

²¹ Cf. DÜR, Andreas. Foreign Discrimination, Protection for Exporters, and U.S. Trade Liberalization. **International Studies Quarterly**, v. 51, p. 472, 2007.

perspectiva do principal negociador do SMC, parecia bem mais prudente manter o foco na articulação política dos grupos de interesse que certamente sofriam com a concorrência imposta pelas importações (isto é, os produtores agrícolas), do que tentar incrementar as exportações daquele setor (a saber, o industrial) que não demonstrava insatisfação com a parcela do mercado mundial que possuíam.

Para as demais partes contratantes do GATT, contudo, restava lidar com a frustração de verem o Congresso norte-americano esvaziar a tentativa de criação da OIC, aliado ao fato de aquelas não contarem com qualquer iniciativa capaz de tornar as reduções tarifárias equitativas, com mais um golpe contrário ao comércio agrícola – a Emenda da *Section 22* do *Agricultural Adjustment Act*. A referida Lei, além de estabelecer a imposição de novas quotas e de autorizar a cobrança de taxas pela licença da importação dos produtos agrícolas que ameaçassem influenciar negativamente o programa governamental de sustentação de preços, determinou que nenhum acordo comercial ou internacional assumido pelos Estados Unidos poderia contrariar tal programa.²²

Paulatinamente, as contradições entre as políticas agrícolas dos Estados Unidos e os princípios do SMC suscitam maior descontentamento. A *Section 22* do *Agricultural Adjustment Act* impôs proibições e restrições às importações de produtos lácteos. A idéia era evitar que a produção excedente e a recorrente formação de estoques abalasses a continuidade desse programa agrícola doméstico. No entanto, durante a Rodada Ancey, os Estados Unidos haviam se comprometido em reduzir as tarifas para a importação de produtos lácteos de 25% para 15%²³. Como era de se esperar, a decisão deste País em reverter os benefícios então concedidos e em manter as restrições à importação de produtos lácteos (mesmo cientes de que a imposição destas restrições não observava os requisitos estabelecidos pelo Art. XI:2 (c) (i) do GATT) foi encarada como totalmente paradoxal.

Ainda em 1951, foi cristalizada a contrariedade das partes contratantes do GATT com as alterações legais votadas pelo Congresso dos Estados Unidos, para se intensificar as restrições impostas à importação de produtos lácteos. Conforme o expresso pelos Países Baixos e Dinamarca, a iniciativa norte-americana violava os compromissos previstos no Art.

²² “No trade agreement or other international agreement heretofore or hereafter entered into by the United States shall be applied in a manner inconsistent with the requirements of this section”.

²³ GATT/CP 6/SR 10, *Resolutions adopted by the International Chamber of Commerce, Proposals for Discussion at the Sixth Session*, par. 4.

XI do GATT e confrontava os princípios da livre concorrência e da liberalização comercial. Os Estados Unidos não contestaram a reclamação desses dois Países, mas tampouco retiraram a restrição que haviam adotado. Depois de um ano sem que os Estados Unidos implementassem qualquer alteração em sua política agrícola, o protesto foi acolhido pelo GATT. Em 1952, os Países Baixos foram autorizados a retaliar os Estados Unidos²⁴.

Além disso, renegando um dos poucos compromissos assumidos durante a Rodada Torquay, os Estados Unidos anunciaram em agosto de 1952 uma elevação tarifária para a importação de figos secos, provenientes da Turquia. Sem nenhuma iniciativa no sentido de reversão da alíquota ao nível negociado em Torquay, a Turquia requereu e obteve a autorização das partes contratantes, para aplicar retaliações contra os Estados Unidos e para compensar os prejuízos sofridos em razão da decisão norte-americana²⁵.

A forma como os acontecimentos evoluíam salientava que a trajetória percorrida através dessas três primeiras rodadas (Genebra – 1947, Annecy – 1949 e Torkay – 1951) não estava sendo nada edificante, visto que a opção por agendas negociadoras restritas e/ou específicas diminuiu a possibilidade de qualquer liberalização comercial em setores sensíveis.

Havia, mesmo assim, a certeza da necessidade de mudanças. Por essa razão, as partes contratantes concordaram com a revisão do GATT ocorrida entre os anos de 1954 e 1955. Surpreendentemente, porém, foi durante essa oportunidade que os Estados Unidos requereram às demais partes contratantes (baseados no Art. XXV:5) — um *waiver* das obrigações anteriormente acordadas sob o Art. II e Art. XI do Acordo Geral²⁶. Durante as negociações, o representante norte-americano argumentou que a concessão do *waiver* encontrava-se vinculado ao comprometimento de seu governo em somente eliminar as restrições impostas às importações de alguns produtos agrícolas, a saber, produtos lácteos, algodão, amendoim,

²⁴Conforme o estabelecido na Sétima Seção de 1952, as partes contratantes do GATT: “*AUTHORISE the Netherlands Government to suspend the application to the United States of their obligations under the General Agreement to the extent necessary to allow the Netherlands Government to impose an upper limit of 60,000 metric tons on imports of wheat flour from the United States during the calendar year 1953*”. G/39, p. 31. Disponível em: <<http://sul-derivatives.stanford.edu/derivative?CSNID=90670120&mediaType=application/pdf>>.

²⁵SR. 7/15 – 1 S./28. *Increase in the United States Duty on Dried Figs. Decision of 8 November 1952*. Disponível em: <<http://www.worldtradelaw.net/reports/gattpanels/figduties.pdf>>.

²⁶JACKSON, 1997, op. cit., p. 116.

cevada, aveia e trigo, quando estas não fossem mais necessárias para garantir a efetividade de seus programas agrícolas²⁷.

Em meio a esse contexto, multiplicaram-se as manifestações contrárias à concessão do *waiver*. O representante da delegação canadense, por exemplo, esclareceu que seguiria a orientação do seu governo em votar contrariamente ao *waiver* requerido pelos Estados Unidos, ao expressar que:

On one point, however, we were clear from the beginning: we could not accept any arrangement which in effect wrote Section 22, unqualified and unsupervised, into GATT. Under Section 22 restrictions may be applied to cut imports by as much as 50 per cent; alternatively, and possibly more damaging, a fee of as much as 50 per cent ad valorem in addition to customs duties may be imposed. These measures must be applied whenever and wherever the President finds, after the due processes of the United States Tariff Commission have been complied with, that an programme of the United States Department of Agriculture is being interfered with or is likely to be interfered with. While we could agree that the United States should not be required to support agricultural prices all round the world in the circumstances that I have just described, we could not agree to permit the United States to exclude imports to any extent considered necessary to protect any programme of the United States Department of Agriculture whatever its nature and purpose. Considering all these features, the Canadian authorities concerned have insisted, and continue to insist, that Section 22, unqualified and unsupervised, must not be written into or accepted by the GATT. The Canadian delegation has instructions to vote against a waiver of this character²⁸.

Contudo, a latente oposição ao requerimento apresentado pelos Estados Unidos não foi capaz de evitar que esses obtivessem o *waiver* e “regularizassem” perante o GATT a aplicação da sua legislação agrícola²⁹. Depois que os Estados Unidos ameaçaram abandonar o GATT, não houve outra alternativa para as demais partes contratantes senão de se conceder

²⁷GATT doc. L/315, *United States Request for Waiver in Connection with Section 22 of the Agricultural Adjustment Act*, par. 2.

²⁸Tal como requerido pela *Section 22* do *Agricultural Adjustment Act*: “*This matter is obviously of the first importance for the United States. It cannot, on the one hand, have its taxpayers as purchasers of unlimited quantities of foreign products attracted by high United States support levels. Nor, on the other, can it abandon the entire structure of price supported for domestic agriculture.(...) Most of the measures taken by the United States under Section 22 are clearly justified under Article XI of the General Agreement, especially where drastic limitation of domestic marketing and production is also involved. But such limitation is not possible in all cases and there is a question whether use which the United States Government might be required by law to make of Section 22 would in all cases be fully compatible with the Agreement. The United States wishes to regularize this situation and therefore desires to request the CONTRACTING PARTIES to grant it a waiver of its obligations under the Agreement to the extent necessary to prevent a conflict with the Agreement in the case of action required to be taken by the United States Government under the term of Section 22*”. GATT doc. L/319, p.2.

²⁹Sobre tal ponto, cabe salientar que 23 partes contratantes votaram favoravelmente à concessão do *waiver*, 5 se opuseram e 6 se abstiveram. Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Luxemburgo, Nicarágua, Noruega, Paquistão, Peru, Rodésia (atual Zimbábue), Reino Unido, República Dominicana, Suécia, Turquia e Uruguai votaram favoravelmente. Cuba, Canadá, Dinamarca, Holanda e Nova Zelândia se opuseram à concessão do *waiver*, enquanto que África do Sul, Brasil, Birmânia, Ceilão (atual Sri Lanka), Haiti e Tchecoslováquia se abstiveram de votar.

um *waiver* em termos significativamente abrangentes. O *waiver* concedido não estabeleceu um limite temporal para a imposição de restrições à entrada no mercado norte-americano de uma série de produtos agrícolas. Além disso, ficou determinado que este valeria tanto para os programas agrícolas já existentes como também para aqueles que pudessem ser estabelecidos no futuro. Para tanto, o único limite estabelecido foi que as demais partes contratantes poderiam requerer consultas baseadas no Art. XXIII do GATT sempre que entendessem necessário e que os Estados Unidos deveriam apresentar um relatório anual sobre qualquer medida adotada referente ao *waiver* concedido³⁰. Diferentemente dos outros *waivers* concedidos anteriormente pelas partes contratantes do GATT, o obtido pelos Estados Unidos assegurou a permanente exclusão dos produtos lácteos do controle instituído pelas regras do GATT³¹. Considerando o papel de liderança dos Estados Unidos em todo o processo de liberalização comercial, tal situação agravou a falta de comprometimento das partes contratantes mais influentes do SMC em assegurar a aplicação das regras do GATT ao setor agrícola.

Nesse mesmo período, intensificaram-se as preocupações das partes contratantes com a segunda importante derrogação das regras multilaterais de comércio para os produtos agrícolas, isto é, a concessão de subsídios. Através das alterações negociadas nessa ocasião, foram acrescentados quatro novos parágrafos ao Art. XVI do GATT, que tratava especificamente da normatização dos subsídios à exportação. Seguindo o que havia sido proposto na Carta de Havana, as novas regras impostas na emenda ao Art. XVI determinaram que as partes contratantes deveriam deixar de conceder qualquer forma de subsídio direto ou indireto à exportação de produtos não-primários. Com relação à concessão de subsídios aos produtos primários, foi mantida a exceção proposta.

Sob o aspecto político, deve constatar-se que a iniciativa das partes contratantes em emendar o Art. XVI do GATT trouxe algum avanço no que se refere à busca de uma regulamentação para a concessão de subsídios de exportação. Ainda que por interesses diversos, havia o entendimento das partes contratantes de que algo deveria ser feito para

³⁰ *The 1955 United States agricultural waiver was to have a chilling effect on international agricultural trade policy. It continued as a highly visible reminder that at a crucial moment in the development of the Agreement, the United States gave primacy to its national agricultural interests over its international trade obligations, sought sanctions for the use of the very import quotas that its commercial diplomacy had sought to banish, and demonstrated that agricultural products were indeed subject to different trade rules.* Ver: JOSLING; TANGERMANN; WARLEY, 1996, op. cit., p. 29.

³¹ Ver: WILKINSON, 2006, op. cit., p. 52.

limitar as práticas distorcivas ao comércio, em âmbito multilateral. Entretanto, a inclusão de regras que determinavam o tratamento diferenciado na concessão de subsídios para a exportação de produtos primários e não-primários permaneceu como objeto de contestação dos países em desenvolvimento. Na realidade prática, tal distinção era considerada inadequada e injusta para os países em desenvolvimento, pois, por um lado, estes últimos assumiram o compromisso de limitar os subsídios à exportação de produtos não-primários – setor em que não apresentavam competitividade no mercado internacional – mas, por outro, permaneciam enfrentando as práticas protecionistas dos países desenvolvidos, que, através da concessão de subsídios à exportação de seus produtos agrícolas, manteriam a competitividade nesse setor.

Além disso, os termos vagos e ambíguos das regras emendadas fizeram com que elas pouco significassem em termos legais. No caso dos produtos primários, os subsídios à exportação foram permitidos mesmo nas situações em que causassem disparidade entre os preços cobrados no mercado externo e interno – “*dual pricing*”. Entretanto, o ponto crucial da regulamentação dos subsídios à exportação de produtos agrícolas esteve na indefinição da expressão “parte equitativa do mercado mundial” — “*equitable share of world export trade*”. Sem um conceito definido na esfera política do SMC, a busca da interpretação desse termo veio posteriormente a ocorrer em diversos Painéis estabelecidos no âmbito do GATT³².

É importante referir agora que, no ano de 1955, o Japão tornou-se parte do GATT. É bem verdade que sempre houve por parte desse País uma grande relutância em liberalizar o seu mercado interno para o comércio internacional. Sobre isso, o Protocolo de Acesso negociado manteve restrições para a importação de uma gama de produtos. Aaron Forsberg salienta que: “*In negotiating the terms of Japan’s association with GATT and others trading nations, the general principle of Japanese policy was to press for maximum economic advantage in exchange for the minimum possible concessions*”³³. De qualquer forma, em um primeiro momento, o controle da entrada de produtos importados no mercado japonês justificava-se, porque visava resguardar posições financeiras externas e o balanço de pagamentos — o Art. XII GATT. Contudo, com o fortalecimento da Economia japonesa, a razão para se proteger o mercado interno/doméstico centrou-se na noção de segurança

³² O presente trabalho analisará a regulamentação internacional do comércio agrícola através das questões argüidas no mecanismo de solução de controvérsias GATT/OMC, em sua segunda parte.

³³ FORSBERG, Aaron. The Politics of GATT Expansion: Japanese Accession and the Domestic Political Context in Japan and the United States, 1948-1955, **Business and Economic History**, v. 27, n. 1, p. 189, 1988.

alimentar³⁴. Porquanto o preço interno era mantido elevado através da restrição das importações, o produtor nacional permanecia estimulado a manter-se no setor agrícola.

Somada a todas essas reticências no processo de liberalização comercial multilateral, a década de 1950 ainda teve como marco a iniciativa integracionista européia. Em 1951 foi assinado o tratado que criou a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), envolvendo França, Alemanha, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda.

A partir daí, tais Estados Membros empenharam-se em intensificar o processo de integração na Europa, através da criação da Comunidade Econômica Européia (CEE) e da Comunidade Européia da Energia Atômica (EURATOM). Em 1957 foram assinados os dois Tratados de Roma³⁵, que instituíram a CEE e a EURATOM. Sobre a primeira, a formação da CEE mudou a estrutura econômica mundial, já que a construção desse acordo preferencial de comércio entre países europeus trouxe o declínio das exportações oriundas de países que não participavam do bloco. Para o setor agrícola, o Art. 39 do Tratado de Roma estabeleceu que a Política Agrícola Comum (PAC) teria como objetivo³⁶: a) aumentar a produtividade, por meio da promoção do progresso técnico, do desenvolvimento racional da produção e a melhor utilização dos fatores de produção, em especial a mão-de-obra; b) garantir um nível de vida adequado para a população rural, em especial por meio do aumento da remuneração

³⁴ “The major expansion in Japanese agricultural protection has occurred since the mid 1950’s. Governments maintain the notion of food security – if not food self-sufficiency – and equity as expressed in terms of parity between farm and non-farm incomes”. SCHIMTZ, A.; SCHIMTZ, T. Japanese Agricultural Trade Reform. **GATT Research Paper 92-GATT 7**, Centre for Agricultural and Rural Development at Iowa State University, p. 3, March 1992. Disponível em: <<http://www.card.iastate.edu/research/tap/publications.aspx>>. Acesso em: 07/12/2007.

³⁵ A propósito, é oportuno citar as palavras de McMahon: “In the Working Party established in 1956 to examine the GATT compatibility of the Treaty of Rome establishing the EC, concern was expressed over the interpretation of the provisions of the Treaty dealing with agriculture. Several factors contributed to this concern, notably, the absence of a precise plan showing the application of these provisions and the wide area of discretion left to the EC institutions in this area. The major concern was that the posed policy would lead to restrictions on the level of agricultural exports to the EC from other Contracting Parties”. MCMAHON, J. From Havana to Seattle: a History of Trade and Agriculture. **Trade and Agriculture: Negotiating a New Agreement**. London: Cameron May, 2001. p. 32

³⁶ Dessa forma, cabe ressaltar que, além da especificidade do setor agrícola, a especialização dos Estados membros da CEE foi outro aspecto salientado. A estrutura familiar tradicionalmente seguida na produção agrícola, a necessidade de se assegurar uma oferta estável e as dificuldades associadas à dependência de fatores climáticos conferiam ao setor uma situação especial em cada um dos países da Comunidade. Em alguns Estados a preocupação voltava-se para o fato de serem deficitários na produção de alimentos, em outros, para o fato de serem exportadores de alimentos. Ademais, para determinados Estados, a produção agrícola era uma atividade especialmente custosa, enquanto que em outros, os custos de produção não comprometiam a vantagem comparativa do setor na esfera internacional. Em quaisquer das hipóteses, medidas protecionistas eram tidas como necessárias para assegurar aos produtores europeus um nível de rendimento considerado adequado.

individual; c) estabilizar os mercados; d) assegurar o abastecimento; e e) assegurar preços acessíveis aos consumidores.

Na percepção dos idealizadores da CEE, não haveria meios de se implementar as quatro liberdades consignadas no Tratado de Roma (liberdade de circulação de pessoas, bens e capitais, e liberdade de exercício de uma profissão) se a estruturação das políticas agrícolas permanecesse no âmbito dos governos nacionais. Mais do que nunca, era a debilidade do setor agrícola relativamente aos outros setores da atividade econômica e a diferença do grau da intervenção governamental em cada um dos Estados Membros da CEE no setor agrícola que justificavam os objetivos declarados no Art. 39 da versão original do Tratado de Roma (atual Art. 33 do Tratado de Amsterdã).

Todavia, o que gerou maiores preocupações entre os exportadores foi a possibilidade de a CEE introduzir um sistema de tarifas variáveis na PAC. Tal sistema possibilitava a manutenção dos preços dos produtos agrícolas em níveis pré-estabelecidos e encorajava o aumento da produção intrabloco no setor — a diminuição nas importações seria, pois, uma óbvia consequência. O mais alarmante, no entanto, era a desestabilização no mercado internacional que tal medida ocasionaria. Uma vez que a medida estimulava a superprodução, a exportação do excedente certamente intensificaria a concorrência para os demais exportadores de produtos agrícolas.

As partes contratantes do GATT ainda buscaram influenciar a natureza da política agrícola que estava prestes a ser seguida pela CEE quando o Tratado de Roma foi oficialmente notificado ao GATT. Naquele momento foi estabelecido um grupo de trabalho a fim de se examinar a compatibilidade do Tratado com o GATT, dividido em quatro subgrupos. Um dos subgrupos se encarregou de analisar as disposições do Tratado sobre a temática agrícola e centrou a sua discussão no Art. XXIV: 5 (a) do GATT. O objetivo era aferir se os direitos instituídos com a CEE não eram maiores ou mais restritivos do que os aplicados antes da sua formação. Sem obter nenhuma informação definitiva sobre a maneira que a CEE pretendia implementar a PAC, esse subgrupo de trabalho não logrou firmes conclusões. Apenas atentou que algumas medidas previstas no Tratado de Roma traziam fortes indícios de que ocasionariam a elevação de barreiras ao comércio agrícola. Por conseguinte, recomendou ao GATT a criação das bases necessárias para, juntamente com os

membros da CEE, acompanhar a implementação da CAP e para analisar a sua relação com as regras já instituídas pelo Acordo Geral.

Àquela altura, qualquer tentativa de influenciar os rumos das políticas agrícolas seguidas pelos principais negociadores do GATT era um encargo extremamente complexo. A paralela articulação dos grupos de interesse nas esferas nacionais dos principais negociadores do GATT se encarregava de recrudescer o SMC. De fato, nenhuma iniciativa multilateral de mudança para o setor agrícola era exitosa.

1.1.2 A inserção do setor agrícola nos ciclos de negociações: da Rodada Dillon à Rodada Tóquio

A CEE participou pela primeira vez nas negociações como uma entidade única, durante a Rodada Dillon (1960-1962). Para enquadrar as suas regras à exceção prevista no Artigo XXIV do GATT, a CEE deveria submeter-se a uma série de ajustes visando ao restabelecimento do equilíbrio das relações comerciais entre todas as partes contratantes do GATT. Os membros da CEE eram, previamente, partes contratantes do Acordo Geral; ainda, a negociação de uma Tarifa Externa Comum (TEC) implicou a alteração das alíquotas tarifárias anteriormente consolidadas por Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo.

Diante da fase de compensações estabelecida sob a égide do Artigo XXIX, 6 do GATT, a CEE manteve-se irredutível em seu posicionamento de que a reconsolidação das tarifas de seus membros seria desnecessária. Na visão comunitária, a elevação de uma determinada tarifa aplicada por um dos seus membros em razão da TEC era devidamente compensada pela redução nos níveis tarifários de outros países, em outros produtos³⁷.

³⁷ *In the case of a customs union, a common external tariff is substituted for the individual national tariffs of the members, and when this is done it is very likely that some of the tariffs of the common external tariff will be higher than some individual GATT tariff bindings made by members of the union. When this occurs, Article XXIV, paragraph 6, provides that "the procedure set forth in Article XXVIII shall apply." Unfortunately, the Article XXVIII description of procedures is quite skeletal and a number of difficult problems arise when these procedures are applied to the customs union case. Two important rounds of GATT negotiations have occurred in connection with these types of rights, both in the context of the development of the European Union". JACKSON, J. H.; DAVEY, W. J.; SYKES JR., A. O. **Legal Problems of International Economic Relations:***

Além dos ajustes compensatórios, as negociações da Rodada também abrangeram a fase das tradicionais reduções tarifárias. Em um primeiro momento, a proposta da Comunidade abarcava a oferta de uma redução linear de 20% em suas tarifas externas comuns — desde que resguardada a proteção de alguns produtos industriais considerados sensíveis e dos produtos agrícolas não-tropicais. Entretanto, o *Trade Agreement Extension Act* norte-americano adotado em 1958 impossibilitava o procedimento proposto pela CEE de reduções tarifárias lineares. Com efeito, a autorização do Congresso dos Estados Unidos para as reduções tarifárias seguia restrito às negociações produto a produto. Este país ainda advertia sobre os níveis críticos de algumas tarifas, visto que as reduções tarifárias não poderiam/deveriam ameaçar ou causar qualquer prejuízo para as indústrias norte-americanas

Durante este período, persistiu a dificuldade de a Comunidade enquadrar à PAC os instrumentos próprios e variados de suporte à agricultura de cada um dos seus membros. Além disso, não havia meios de a CEE dissociar a sua preocupação relativa à necessidade de compensações pelas elevações tarifárias decorrentes da própria PAC do objetivo de controlar a importação de produtos agrícolas para o seu mercado. A solução encontrada pela CEE foi reduzir as tarifas para frutas, legumes e hortaliças e oferecer a consolidação em zero para determinados produtos agrícolas: algodão, cereais, oleaginosas e, sobretudo, a soja. Tal decisão afastou esses produtos do programa de sustentação de preços, mas não impossibilitou que, se necessário, a proteção dos agricultores viesse sob a forma de ajuda direta à produção.

Considerando que os Estados Unidos cogitavam a necessidade de inserir a regulamentação do comércio agrícola entre as normas do GATT, a postura adotada pelo País no início da Rodada apontava para o oferecimento de reduções tarifárias consideráveis. Contudo, diante da resistência da CEE em consolidar as suas taxas variáveis em um teto máximo — ou ao menos em garantir o acesso ao mercado europeu dos principais produtos agrícolas que os Estados Unidos forneciam tradicionalmente —, o cenário mudou e ao norte-americanos acabaram retrocedendo nas propostas previamente apresentadas³⁸.

Cases, Materials and Text on the National and International Regulations of Transnational Economic Relations. 3. ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co, 1995. p. 389.

³⁸ “In the Dillon Round negotiations, the EEC did not want to agree to new bindings on several agricultural products and argued that they needed underdetermined rates for the design of the future Common Agricultural Policy (CAP). (...) The United States was very concerned about this decision since they had previously enjoyed low or even zero duties for these agricultural products”. (World Trade Report 2007. **Six Decades of Multilateral Trade Cooperation: What we have learnt?**. Geneva: World Trade Organization, p. 183. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report07_e.pdf>. Acesso em 19/10/2008.).

Mesmo conscientes da inconsistência perante o GATT dos mecanismos utilizados pela CEE para o desenvolvimento da PAC, os negociadores norte-americanos preferiram recuar — um resguardo reconhecido como “tático e temporário”.³⁹ Em 1961 houve a troca da administração norte-americana, tendo o Presidente Kennedy herdado a responsabilidade em definir o rumo dessa Rodada. Mais do que nunca, havia o risco de a nova administração norte-americana admitir o fracasso da Rodada Dillon, baseada na própria inabilidade de encontrar uma forma satisfatória para a promoção da entrada das exportações agrícolas dos Estados Unidos no mercado europeu. Contudo, aquela também poderia optar pela conclusão das negociações e, conseqüentemente, concordar com a continuidade do processo integracionista europeu. Isto abarcaria a possibilidade de a CEE permanecer com as metas previstas para o desenvolvimento da política agrícola comum, abrangendo a utilização do sistema de controle interno de preços, taxas variáveis ou direitos niveladores e subsídios para a exportação. Estrategicamente, a segunda alternativa delineada pelo Departamento de Estado norte-americano e apresentada ao Presidente Kennedy pareceu ser a mais adequada⁴⁰. Era evidente que a prioridade da CEE residia na manutenção da PAC das conseqüentes taxas variáveis. Insistir na compatibilização da PAC com as regras do GATT intensificaria o risco de maiores prejuízos para o SMC⁴¹.

Cabe ressaltar que, menos de dois anos após a finalização da Rodada Dillon, ainda permanecia a preocupação de os Estados Unidos buscarem meios de minimizar os efeitos da intensificação da CEE em seu mercado interno. Durante esse mesmo período, estavam ocorrendo as negociações de acesso à CEE do Reino Unido, Dinamarca, Irlanda e Noruega, o que agravaria as desvantagens que os exportadores norte-americanos teriam que enfrentar no mercado comunitário.

O próprio Presidente Kennedy, em seu pronunciamento aos Congressistas em 25 de janeiro de 1962, referiu que a ascensão do comércio ao primeiro plano internacional –

³⁹ Ver: JOSLING; TANGERMANN; WARLEY, 1996, op. cit.

⁴⁰ “Differences between the EEC and the United States on this issue brought the negotiations to the brink of failure, but finally the United States decided that the further integration of the European market should take priority over certain US agricultural export interests.” (World Trade Report 2007. **Six Decades of Multilateral Trade Cooperation: What we have learnt?**. Geneva: World Trade Organization, p. 183. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report07_e.pdf>. Acesso em 09/10/2008.

⁴¹ LOWENFELD, Andreas F. The USA, the ECC, and the GATT: the road not taken. **University of Pennsylvania Journal of International Economic Law**, v. 17, p. 535, 1996. Disponível em: <<http://www.faqs.org/abstracts/Law/The-USA-the-ECC-and-the-GATT-the-road-not-taken-Of-Chinese-walls-battering-rams-and-building-permits.html>>. Acesso em: 12/02/2008.

alicerçada, sobretudo, na diminuição das barreiras tarifárias – desempenharia um papel estratégico no combate à recessão de 1960. Por seu turno, para alcançar esses objetivos, o Presidente Kennedy requereu autoridade para: reduzir em 50% as alíquotas das tarifas de importação, através de negociações recíprocas; negociar com a CEE a redução ou a eliminação das tarifas impostas em todos os grupos de produtos, em que juntos detivessem 80% ou mais da produção mundial.

Entre os inúmeros argumentos alinhados para comprovar os benefícios das alterações da legislação comercial norte-americana, estava a possibilidade de se permear através desta última um novo sistema de reduções tarifárias para as negociações multilaterais. Sem dúvida, diante dos progressos pouco significativos da Rodada Dillon, a alteração do sistema de reduções tarifárias produto a produto para as reduções lineares gerava a expectativa de melhores resultados⁴². Na verdade, os Estados Unidos relacionavam o obsoleto *Trade Expansion Act* à inabilidade enfrentada em persuadirem a CEE a reavaliar as medidas protecionistas que buscava incorporar na PAC.

Sob essa perspectiva, o primeiro passo dos Estados Unidos foi tentar vincular o incremento da liberalização comercial de manufaturas à inclusão de alguma disciplina ao comércio de produtos agrícolas⁴³. A defesa da inclusão da agricultura nas negociações tarifárias vinha daqueles setores agrícolas norte-americanos que tinham as suas exportações prejudicadas pelo sistema de taxas variáveis da CEE⁴⁴. Assim, mesmo correndo o risco de posteriormente terem que retroceder em sua dura barganha, os Estados Unidos sabiam que, se havia alguma possibilidade de aumentarem as exportações de seus produtos agrícolas para a

⁴² “By the time of the ‘Dillon Round’ (1960-61), the item-by-item approach to tariff negotiations proved extraordinarily cumbersome. The technical problem of dealing with thousands of specific products was formidable enough. The process was further complicated, however, because the European Community, one of the main participants, had to negotiate internally in order to establish a common position among the six members states before it could negotiate on an item in GATT. Thus, it became almost impossible to make progress in the negotiation”. JACKSON; DAVEY; SYKES JR., 1995, op. cit., p. 380.

⁴³ A formação da CEE, por exemplo, pôs fim à segurança que os exportadores norte-americanos possuíam no mercado europeu. No caso do setor industrial, as maiores barreiras foram impostas em setores da indústria de máquinas e equipamentos, química e automobilística. Cf. DÜR, 2007, op. cit., p. 464.

⁴⁴ Quanto à atuação dos grupos de interesse do setor agrícola, a tradicional mobilização política existia nos dois lados do Atlântico. Enquanto os mecanismos protecionistas da PAC eram traçados na Europa, produtores agrícolas dos Estados Unidos atentavam para as distorções no setor que o mercado comunitário causaria. Nesse sentido, demandavam de seus dirigentes negociações específicas com a CEE. Dentre os grupos mais apreensivos, estavam: a *American Farm Bureau Federation*, a *National Farmers’ Union*, além de representantes de setores específicos como *U.S. Feed Grains Council*, *National Fruit Export Council* e *American Shippers’ Association*. Ver: *Ibid.*, p. 468.

CEE, isso estava atrelado à capacidade de atraírem a atenção dos exportadores europeus de produtos manufaturados para o amplo mercado norte-americano.

Para a CEE, porém, era cedo para incluir a questão agrícola em uma rodada multilateral. De fato, uma série de ajustes no âmbito comunitário ainda pendia, sobretudo, quanto à efetiva formulação da PAC. Também houve a reação da CEE para a adoção geral de um sistema de redução linear de 50% no valor das alíquotas tarifárias, sem a previsão de uma fórmula que fosse capaz de nivelar as disparidades existentes entre as tarifas cobradas pelas partes contratantes. Com o ímpeto de ilustrar as suas reservas à proposta dos Estados Unidos, a CEE frisava que as tarifas aplicadas por esse País eram bem mais elevadas do que a média européia⁴⁵.

Na reunião ministerial do GATT, em maio de 1963, decidiu-se que a Rodada Kennedy deveria ser oficialmente iniciada em maio de 1964. Em meio à necessidade de conciliar a habilidade política e a força econômica de Estados Unidos e CEE, foi estabelecido um Comitê de Negociações Comerciais para acertar as questões relativas ao plano negociador. Também houve a criação de um subcomitê particularmente voltado às discussões referentes à expansão dos mercados agrícolas internacionais. Por sua vez, foi nessa mesma reunião que os Estados Unidos sugeriram, formalmente, a redução linear e geral de 50% nas tarifas dos produtos manufaturados. Do mesmo modo, houve o compromisso norte-americano de que não apresentariam nenhuma oposição se as partes contratantes do GATT elaborassem uma lista de exceções com os produtos que desejassem excluir do sistema de reduções lineares. Neste caso, as reduções seriam mais uma vez baseadas em negociações produto a produto.

A CEE não tardou em expressar o seu posicionamento contrário sobre a proposta negociadora norte-americana. Confirmando a posição já defendida anteriormente, os negociadores da Comunidade reiteraram que, para amenizar o problema de eventuais disparidades tarifárias, seria invariavelmente necessária a elaboração de uma longa lista de exceções. Afirmou-se, então, que nenhuma proposta de fórmula de reduções tarifárias que limitasse a inclusão de determinados produtos em uma eventual lista de exceções seria aceita pela CEE. Ainda assim, esta última tratou de apresentar um plano alternativo que intitulou *écrément*. Visando, concomitantemente, a eliminar/evitar as longas listas de exceções e a

⁴⁵ LEE, Donna. Middle Powers in the Global Economy: British influence during the opening phase of the Kennedy Trade Round Negotiations, 1962–4. *Review of International Studies*. v. 24, p. 520, 1998.

solucionar o problema dos picos tarifários, a idéia era implementar a harmonização das tarifas consolidadas através de cortes lineares diferenciados. Entretanto, baseados em uma justificativa de ordem técnica, os Estados Unidos rejeitaram tal proposta, pois esta envolveria reduções superiores ao índice de negociação autorizado pelo Congresso.

Na data marcada para o início formal da Rodada Kennedy, o quadro das negociações era desalentador. A fase preparatória da Rodada, que poderia ser definida como o período das “negociações sobre as negociações”, esteve marcada por sérias divergências entre Estados Unidos e CEE. A propósito, no âmbito interno da própria Comunidade, não havia uma posição unânime. Logo após o início das conversações preliminares sobre o lançamento da Rodada Kennedy, a França reprimiu a aspiração britânica de unir-se à CEE. Com efeito, a relutância de o Presidente Charles de Gaulle referendar a participação do Reino Unido na CEE esteve estreitamente vinculada ao desejo de conter a influência norte-americana em território europeu⁴⁶.

Logo depois, a França demonstrou mais uma vez a grande influência que exercia na esfera decisória da CEE. Por um lado, a Alemanha, competitiva em produtos industrializados, não via impedimentos para que o desenvolvimento da PAC ocorresse de forma conjunta com as negociações da Rodada Kennedy. Em outro extremo, a França demonstrava-se irredutível quanto à maneira que acreditava ser a pertinente para a consolidação do mercado comum europeu. Neste sentido, para este Estado Membro da CEE, as concessões internas ou externas no setor de manufaturas somente deveriam ocorrer depois de observados alguns elementos-chaves para a condução da PAC. Assim, vetou-se qualquer tentativa de a CEE apresentar uma proposta negociadora no âmbito do GATT, até que a PAC estivesse consolidada em conformidade com a sua concepção.

Por óbvio, o peso econômico da CEE não podia ser ignorado. Se, no início da Rodada, os negociadores dos Estados Unidos foram incisivos quanto à meta de alcançarem substanciais concessões tarifárias em produtos agrícolas⁴⁷, a articulação individual dos países

⁴⁶ “The US had supported and encouraged British membership of the EEC, in the expectation that it would boost US influence in Europe via Britain. Of course, this joint interest was precisely the reason de Gaulle blocked British membership, fearing Britain would be a Trojan horse for US influence. Indeed, the non to British membership demonstrated that the EEC countries, especially France, took for granted that the Anglo-American relationship was close and was an important factor in US foreign policy”. LEE, 1998, op. cit., p. 515.

⁴⁷ “As the round opened, the United States stressed that it would sign no agreement unless substantial concessions on farm products were included.” FILIPEK, Jon G. Agriculture in a World of Comparative

da CEE foi particularmente bem sucedida para a Europa. Nem mesmo a reação das lideranças agrícolas e dos Congressistas dos Estados Unidos, apoiando a inclusão da liberalização do comércio agrícola às regras do GATT⁴⁸, foi capaz de influenciar os rumos da PAC.

Entre as intenções dos Estados Unidos, estava a de conter as implicações da crescente dependência de sua renda agrícola nas exportações. Considerando que a partir da década de 1960 as exportações de produtos agrícolas norte-americanos aumentaram consideravelmente, a obtenção de alguma vantagem específica para a manutenção das suas exportações de grãos para o mercado europeu parecia algo imprescindível⁴⁹. Desta maneira, os Estados Unidos apresentaram à CEE uma proposta que requeria a garantia de acesso dos seus grãos em ao menos 15% do mercado europeu para este produto, no entanto a contra-oferta comunitária não ultrapassou a marca dos 10%.

Baseado em um sistema conhecido como “margem de apoio/suporte” – *montant de soutien*, a CEE explicou a sua proposta. A margem de suporte seria a diferença entre o preço cobrado por um produto agrícola no mercado internacional (ou um preço de referência negociado entre as partes contratantes) e o preço efetivamente recebido pelos agricultores nacionais. Partindo-se desses pressupostos, o idealizado pela CEE era consolidar o montante de apoio concedido por cada uma das partes contratantes, a partir de um preço de referência que deveria ser revisado a cada três anos⁵⁰. Para o caso específico da comercialização de grãos no mercado internacional, a proposta europeia envolvia a idéia de consolidação de um nível de auto-suficiência de produção, o que poderia garantir o acesso de exportadores no mercado interno de cada Estado. A produção interna que excedesse o nível consolidado não seria colocada no mercado internacional, porém seria destinada a programas de ajuda alimentar — *food aid*. Por fim, a CEE declarou ser auto-suficiente para a produção de 90% dos grãos consumidos em seu mercado — o que possibilitaria um *market share* de apenas 10% para os exportadores.

Advantage: The Prospects for Farm Trade Liberalization in the Uruguay Round of GATT Negotiations. **Harvard International Law Journal**, v. 30, n. 1, p. 140-141, 1989.

⁴⁸ “United States farm leaders and Congress insisted that the negotiations must yield a significant measures of trade liberalization for agriculture. Political leaders and top-ranking officials committed themselves to delivering on this promise. At home and abroad, they insisted that, for the first time since its inception, agriculture must be brought fully within the rules and disciplines of the GATT and that there would be no agreement in the pending negotiations to liberalize industrial trade unless trade in agriculture was also freed”. Ver: JOSLING; TANGERMANN; WARLEY, 1996, op. cit., p. 54.

⁴⁹ Ver: FILIPEK, 1989, op. cit., p. 141.

⁵⁰ JOSLING; TANGERMANN; WARLEY, 1996, op. cit., p. 63.

Diante desse quadro sugerido pela CEE, os Estados Unidos não mais mencionaram a solicitação de qualquer garantia de acesso mínimo para as suas exportações agrícolas. Tampouco aceitaram a proposta comunitária baseada no *montant de soutien* e na consolidação de níveis de auto-suficiência para a produção de grãos. Além de se julgarem merecedores de 15% do mercado europeu de grãos, os Estados Unidos entendiam que o gesto de aceitar a proposta seria uma forma de concordarem a continuidade das taxas variáveis ou dos direitos niveladores aplicados pela CEE.

De qualquer modo, durante a Rodada Kennedy houve a negociação do *International Grains Arrangements*, compreendendo o *Wheat Trade Convention e Food Aid Agreement*. A Convenção sobre o comércio de trigo estabeleceu um preço mínimo e um preço máximo para a comercialização desse produto no mercado internacional. Entretanto, na prática, tal acordo não foi capaz de manter o preço do trigo dentro da margem estabelecida. Por não incluir regras que disciplinassem, por exemplo, algum tipo de controle para a oferta do produto no mercado internacional, o preço mínimo acordado tornou-se insustentável.

Cabe referir também que todos os pontos pendentes da Rodada Kennedy conduziram ao início dos preparativos de uma nova Rodada. Em 1967, as partes contratantes do GATT definiram a linha de ação e o plano de trabalho que acreditavam ser adequado para a condução das negociações. O plano de trabalho foi organizado em três comitês distintos — o Comitê sobre Comércio e Bens Industriais, o Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento e o Comitê sobre Agricultura. A atribuição dos comitês era, pois, identificar os principais problemas existentes nessas áreas e, se possível, indicar soluções para endereçá-los⁵¹.

Contudo, a dinâmica desses preparativos não pôde permanecer como inicialmente prevista. A década de 1970 testemunhou sérias alterações na ordem monetária internacional, que influenciaram os rumos do comércio internacional. Em 1971 houve a decisão norte-americana de romper com o sistema de convertibilidade do dólar em ouro, instituído durante os Acordos de *Bretton Woods*. As finanças norte-americanas passavam por um processo de degradação, que se agravava pelo declínio das suas exportações frente às importações. Em parte, esse desequilíbrio na balança de pagamentos decorria da sobrevalorização do dólar, visto que isso mantinha o preço dos produtos norte-americanos muito elevado no mercado

⁵¹ McRAE, D. M.; THOMAS, J. C. The GATT and Multilateral Treaty Making: the Tokyo Round. *The American Journal of International Law*, v. 77, p. 54, 1983.

internacional. A busca da reversão desse quadro ocorreu com o plano econômico iniciado no governo Nixon de sobretaxar em 10% as importações para os Estados Unidos. O objetivo era manter essa sobretaxa sobre as importações durante o tempo que fosse necessário, para que os seus principais parceiros comerciais concordassem em valorizar as suas moedas em relação ao dólar. A desvalorização do dólar necessariamente deveria envolver a concordância dos governos estrangeiros em vincular o valor das suas moedas ao novo valor aferido para o dólar. A questão tornava-se especialmente difícil, pois poderia tornar os produtos de muitos países mais caros do que os mesmos produtos norte-americanos.

A tentativa de reestruturar o sistema monetário através de regras veio com a negociação do *Smithsonian Agreement* em dezembro de 1971. Nessa ocasião, foi firmado um acordo para o realinhamento da taxa de câmbio, que ocasionou a desvalorização do dólar em 8,6% quando comparado com o ouro, além da suspensão da sobretaxa sobre as importações para o mercado norte-americano⁵². A partir de 1973, o realinhamento do *Smithsonian Agreement* não mais resistiu à pressão da atividade/movimento especulativa de capital, que pairava sobre a iminência de uma nova desvalorização do dólar. Esse foi o fim das taxas de câmbio fixas — o desmantelamento do sistema de Bretton Woods — e o início de um irrequieto período das relações monetárias e comerciais internacionais⁵³.

Paralelamente, a comunidade internacional enfrentou as crises energética e alimentar. A crise no setor energético iniciada a partir da guerra ente árabes e israelenses levou os países da OPEP à decisão de quadruplicar o preço do petróleo. Disso decorreram outros problemas — a inflação crescente, o desemprego, os desequilíbrios nas balanças de pagamento —, os quais também contribuíram para a desestabilização da ordem econômica internacional que estava sendo moldada desde o final da Segunda Guerra Mundial. No que diz respeito à questão alimentar, os problemas agravavam-se desde 1970, quando os Estados Unidos e o Canadá decidiram diminuir a quantidade de grãos estocada, além de reduzir a área cultivada de seus territórios. Durante a safra de 1971 e 1972, houve a redução de 3% na colheita mundial de cereais. E, ainda, no ano de 1971, a URSS decidiu importar grãos para compensar a queda sofrida em sua produção doméstica. Diante dos fatos acima referidos, ocorreu a

⁵² CANTO, Victor A. U.S Trade Policy: History and Evidence. **Cato Journal**. v. 3, n. 3, p. 684, 1983/1984. Disponível em: <<http://www.cato.org/pubs/journal/cj3n3/cj3n3-4.pdf>>. Acesso em 23/11/2007..

⁵³ MYRUS, Richard. From Bretton Woods to Brussels: A Legal Analysis of the Exchange-Rate Arrangements of the International Monetary Fund and the European Community. **Fordham Law Review**, v. 62, p. 2103, May 1994. .

inevitável alta do preço dos grãos no mercado internacional. Dentre as piores conseqüências de tal dinâmica, cabe referir o encarecimento dos grãos para aqueles países importadores de alimentos, a redução da ajuda concedida através do envio da produção excedente de alimentos aos países mais pobres e, conseqüentemente, o aumento da fome e da má nutrição em várias partes do mundo⁵⁴.

Em suma, o clima em que foi lançada a Rodada Tóquio foi pouco promissora. Paralelamente ao desenrolar de todas as crises dos anos setenta, ocorreu a reativação do protecionismo. Multiplicavam-se, assim, as medidas que restringiam a liberalização comercial. Esquemas como subvenções diretas, isenção de impostos e concessão de crédito à exportação foram disseminados sobretudo em países que enfrentavam problemas de balança de pagamentos. Como resultado, além da negociação de reduções tarifárias, a Rodada Tóquio teve como mandato reforçar a disciplina das medidas não-tarifárias.

Desta maneira, a Declaração de Tóquio incluiu seis áreas, que necessariamente deveriam ser discutidas durante esse período: tarifas, medidas não-tarifárias, agricultura, produtos tropicais, medidas de salvaguardas multilaterais e a própria estrutura normativa do GATT. Em setembro de 1973, a Rodada Tóquio iniciou oficialmente. Ela já estava em curso, e os Estados Unidos e a CEE não conseguiam conciliar as suas posições sobre o formato das negociações para a agricultura. Enquanto os Estados Unidos advogavam a intensificação da liberalização comercial na área agrícola, a CEE — recém-acrescida do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca — salientava a indisponibilidade em assumir qualquer compromisso que envolvesse a redução da proteção e dos subsídios concedidos aos seus agricultores através da PAC. No que diz respeito ao Japão, manter a sua política de auto-suficiência em produtos alimentícios estava entre as suas principais metas.

A forma encontrada para minimizar a discordância entre Estados Unidos e Comunidade Européia foi fazer constar na Declaração de Tóquio aspectos que contemplassem ambos os posicionamentos. No tocante aos interesses norte-americanos, a Declaração referiu que as negociações deveriam “(...) *cover both industrial and agricultural products* (...)”; com

⁵⁴JOSLING; TANGERMANN; WARLEY, 1996, op. cit., p. 74-75.

relação à Comunidade Européia, o previsto era que as negociações não ignorariam “(...) *the special characteristics and problems in this agricultural sector*”⁵⁵.

Em 1974, Estados Unidos e CEE concordaram em criar um grupo que se dedicaria especialmente à negociação agrícola. Posteriormente, esse grupo foi dividido em três diferentes subgrupos — carne bovina, produtos lácteos e grãos.

Entretanto, conservava-se a dúvida sobre a inclusão da temática agrícola em outros grupos de discussão⁵⁶. Os Estados Unidos mantinham a intenção de discutir, concomitantemente, a liberalização do setor agrícola e industrial. Muito embora houvesse a concordância daquele País sobre a criação do grupo de negociações sobre agricultura, a idéia era aproximar este último grupo das discussões conduzidas nos grupos sobre tarifas e subsídios — ou seja, convencer que esses grupos também deveriam inserir a agricultura em seus âmbitos de abrangência. Contrariamente, a Comunidade Européia permanecia relutante em concordar com qualquer iniciativa que intensificasse as pressões contra a sua política agrícola. O mandato negociador da Comunidade Européia, aprovado pelo Conselho de Ministros em maio de 1973, estabelecia que “(*CAP*) *principles and their mechanisms shall not be called into question and therefore do not constitute a matter for negotiation*”⁵⁷. Sobre isso, isolar as negociações do setor agrícola parecia ser a forma adequada de se preservar inalterado o já acordado entre os membros da Comunidade⁵⁸. Ao final, prevaleceu a posição de a CEE discutir as medidas que afetavam a agricultura somente no grupo destinado para tanto.

Deve-se observar que, com a eleição de Jimmy Carter como Presidente dos Estados Unidos em 1976, as negociações da Rodada Tóquio finalmente começaram a evoluir. Por um lado, o novo *United States Trade Representative*, Robert Strauss, estava consciente de que deixar de lado os interesses norte-americanos para a liberalização agrícola implicaria o risco

⁵⁵ DAVIS, Christina L. **Food Fights over Free Trade**: How International Institutions Promote Agricultural Trade Liberalization. Princeton: Princeton University Press, 2005. p. 257.

⁵⁶ FILIPEK, 1989, op. cit., p. 143.

⁵⁷ Diretiva adotada pelo Conselho de Ministros apud DAVIS, 2005, op. cit., p. 258.

⁵⁸ Davis salienta que conforme a estratégia negociadora buscada pela Comunidade Européia: “*Leaving talks in the hands of agricultural experts would help limit discussion to technical issues and price coordination policies while avoiding questions of greater access. The tariff group and subsidy group were moving forward on the application of a tariff-cutting formula and a broad redefinition of the conditions under which domestic subsidies would be permitted. This was exactly the kind of policy reform that would threaten the mechanisms of the CAP, and therefore EC officials fought against inclusion of agriculture within these groups*” (DAVIS, loc. cit.).

de perder o apoio do Congresso para a ratificação de um Acordo no futuro. Por outro, também lhe parecia claro que prolongar o impasse sobre a negociação agrícola conduziria essa Rodada ao fracasso.

Depois de um impasse que se prolongou por mais de três anos, os Estados Unidos cederam e concordaram que essa negociação comercial multilateral não afetaria nenhuma das políticas agrícolas consideradas fundamentais pela CEE. Sem muitas escolhas, a solução norte-americana foi aceitar que a agricultura merecia o tratamento diferenciado requerido pela CEE, em razão de sua importância social, econômica e política. Os ambiciosos objetivos dos Estados Unidos para as negociações agrícolas foram em parte frustrados, contudo, ao menos, estes conseguiram que a CEE traçasse um cronograma definido para o fim da Rodada Tóquio. Conseqüentemente, essas partes contratantes ajustaram os seus posicionamentos e renovaram os seus compromissos com a continuidade da rodada de negociações.

Assim, as negociações que não atingiam pontualmente a agricultura seguiram rapidamente. Ainda em 1976, as partes contratantes lograram negociar uma redução tarifária média de 40% para os produtos industriais. Enquanto o acordado previa a redução das tarifas industriais através da fórmula suíça⁵⁹, as reduções para o setor agrícola contavam somente com negociações bilaterais, baseadas na sistemática de pedidos e de ofertas entre os principais exportadores e importadores e para produtos específicos.

A essa altura, a opção em conferir um tratamento diferenciado para três dos mais importantes produtos agrícolas comercializados internacionalmente – carne bovina, produtos lácteos e grãos — também já havia contribuído para que a agricultura permanecesse isolada das demais negociações da Rodada.

Na percepção norte-americana, a crise alimentar vivenciada durante os anos de 1972-1974 exigia um novo acordo sobre o comércio de grãos na esfera do *International Wheat Council*. O comércio de grãos, embora contasse com o subgrupo específico de negociações, foi concomitantemente tratado no *International Wheat Council* a partir de 1975. Seria, assim, a forma de endereçar tanto a preocupação dos países em desenvolvimento com a estabilização

⁵⁹ A Suíça propôs na Rodada Tóquio uma fórmula de harmonização nas negociações tarifárias para bens industriais, do tipo $Z=AX/A+X$, em que Z é a tarifa final, X é a tarifa inicial e A é um coeficiente (A foi fixado em 14 ou 16). A aplicação dessa fórmula resulta em reduções tanto maiores quanto maior for o nível da tarifa inicial.

da oferta de grãos no mercado internacional quanto dos Estados Unidos e da CEE com a manutenção dos preços no mercado internacional. Além disso, um foro alternativo de discussões incluiria a URSS, país que não fazia parte do GATT, mas que era um dos principais importadores de trigo no mercado mundial. A CEE concordava com a importância de se promover a estabilidade no mercado de grãos, no entanto insistia com a manutenção das negociações no subgrupo de trabalho da Rodada Tóquio. Na concepção européia, o importante era firmar um acordo capaz de gerenciar o comércio de grãos no mercado internacional, já que isso poderia ajudar na estabilidade do próprio mercado agrícola mundial. A sua “contribuição” para a liberalização agrícola estaria, desta maneira, na negociação de um acordo sobre grãos no âmbito da Rodada⁶⁰. A posição norte-americana acabou prevalecendo: em 1977 foram definitivamente rompidas as negociações sobre grãos, no subgrupo de trabalho da Rodada Tóquio. O argumento defendido pelos Estados Unidos foi o de que nada poderia ser feito de útil no âmbito do GATT, sem que também houvesse progressos no *International Wheat Council*.

No que concerne aos outros dois produtos agrícolas negociados separadamente, do trabalho do subgrupo resultaram acordos internacionais consultivos — o Acordo Internacional sobre Produtos Lácteos e o Acordo Internacional sobre Carne Bovina⁶¹. Por destinarem-se, principalmente, ao aumento no intercâmbio de informações comerciais entre os signatários, ambos estavam bem mais voltados em constituírem um foro para a solução das disputas comerciais, envolvendo esses dois tipos de produto, do que em estipular preços de comercialização. Além disso, aqueles foram firmados sob um parâmetro em que as partes contratantes poderiam aceitá-los ou rejeitá-los, independentemente dos demais acordos da Rodada Tóquio.

Por mais que os Estados Unidos tentassem conciliar o avanço no setor industrial a qualquer concessão no setor agrícola, nada conseguiam em relação a isso. Por fatores que agregavam decisões que combinavam ajustes tanto com a CEE quanto com o Japão, nunca houve a possibilidade de se estreitarem os vínculos entre a liberalização de produtos industriais e agrícolas. Em primeiro lugar, foi a decisão de conduzir em um grupo paralelo as negociações agrícolas — ou seja, desvinculadas das negociações para os produtos industriais.

⁶⁰ Ver: DAVIS, 2005, op. cit., p. 261.

⁶¹ Porque foram acordos plurilaterais – de adesão voluntária, Brasil tornou-se parte, somente deste último. Cf. LAMPREIA, L. F., Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, jan./abr. 1995. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n23/v9n23a16.pdf>>. Acesso em: 17/11/2007.

Em segundo lugar, foi a opção de se rejeitar a fórmula Suíça para as reduções tarifárias dos produtos agrícolas. Finalmente, houve a fragmentação das discussões em subgrupos específicos sobre os principais produtos agrícolas comercializados internacionalmente.

No final, restou claro que agregar uma diversidade de temas às discussões da Rodada não significou o mesmo que negociá-los de forma co-relacionada. Sem que existisse um vínculo entre as diversas questões negociadas, essa Rodada pouco significou em termos de liberalização agrícola. Sucessivamente, as decisões tomadas enfraqueciam qualquer possibilidade de progresso para a liberalização na agricultura.

Paralelamente, em meio aos ajustes traçados entre Estados Unidos e CEE — que dentro de uma rede de interesses compreendiam o reivindicado pelo Japão —, existiu o esforço de os países em desenvolvimento (e demais países com interesse específico na liberalização do comércio agrícola) permanecer em expressando os seus posicionamentos sobre regras equitativas para todo o comércio agrícola — entretanto, esta foi uma tarefa pouco factível. Na verdade, ao sopesar sobre cada uma das suas prioridades, os principais negociadores do GATT sempre relevaram a importância da liberalização agrícola para as demais partes do SMC.

1.2 Dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento para a liberalização agrícola durante a evolução do GATT

Muitos estudos creditam as falhas do processo de liberalização comercial enfrentadas pelos países em desenvolvimento à própria postura que estes últimos assumiram diante do SMC^{62, 63}. Em princípio, estaria a passividade e/ou a atitude defensiva adotada pelos países em desenvolvimento durante as negociações multilaterais. Ainda, a falta de comprometimento dos países em desenvolvimento com o SMC também teria contribuído para a não-diluição das barreiras impostas ao comércio internacional. Embora sem oferecer concessões às demais

⁶² Cf. FINGER, J. M. Implementation and Imbalance: dealing with hangover from the Uruguay Round. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 23, n. 3, 2007.

⁶³ Cf. PAGE, S. Developing Countries in GATT/WTO Negotiations. **Overseas Development Institute**, October 2001. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/iedg/participation_in_negotiations/wto_gatt.pdf>. Acesso em: 12/07/2008.

partes contratantes do GATT, muitos países em desenvolvimento se beneficiariam do sistema através do princípio da nação mais favorecida. Por fim, os países em desenvolvimento teriam pleiteado os seus objetivos comerciais somente através de provisões que lhes concedessem um tratamento privilegiado. Em outras palavras, teriam relevado a importância das negociações para impor a possibilidade de, em circunstâncias específicas, abrirem uma brecha aos princípios da reciprocidade e da não-discriminação.

De fato, os resultados da participação dos países em desenvolvimento no SMC, ao longo das sete primeiras rodadas de negociações ocorridas no GATT, foram pouco expressivos. Poderia, pois, ocorrer o desinteresse dos países em desenvolvimento em participarem das negociações do GATT. Entretanto, também estava situada nesse contexto a falta de demanda das demais partes contratantes do GATT para que ocorressem mudanças nesse sentido. Se muitos dos países em desenvolvimento não reconheciam a intensificação das suas relações comerciais com outros Estados como uma de suas estratégias nacionais de desenvolvimento econômico, a limitada relevância desses países no mercado mundial também foi um fator considerável para tanto.

O discurso geral para o estabelecimento do SMC preconizava a necessidade da formação de um sistema que possibilitasse a participação de todos os países em bases igualitárias. Na prática, porém, o processo de liberalização comercial encaminhado pelo GATT foi dominado pelos interesses dos países com maior poder político e econômico.

Por essa razão, o objetivo aqui não é justificar uma relativa apatia atribuída aos países em desenvolvimento diante do sistema de comércio conduzido pelo GATT. Tampouco, quer-se simplesmente referendar a constatação de que para esses países restava apenas a opção de galgar qualquer privilégio para a exportação de alguns de seus produtos através de regras que os acolhessem com um tratamento especial e diferenciado, ou ainda que possibilitassem a preservação do seu setor industrial emergente dos efeitos do processo de liberalização comercial multilateral. O que se pretende aqui, mais do que nunca, é contextualizar no âmbito do SMC as peculiaridades presentes no dicotômico relacionamento entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento e as implicações disto na regulamentação em âmbito multilateral do comércio agrícola.

1.2.1 Negociações comerciais, barreiras ao comércio agrícola e interesses dos países em desenvolvimento

À exceção do que se poderia imaginar, alguns países em desenvolvimento estavam presentes nas negociações que precederam o GATT. Em 1947, por exemplo, em uma das oportunidades em que vários países discutiam a elaboração do documento que deveria reger a OIC, a delegação brasileira apresentou uma proposta de Carta⁶⁴. Já havia a proposta inicial dos Estados Unidos, todavia essa foi rebatida pela do Brasil por não apontar grande parte das dificuldades vivenciadas pelos países em desenvolvimento no âmbito do comércio internacional. Se tomadas em seu conjunto, as diferenças entre as duas propostas poderiam ser assim resumidas: (i) a proposta brasileira também era baseada no princípio da nação mais favorecida, mas somente impunha a incondicionalidade para aqueles países que estivessem em um estágio elevado de desenvolvimento; (ii) ambas baniam a possibilidade de aplicação de restrições quantitativas, no entanto a norte-americana criava exceções para a importação de produtos agrícolas; (iii) apenas a proposta brasileira mencionava que as concessões tarifárias deveriam ocorrer em consonância com o estágio de desenvolvimento econômico de cada um dos países negociadores.

Deve-se comentar que a proposta apresentada pelo Brasil foi preterida diante da norte-americana — ainda assim, foi um movimento relevante. De um lado, demonstrou o empenho e a disposição de os países em desenvolvimento participarem do SMC; de outro lado, evidenciou o limitado poder de barganha — político e econômico — com que estes teriam que lidar durante a formação de uma nova ordem econômica mundial.

Cabe referir também que o discurso geral preconizava a necessidade da formação de um sistema comercial que possibilitasse a participação de todos os países em bases equilibradas. Na prática, no entanto, o processo de liberalização comercial do SMC começou influenciado pelos interesses dos países com maior poder político e econômico. Sem sombra de dúvida, o objetivo da época não era atentar para a fragilidade econômica dos países em desenvolvimento, mas sim priorizar os interesses dos países industrializados.

⁶⁴ Cf. WILKINSON R.; SCOTT, J. Developing country participation in the GATT: a reassessment. **World Trade Review**. v. 7, n. 3, p. 481-482, 2008.

Ainda assim, algumas das iniciativas dos países em desenvolvimento refletiram exemplarmente na esfera negociadora do SMC. Quando o GATT ainda era negociado sob a expectativa de criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), o Congresso dos Estados Unidos escolheu não ratificar a Carta de Havana. O objetivo era dar continuidade ao processo de liberalização comercial através das regras firmadas no GATT, já que o temido era uma restrição excessiva à soberania dos Estados Unidos na área do comércio internacional. Deste modo, essa decisão também esteve relacionada à atuação dos países em desenvolvimento no sistema multilateral. Ocorre que, de certa forma, os Estados Unidos estavam contrariados com o método de tomada de decisões que deveria ser aplicado na OIC. Durante as discussões para o estabelecimento da OIC, eles haviam apresentado um método *sui generis* que propunha o sistema de *weighted voting*, para as decisões relacionadas com problemas de balança de pagamentos^{65, 66}. A maioria dos países em desenvolvimento reagiu com tanta repulsa ao proposto pelos Estados Unidos que a possibilidade de adotar esse método foi totalmente deixada de lado. Para os países em desenvolvimento era inaceitável, qualquer proposta que separasse as partes contratantes em categorias. Com efeito, a insistência dos países em desenvolvimento em permanecerem atuantes no processo de liberalização comercial era tamanha que a atitude norte-americana de recuar diante da criação da OIC poderia ser uma forma de contê-los. O ponto é que sem a regra do *weighted voting* não havia a garantia de o maior poder econômico dos países industrializados sempre prevalecer, legitimamente, diante das demandas de interesse específico dos países em desenvolvimento. Politicamente, por serem desconhecidos todos os efeitos que poderiam ser gerados a partir da participação dos países em desenvolvimento no SMC, aumentar a abrangência da regulamentação das relações de trocas em âmbito internacional envolveria riscos ainda maiores.

⁶⁵ WILKINSON; SCOTT, 2008, op. cit., p. 483.

⁶⁶ Cumpre esclarecer que, normalmente, são três as formas de tomada de decisões utilizadas pelas organizações internacionais para tomarem a maior parte das decisões em ações não-judiciais. A primeira forma é aquela em que as decisões são alcançadas através do voto majoritário de seus membros, em que cada Estado tem direito a um voto. A segunda forma de decisão suscita implicações políticas e/ou econômicas, que definem o peso do voto de cada um de seus membros – “*weighted voting*” —, seguindo um critério de proporcionalidade que, por exemplo, pode ser determinado através da sua população ou o valor da sua contribuição financeira para a organização. A última forma de tomada de decisões está baseada no atributo de igualdade soberana entre os Estados. Para tanto, todos os membros são igualmente representados e com os mesmos direitos de voto na organização internacional, sendo que as decisões são alcançadas através do consenso. STEINBERG, R. H. In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO. **International Organization**, v. 56, n. 2, p. 339, 2002.

É verdadeira a percepção de que, desde o início, quaisquer que fossem as formas institucionalizadas de cooperação internacional, elas deveriam ser produzidas em favor das principais partes negociadoras do GATT. Não poderiam, pois, relevar a importância de nenhum dos interesses desses países, dispersos por mercados, por produtos ou por atividades econômicas. Todavia, também não se pode ignorar o fato de que os países em desenvolvimento apresentavam as suas reivindicações e buscavam contribuir com as regras e com os procedimentos das relações econômicas internacionais.

A partir da operacionalização do GATT, um dos maiores obstáculos enfrentados pelos países em desenvolvimento foi a imposição do princípio da reciprocidade. Essa foi uma exigência dos Estados Unidos que determinou que qualquer ganho auferido através de redução tarifária acordada deveria ser pago com concessões tarifárias recíprocas. A idéia era garantir a entrada dos produtos industrializados norte-americanos no maior número possível de mercados. Entretanto, para os países em desenvolvimento, essa era uma prática vista como muito arriscada, porque eles estavam recém no início dos seus processos de industrialização.

Sobressaíam os problemas dos países em desenvolvimento, por conta dos procedimentos de pedidos e ofertas, produto a produto, com concessões negociadas bilateralmente. Somente aquelas partes contratantes que mantinham acentuada relação de trocas no mercado internacional, efetivamente, participaram das três primeiras rodadas de negociação do GATT. Raramente um país em desenvolvimento era o principal fornecedor de qualquer produto. Mesmo aqueles poucos que estavam entre os principais fornecedores ou compradores de um determinado produto, esses esbarravam em outra dificuldade. As exportações que correspondiam à matéria-prima para as indústrias, por exemplo, normalmente já ingressavam nos países desenvolvidos livres de tarifação. Além disso, no caso dos produtos agrícolas, as desvantagens impostas aos países em desenvolvimento vinham de duas frentes. Por um lado, a exclusão desse setor do processo de liberalização impedia que os benefícios da cláusula da nação mais favorecida se estendessem aos países de menor relevância no âmbito do comércio internacional; por outro, o fato de essas primeiras rodadas do GATT terem se dedicado exclusivamente a reduções tarifárias. Com efeito, as barreiras não-tarifárias sequer eram mencionadas nas negociações. Assim, ficavam para trás todas as possibilidades de esses países obterem alguma vantagem através da eliminação e/ou da redução de medidas governamentais específicas, tais como: quotas, barreiras sanitárias e fitossanitárias e barreiras técnicas e burocráticas.

Deve-se observar agora que a iniciativa de alteração em 1955 do Art. XVIII do GATT/47 foi uma forma encontrada pelos países desenvolvidos de transmitir a idéia de que alguns dos descontentamentos apresentados pelos países em desenvolvimento estavam sendo levados em conta. Antes da alteração, o referido Artigo possibilitava a elevação de tarifas consolidadas, desde que essa medida estivesse relacionada com a reconstrução do pós-guerra ou com o propósito do desenvolvimento econômico. Entretanto, eram tantas as exigências impostas aos países em desenvolvimento que visavam qualquer incremento econômico através da aplicação deste Artigo que a maioria preferia não se submeter às condições estabelecidas. Mesmo os poucos que se submetiam, estes não poupavam críticas quando se viam na iminência de oferecerem compensações para aqueles países de quem foram ex-colônias e que ainda, em outra época, haviam contado irrestritamente com políticas semelhantes para garantirem a sua própria industrialização⁶⁷. Além disso, os países em desenvolvimento traçavam um paralelo entre as provisões do Artigo XVIII e do Artigo XII do GATT/47 – referente à imposição de restrições às importações por razões de queda de reservas (balança de pagamentos). Tais países apontavam que a inclusão desses Artigos no GATT havia sido uma exigência dos países industrializados europeus que enfrentavam problemas com suas reservas de dólares no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. Por conseguinte, apresentavam questionamentos sobre o fato de a aplicação dos artigos não exigir qualquer pré-notificação, quaisquer consultas com as demais partes contratantes ou quaisquer compensações às partes prejudicadas.

Com a modificação do Artigo XVIII, a utilização de mecanismos de assistência governamental para promover o desenvolvimento econômico — incluindo indústrias nascentes, problemas na balança de pagamentos e na promoção de indústria específica — passou a ser algo admitido somente para os países em desenvolvimento, porém seguia condicionado à aprovação das demais partes contratantes. Dada a existência de tantas disparidades, essa modificação estava longe de alcançar todas as aspirações dos países em desenvolvimento. Felizmente, era mais um indício de que esses países ainda buscavam uma forma de enquadrar as regras do GATT às suas necessidades.

Quanto ao comércio agrícola, porém, o mitigado espaço político dos países em desenvolvimento permanecia evidente. Na realidade, foi durante esse mesmo período que os

⁶⁷ Cf. WELLS, S. The Developing Countries, GATT and UNCTAD. *International Affairs*, v. 45, n. 1, p. 65, Jan. 1969.

Estados Unidos conseguiram formalmente legitimar a sua legislação de 1951, que regulava a imposição de impostos ou quotas a produtos agrícolas sob determinadas condições (contrárias às obrigações internacionais firmadas anteriormente). Além disso, a inclusão do Art. XVI:4 do GATT que proibiu a concessão de subsídios de exportação excepcionou dessa proibição os produtos agrícolas.

Sem uma maneira de incluir a liberalização comercial para o setor agrícola nas rodadas de negociação, tornava-se pertinente proteger o seu recém estabelecido setor industrial. Em outras palavras, diante da falta de alternativas de expansão para as suas relações comerciais, vários países em desenvolvimento decidiram seguir políticas de substituição de importações.

Cabe ressaltar que a comparação entre a rápida expansão das relações comerciais entre os países industrializados e o insucesso das exportações dos países em desenvolvimento era tão dissonante que em 1957 as partes contratantes do GATT decidiram nomear um grupo de *experts* para analisar essa questão⁶⁸. O Relatório Harberler foi elaborado em 1958 e reconheceu a existência de barreiras comerciais que prejudicavam as exportações dos países em desenvolvimento. Mais do que isso, identificou cada uma das medidas adotadas pelas partes contratantes do GATT para proteger e/ou para estabilizar o seu setor agrícola; além disso, o referido Relatório concluiu que eram as próprias políticas agrícolas nacionais dos principais negociadores do GATT que impediam o crescimento do comércio agrícola na esfera internacional. Ainda que sem nominar especificamente nenhum país, o Relatório atentava para a necessidade de os países da América do Norte e da Europa Ocidental reduzirem o nível de proteção concedida aos seus produtores agrícolas. Se esta, porém, fosse realmente necessária, que esses países priorizassem a adoção de medidas agrícolas baseadas em um sistema de apoio à renda dos agricultores, ao invés de acolherem um mecanismo de manutenção dos preços dos produtos agrícolas.

Todavia, o ciclo vicioso em que políticas agrícolas protecionistas de outros países eram utilizadas como justificativa para a adoção de políticas agrícolas semelhantes (ou ainda, mais distorcivas) estava tão presente entre os principais negociadores do GATT que o recomendado pelo Relatório Harberler nunca foi acatado com seriedade. O descaso com as

⁶⁸ O relatório deste grupo de *experts* tornou-se conhecido pelo nome do seu Presidente Gottfried Harberler. Entretanto, o grupo também foi integrado por Roberto Campos, James Meade e Jan Tinbergen.

preocupações dos países em desenvolvimento pode ser ilustrado, por exemplo, pelo fato de a recém formada CEE ter levado adiante a implementação da PAC ignorando por completo o impacto negativo que esta teria nos preços dos produtos agrícolas no mercado internacional.

Contudo, o cenário desalentador deixado pela falta de comprometimento dos países desenvolvidos em atender ao que havia sido expresso pelo Relatório Haberler não desestimulou os países em desenvolvimento. Pelo contrário, enquanto ocorria a Rodada Dillon, a Austrália (inserida naquela época entre os países em desenvolvimento) exerceu forte pressão para que as partes contratantes também dedicassem alguma atenção para as barreiras não-tarifárias, inclusas nas negociações agrícolas. Conforme o defendido pelos negociadores australianos, um ponto de grande preocupação para os países em desenvolvimento eram os altos níveis de subsídios concedidos à agricultura, incluindo quaisquer dos mecanismos utilizados para a manutenção dos preços de produtos agrícolas nos mercados internos. Partindo do argumento de que esse tipo de medida também era capaz de operar reduções diretas e/ou indiretas nas importações de produtos agrícolas, não havia razões para que negociações nesse sentido seguissem juntamente com a discussão sobre as barreiras tarifárias. O próprio Relatório Harberler, por insistência do Brasil e da Índia, já havia recomendado a inserção de discussões sobre a adoção de taxas internas pelas partes contratantes na pauta das negociações. Porque uma atitude como essa ameaçaria a continuidade de uma série de práticas seguidas pelos principais negociadores do SMC (os mecanismos de apoio doméstico e suporte de preços, por exemplo, amplamente utilizados pelos Estados Unidos e CEE), muitos países industrializados não tardaram em rechaçá-la.

A crescente insatisfação dos países em desenvolvimento com o sistema estabelecido pelo GATT fez com que muitos recorressem às Nações Unidas em busca de um foro sensível à inter-relação existente entre comércio e desenvolvimento. Em 1964 ocorreu a primeira Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), recomendando a adoção de medidas especiais em favor dos países em desenvolvimento. Essa organização contribuiu para que em 1965 fosse incorporada a Parte IV ao GATT/47, reconhecendo a demanda dos países em desenvolvimento de obterem um “tratamento especial e diferenciado” perante o SMC. A idéia envolvida na incorporação dessas novas provisões ao GATT era a de propiciar aos países em desenvolvimento a chance de ampliar o acesso de seus produtos aos mercados dos países desenvolvidos, sem que para isso fosse necessário o recíproco comprometimento de concessões tarifárias. Entretanto, tem-se como de extrema

relevância apontar o fato de que nenhum dos três artigos incorporados ao GATT/47 (arts. XXXVI a XXXVIII) impôs qualquer obrigação aos países desenvolvidos.

Durante a Rodada Kennedy, os países em desenvolvimento seguiram enfrentando problemas. O sistema escolhido para as reduções tarifárias foi, em geral, alterado para um método de cortes lineares. Isso poderia beneficiar os países em desenvolvimento, se não fosse a decisão tomada pelas principais partes negociadoras de manter uma lista de exceções para os produtos entendidos como sensíveis, em que as negociações seguiriam através da barganha bilateral. Mais uma vez, para esses produtos incluídos na lista, reduções eram alcançadas através de concessões recíprocas. Sem poder de barganha para negociar, os países em desenvolvimento seguiam prejudicados.

No final das negociações da Rodada Kennedy, quase nada havia sido alcançado pelos países em desenvolvimento. Assim, pouco progresso havia ocorrido na questão sobre acesso a mercados; os programas de apoio interno na área agrícola permaneciam sendo intensamente utilizados pelos países industrializados; a tentativa de se traçar um acordo específico que tratasse da comercialização de cacau e açúcar não havia prosperado e os preços das oleaginosas, juta e açúcar continuavam caindo no mercado internacional.

A Rodada Tóquio foi marcada pela expansão da agenda negociadora. Pela primeira vez, o foco de uma negociação estava especialmente voltado para a contenção das barreiras não-tarifárias. No que diz respeito à problemática agrícola, no entanto, a falta de qualquer progresso efetivo frustrou mais uma vez as expectativas dos países em desenvolvimento.

Dito isso, o que deve ser reiterado é que, embora sem muito êxito em preservar os seus interesses, os países em desenvolvimento nunca deixaram de reconhecer que as suas necessidades, sobretudo na área agrícola, não poderiam permanecer ignoradas por muito mais tempo.

2 A liberalização agrícola na OMC e o estágio atual das negociações para o setor

Quando a Rodada Uruguai foi lançada, os compromissos políticos assumidos pelas partes contratantes do GATT apontavam para o controle de políticas agrícolas nacionais em âmbito internacional. Sem regras mais rígidas para o tema agrícola, seria impossível contornar o clima de animosidade entre as partes exportadoras de produtos agrícolas. O papel da Declaração de Punta del Este⁶⁹ foi extremamente significativo para as negociações. Mais do que estabelecer as metas da nova Rodada, permitiu que fossem elaboradas as regras que possibilitariam a análise das políticas agrícolas de cada uma das partes contratantes em âmbito multilateral.

Com a regulamentação alcançada pelo Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai (AARU), regras mais rígidas para o comércio internacional de produtos agrícolas foram adotadas — todavia, a sua implementação não obteve os resultados esperados. Sem o controle efetivo de todas as medidas protecionistas que continuavam afetando as importações e/ou as exportações de produtos agrícolas, a liberalização comercial do setor permaneceu entre os principais entraves do SMC.

De qualquer forma, o previsto no Art. 20 AARU conferiu aos membros da OMC autoridade para rever as regras do comércio agrícola da Rodada Uruguai. Conforme o previsto, os trabalhos deveriam iniciar no último ano dedicado à implementação do AARU. Por conseguinte, quando a Rodada Doha foi lançada, em novembro de 2001, as revisões para a área agrícola já estavam em andamento.

Entretanto, a falta de convergência nas discussões sobre o tema tem impedido que a Rodada Doha seja concluída. A cada oportunidade que surge, novos questionamentos são

⁶⁹ *The CONTRACTING PARTIES agree that there is an urgent need to bring more discipline and predictability to world agricultural trade by correcting and preventing restrictions and distortions including those related to structural surpluses so as to reduce the uncertainty, imbalances and instability in world agricultural markets. Negotiations shall aim to achieve greater liberalization of trade in agriculture and bring all measures affecting import access and export competition under strengthened and more operationally effective GATT rules and disciplines, taking into account the general principles governing the negotiations by: (i) improving market access through, inter alia, the reduction of import barriers; (ii) improving the competitive environment by increasing discipline on the use of all direct and indirect subsidies and other measures affecting directly or indirectly agricultural trade, including the phased reduction of their negative effects and dealing with their causes; (...) Ministerial Declaration on the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Punta del Este, Uruguay, 20 September 1986.* Disponível em <http://www.sice.oas.org/trade/Punta_e.asp>.

levantados pelos membros da OMC. São tantas as dúvidas sobre as peculiaridades de um compromisso que determina a “substancial”⁷⁰ redução das medidas de apoio doméstico e ampliação do acesso a terceiros mercados, que não tem sido tarefa fácil aproximar o tratamento dado aos produtos agrícolas daquele dedicado aos produtos industriais (tarifas mais baixas, pouca margem para políticas que distorcem o comércio internacional e a pronta eliminação dos subsídios à exportação).

2.1 As conseqüências da disseminação do protecionismo agrícola e a negociação do Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai

Ao longo de três décadas de GATT, o amplo e intenso contato desenvolvido entre as esferas decisórias internas e internacionais dos principais negociadores do SMC forneceu a base necessária para fomentar a crise política e econômica que se antecedeu à negociação do AARU. Na verdade, esse foi somente mais um reflexo da situação insustentável que se estabeleceu a partir do regime do próprio GATT, que insistiu em acumular exceções jurídicas para a liberalização da agricultura. Primeiramente veio a regra do Art. XI do GATT, que, embora chamasse para a eliminação das restrições quantitativas à importação, permitia tais restrições para a agricultura quando elas eram necessárias a fim de aplicar medidas governamentais que limitassem a produção agrícola ou a fim de remover um excedente temporário do produto similar no mercado interno. Posteriormente, foi a bem sucedida atuação do Congresso norte-americano em estender tal derrogação às incompatibilidades da *Section 22*, inclusive para aquelas situações em que não havia qualquer medida de controle para o abastecimento de produtos agrícolas. Para complementar o quadro de desgaste, houve a vaga emenda do Art. XVI do GATT que não vedou a total concessão de subsídios à exportação no setor agrícola. Mesmo quando solicitado em 1958, os Estados Unidos se

⁷⁰ 13. We recognize the work already undertaken in the negotiations initiated in early 2000 under Article 20 of the Agreement on Agriculture, including the large number of negotiating proposals submitted on behalf of a total of 121 members. We recall the long-term objective referred to in the Agreement to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural markets. We reconfirm our commitment to this programme. Building on the work carried out to date and without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: **substantial** improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and **substantial** reductions in trade-distorting domestic support. (sem grifo no original)

negaram a aceitar uma proibição aos subsídios de exportação para a agricultura. Por conseguinte, quando a PAC foi adotada na década de 1960, os dirigentes da CEE também não hesitaram em estabelecer medidas protecionistas. Trataram, assim, de instrumentalizar o seu mercado comum em agricultura através de políticas que também afetavam negativamente o mercado agrícola mundial.

Sob essas circunstâncias, a relação entre produtores agrícolas e agentes políticos estreitava-se em outras partes contratantes do GATT. Quando surgiram problemas sérios no mercado agrícola internacional, todo o aparato protecionista que gradualmente foi construído pelas partes mais influentes do GATT, agravou esse quadro de crise. No mercado de cereais, por exemplo, as dificuldades impostas eram evidentes. Por ser um produto vital tanto para o consumo humano quanto para a fabricação de rações animais, a grande oscilação no preço desencadeou profundas mudanças econômicas de abrangência mundial. No início dos anos setenta, houve o aumento do preço, em decorrência do achatamento da oferta do produto no mercado internacional. A seguir, no meio da década de 1970, a situação estava totalmente revertida — houve o incremento na oferta do produto e a consequente redução dos preços no mercado mundial; esta, porém, mudou novamente no final da década⁷¹.

O que determinou parte dessas mudanças foi o novo papel desempenhado pela CEE. De significativa importadora de alimentos, transformou-se em uma grande exportadora de produtos agrícolas. Em 1983, os índices de auto-suficiência da CEE em vários produtos agrícolas ultrapassavam os 100 %: açúcar (144%), trigo (125%), manteiga (123%), frango (110%), queijo (108%), carne de gado (104%), vitela (104%) e porco (101%).⁷²

Visando fazer frente ao cenário de crise, países essencialmente intervencionistas implementavam políticas talhadas para resguardar, ao máximo, os seus interesses nacionais. Neste sentido, eles adotavam as medidas que julgavam necessárias para garantir o abastecimento de alimentos a preços estáveis; para aumentar a produtividade agrícola; para estabilizar e/ou para aumentar a renda dos produtores agrícolas e para manter um número máximo de pessoas envolvidas na produção agrícola. Com a concessão de subsídios à

⁷¹ Cf. COLEMAN, William D. *Globality and Transnational Policy-Making in Agriculture. Complexity, Contradictions and Conflict. Institute on Globalization and the Human Conditions Working Paper Series, GHC 03/6, 2003.* Disponível em: <<http://www.humanities.mcmaster.ca/~global/wps/Coleman2003.pdf>>. Acesso em: 15/05/2008.

⁷² HIGGOTT, R.A.; COOPER, A.F. Middle power leadership and coalition building: Australia, the Cairns Group, and the Uruguay Round of trade negotiations. *International Organization*, n. 44, v. 4, p. 597, 1990.

exportação, por exemplo, os problemas gerados a partir da superprodução eram “solucionados”. Afinal, os custos para subsidiar os consumidores internacionais eram bem menores dos que os utilizados para armazenar/estocar os excessos produzidos. Em outras palavras, a década de 1970 e o início dos anos oitenta testemunharam a adoção de políticas agrícolas desencontradas e a combinação de fatores econômicos que influenciaram de forma derradeira a instabilidade e a desestruturação do mercado agrícola mundial⁷³.

A referência prática mais marcante da situação descrita foi a guerra de medidas protecionistas travada entre os Estados Unidos e a CEE. A produção excedente de cereais no mercado europeu no início dos anos oitenta fez com que a CEE autorizasse a concessão de subsídios à exportação desse produto. A supervalorização do dólar norte-americano colaborou para que a realocação subsidiada do excesso da produção europeia no mercado internacional fosse para países cujos mercados eram tradicionalmente supridos pelos produtores agrícolas dos Estados Unidos. Em uma tentativa de se recuperar os mercados tomados pela CEE, os Estados Unidos elaboraram (adotaram/implementaram) o *Export Enhancement Programme (EEP)*⁷⁴. Através desse Programa, os exportadores norte-americanos recebiam um pagamento complementar (*deficiency payment*), para compensar a diferença existente entre o preço em que negociavam os seus produtos agrícolas no mercado internacional e o preço desses mesmos produtos no mercado interno.

A disponibilidade excessiva de recursos e o apoio político necessário fizeram com que, no período compreendido entre o início da década de 1980 e o ano de 1986, os custos com os programas agrícolas norte-americanos dobrassem quase cinco vezes e alcançassem o valor de U\$ 26 bilhões. No caso da CEE, o valor destinado para as medidas de apoio doméstico e subsídios à exportação praticamente dobrou, para atingir a cifra de U\$ 23

⁷³ Para se obter uma análise detalhada das causas que influenciaram o declínio da competitividade norte-americana no mercado agrícola, durante este período, conferir GARDNER, B. L.; ATWATER JR.; H. B.; BLOCK, J. R., *International Competition in Agriculture and U.S. Farm Policy. The United States in the World Economy (National Bureau of Economic Research)*. Chicago: Chicago University Press, 1988. p. 423-474.

⁷⁴ Sob este Programa, as empresas norte-americanas exportadoras de cereais poderiam apresentar-se para a venda de grãos naqueles mercados apontados pela Secretaria de Agricultura. As propostas dos concorrentes internacionais (sobretudo, europeus) deveriam ser cobertas pela negociação de preços entre o importador e a empresa exportadora. Se depois de negociado o preço acordado fosse aprovado pelo *U.S. Department of Agriculture (USDA)*, a empresa exportadora receberia suficiente crédito para a exportação dos grãos através da *Commodity Credit Corporation (CCC)*. O objetivo era compensar a empresa pela diferença entre o preço acordado para a venda e o preço interno no mercado norte-americano, tomado como custo para a exportação dos grãos. Ver: *Ibid.*, p. 448-449.

bilhões⁷⁵. Entretanto, essas medidas adotadas tanto pelos Estados Unidos quanto pela CEE, além de onerarem os seus consumidores e contribuintes, ainda reduziram os preços no mercado internacional para todos os demais exportadores de grãos.

À proporção que as conseqüências das medidas intervencionistas se descontrolavam sob a perspectiva econômica, a decisão de emoldurar uma resposta política para a crise na agricultura tornava-se parte de todos os lastros decisórios dos negociadores do sistema multilateral de comércio — entre países desenvolvidos e em países em desenvolvimento. Havia, pois, o consenso sobre a necessidade de se aprimorar o tratamento do comércio agrícola no GATT. Permanecia, no entanto, uma série de posicionamentos divergentes que, infelizmente, não podiam ser dissociados da direta atuação de grupos de interesse que participavam da formulação das políticas agrícolas implementadas nacional e internacionalmente.

Por um lado, não havia dúvida de que a redução das intervenções governamentais no setor poderia contribuir para a liberalização do comércio agrícola. Essa seria uma forma de permitir que as forças do mercado, em certa medida, atuassem mais eficazmente. Dito de outro modo, politicamente estava claro que a solução para a desestabilização econômica, agravada por uma série de políticas agrícolas nacionais, dependia de uma iniciativa coordenada em âmbito internacional. Por outro lado, porém, desaparecia qualquer possibilidade de consenso entre os principais negociadores da Rodada Uruguai, quanto à extensão que tais reduções na intervenção governamental deveriam representar em suas políticas agrícolas nacionais.

Deve-se destacar agora que na Rodada Uruguai as discussões na área agrícola se dividiam em dois posicionamentos distintos. O primeiro deles reconhecia como imprescindível uma profunda reformulação das regras para a liberalização do comércio agrícola. Para tanto, reiterava a importância da redução das barreiras tarifárias impostas aos produtos agrícolas, além da eliminação das demais medidas protecionistas aplicadas para o setor. Já o segundo postulava a distinção do setor agrícola dos demais por envolver questões que abrangiam as específicas peculiaridades da estruturação das produções agrícolas. Dessa forma, os que seguiam esse posicionamento apregoavam sobre a impossibilidade da

⁷⁵ PAARLBERG, R. **Leadership abroad begins at home**: U.S. foreign economy policy after the cold war. Washington: Brookings Institute Press, 1995. p. 67-68.

uniformidade das regras que dissessem respeito à liberalização do comércio agrícola. As partes contratantes deveriam permanecer livres para a adoção de medidas que possibilitassem a concessão de subsídios domésticos além da manutenção de barreiras tarifárias.

Foi a partir dessas duas frentes lideradas, respectivamente, pelos Estados Unidos e pelas Comunidades Européias (CE) que se iniciaram as negociações da Rodada Uruguai. O Grupo Cairns⁷⁶ acreditava que o foco das negociações deveria estar na eliminação da concessão de subsídios à exportação de produtos agrícolas e logo alinhou o seu posicionamento ao norte-americano. Para esses países, era justamente em decorrência dos subsídios às exportações que ocorriam as maiores distorções no comércio agrícola.

A oposição à completa reestruturação das regras aplicadas à liberalização do comércio agrícola era, sobretudo, apresentada pelas CE, pelos Países Membros do *European Free Trade Agreement* (EFTA – Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein), pelo Japão e pela Coreia. Todos apoiavam o posicionamento de que as reformas deveriam ser limitadas, mas pontuavam as suas demandas sob perspectivas distintas. Para as Comunidades Européias, limitar algumas medidas voltadas para a restrição das importações de produtos agrícolas era possível, no entanto a proposta de eliminar os subsídios à exportação era algo inaceitável. Sob a perspectiva das CE, essa medida protecionista era vital para manter a competitividade de seus membros no mercado internacional.

No caso do Japão, a resistência não estava em aceitar limitações para os subsídios à exportação. Sem conceder esse tipo de auxílio governamental aos seus produtores agrícolas, o objetivo era preservar a possibilidade de imposição de quotas à importação de determinados produtos e manter as suas altas tarifas no setor agrícola.

Em meio a tantas posições contrárias, estavam reunidas as condições para que as negociações da Rodada Uruguai se encaminhassem como uma batalha de forças entre Estados Unidos e CE. Estava claro que não seria fácil estabelecer um quadro para a liberalização no setor agrícola, tampouco um consenso para a alteração das regras que passariam a

⁷⁶ Este grupo formou-se em 1986, na cidade de Cairns, na Austrália, pela iniciativa de um grupo de países exportadores de produtos agropecuários na tentativa de alcançar maiores resultados na liberalização comercial deste setor. Alguns membros também pertencem ao G20, embora no Grupo de Cairns também existam países considerados como desenvolvidos. Seus membros são: África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia e Uruguai.

regulamentar o comércio agrícola. De positivo, houve ao menos o fato de a questão da liberalização do comércio agrícola ter sido tratada, pela primeira vez, com seriedade no âmbito do SMC⁷⁷.

Ao final da rodada de negociações, firmou-se o AARU, documento que deu maior previsibilidade e estabilidade às negociações na área agrícola. Todavia, se o AARU estabeleceu alguns compromissos específicos para o fortalecimento do comércio de bens agrícolas, também foi o resultado de ajustes de conveniência nos âmbitos interno e internacional. Foram acordados cronogramas de reduções tarifárias assim como limitações aos subsídios de exportação e de apoio doméstico à agricultura; entretanto, nenhuma dessas mudanças firmadas foi suficiente para estabelecer um equilíbrio aceitável nas trocas agrícolas.

2.1.1 A instrumentalização da liberalização do comércio agrícola durante a Rodada Uruguai

As negociações da Rodada Uruguai para a liberalização do comércio agrícola foram conduzidas em três fases distintas. Na primeira delas (setembro de 1986 e dezembro de 1988), definiu-se que a questão agrícola deveria estar inserta nas negociações para a liberalização do comércio de bens, porém ser conduzida em um comitê específico. A segunda fase das negociações iniciou depois do colapso da reunião do meio-período em Montreal (abril de 1989 – dezembro de 1990). Nessa época, os Estados Unidos e o Grupo Cairns ainda insistiam em prosseguir as negociações através de compromissos firmados separadamente, em cada uma das áreas que entendiam como fundamental para a liberalização do setor — subsídios à exportação, apoio doméstico e acesso a mercados. As CE resistiam com o argumento de que uma abordagem global nas negociações traria bons resultados sem, no entanto, forçar as partes contratantes a submeterem ao escrutínio, uma por uma, as suas políticas agrícolas. A atitude defensiva das CE foi amenizada durante a terceira fase das negociações agrícolas (fevereiro de 1991- dezembro de 1993). Depois das negociações terem sido suspensas em duas ocasiões diferentes – reunião de meio-período de Montreal e Conferência Ministerial de Bruxelas —, somente ocorreu algum progresso nas negociações no Acordo de *Blair House*.

⁷⁷ TREBILCOCK; HOWSE, 1999, op. cit., p. 22.

De fato, sem o ajuste de interesses entre os Estados Unidos e a CE, a Rodada Uruguai jamais seria finalizada.

No início de 1987 foi estabelecido o grupo para as negociações na área agrícola. O plano preliminar de trabalho referia o cumprimento de quatro tarefas, a saber, a identificação dos principais problemas para a liberalização do setor agrícola e as suas causas; o apanhado de informações sobre todas as políticas e sobre todas as medidas adotadas pelas partes contratantes que afetavam a comercialização de produtos agrícolas; a importância de princípios básicos para a administração do comércio internacional em âmbito agrícola e o envio e o exame inicial das propostas das partes contratantes para a condução das negociações multilaterais⁷⁸. Tão logo as primeiras tarefas foram cumpridas, as partes contratantes — individualmente ou em grupos — trataram de enviar as suas propostas de negociação.

Não por acaso, os Estados Unidos foram os primeiros a apresentarem a sua proposta. Esse País vinha de uma tentativa, em parte frustrada, de cortes unilaterais nas medidas protecionistas aplicadas ao comércio agrícola. No lugar das significativas reduções sugeridas pela administração de Ronald Reagan, o Congresso preferiu aprovar na *Farm Bill* de 1985 um corte de 20% nos empréstimos que visavam equalizar os preços dos produtos agrícolas e manter inalterado o preço alvo garantido no mercado doméstico. Todavia, a decisão do Congresso colaborou para que a administração norte-americana levasse adiante a idéia de promover a ação multilateral, a fim de estimular as alterações nas políticas agrícolas protecionistas implementadas por outros países do SMC.

Para alguns agentes políticos norte-americanos, multilateralizar (internacionalizar) o problema das reformas das políticas agrícolas nacionais traria efeitos benéficos. Já fazia parte do entendimento de muitos agentes políticos envolvidos nesse processo decisório a urgente contenção das despesas orçamentais em medidas protecionistas para a agricultura. Não faltavam economistas e ministros da área de finanças que argumentavam que o aumento das despesas fiscais no setor agrícola deslocava recursos que poderiam ser melhor aproveitados em outros setores da Economia. Assim, dividir o ônus das reformas das políticas agrícolas com os agricultores de outros países abrandava a carga de cada um deles, individualmente

⁷⁸ FILIPEK, 1989, op. cit., p. 147-148.

considerados. Com isso, havia a expectativa de que seriam amenizadas as reações contrárias dos produtores agrícolas norte-americanos à implementação das reformas⁷⁹.

Além disso, co-relacionar a liberalização comercial de vários setores em um único foro impossibilitaria que medidas protecionistas no setor agrícola seguissem sendo aplicadas — a agricultura seria apenas mais um dos temas discutidos multilateralmente. Por conseguinte, o interesse dos grupos de outros setores na intensificação do processo de liberalização comercial exerceria forte pressão para que a liberalização também atingisse a área agrícola.

O que foi sugerido pelos Estados Unidos era a completa alteração das políticas agrícolas adotadas pelas partes contratantes do GATT, através da eliminação dentro do prazo de 10 anos de todos os subsídios que interferissem direta ou indiretamente no comércio internacional (o principal alvo da proposta era o fim dos subsídios à exportação, mas também incluía outras intervenções governamentais — isto é, os seguros agrícolas subsidiados, os recursos destinados à pesquisa, a investimentos estruturais); ainda, da extinção, dentro do mesmo prazo de 10 anos, das barreiras à importação de produtos agrícolas (isto é, as quotas de importação, tarifas variáveis e preços mínimos de importação).

A concretização das metas seria possível através do aferimento do nível do apoio doméstico concedido e da negociação de um cronograma que previsse a sua eliminação. Para o monitoramento desse nível de apoio, o sugerido era a adoção de um método indicativo semelhante ao *Producer Support Estimate* (PSE)⁸⁰, desenvolvido pelos países da OCDE⁸¹. Também seria necessária a mútua aprovação das alterações nas políticas agrícolas nacionais, submetidas por cada uma das partes contratantes do GATT. Ainda que sem esclarecer as

⁷⁹ Isto poderia eliminar a lei da “ação e reação” que, normalmente, apresentava-se em situações como a ilustrada através das políticas agrícolas adotadas nos Estados Unidos e CE. Somente no período entre os anos de 1986 e 1987, 43% dos benefícios aferidos pelos produtores norte-americanos serviram para compensar os efeitos da redução dos preços no mercado agrícola internacional, em razão de subsídios concedidos por outros países (especialmente, CE). Cf. PAALRBERG, R. *Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-Level Game?*. **International Organization**, v. 51, n. 3, p. 420, 1997.

⁸⁰ É a estimativa básica da proteção e do apoio à agricultura calculada pela OCDE desde meados dos anos de 1980. O PSE é um indicador do valor monetário bruto anual transferido por consumidores e contribuintes como apoio aos produtores agrícolas (o cálculo refere-se ao produtor agrícola). O apoio é expresso também como uma porcentagem da receita bruta do produtor (%PSE) e mostra a quantidade de apoio oferecida, independentemente da estrutura setorial do país. Por esta razão, a %PSE é o indicador mais amplamente utilizado para se comparar o nível de apoio entre países, *commodities* e períodos de tempo. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br/pt/?actA=16&areaID=14&secaoID=29&letraVC=E>>.

⁸¹ JOSLING; TANGERMANN; WARLEY, 1996, op. cit., p. 141.

consequências da eventual desaprovação do apresentado por uma das partes contratantes, a idéia era trazer o plano de mudanças para a mesa de discussões. Além disso, alterações nas regras do GATT não faziam parte da proposta norte-americana. Os Estados Unidos apostavam na prévia eliminação de todos os instrumentos que impactavam negativamente o mercado agrícola internacional. Assim, dentro de um ambiente propício, quando as mudanças nas regras do Acordo se tornassem imprescindíveis, essas alterações ocorreriam livres de conflito.

Uma vez oficializada, a proposta norte-americana encontrou a imediata resistência das CE. Independentemente dos benefícios que o fim das políticas intervencionistas representaria para o resto do mundo, quanto à alocação de produtos agrícolas no mercado mundial, o posicionamento comunitário foi claro ao rejeitar qualquer possibilidade de livre acesso a importações agrícolas dentro do seu território⁸². Não havia como coadunar tal proposta com as estratégias da PAC, visto que esta se baseava essencialmente em instrumentos comerciais que garantiam a manutenção de seus preços domésticos, livre da interferência externa, além da manutenção da renda percebida por seus produtores agrícolas.

Sob a perspectiva prevalente das CE, o foco das negociações não deveria estar em um corte geral das ajudas domésticas concedidas, porém em um necessário reequilíbrio entre a oferta e a demanda dos produtos agrícolas. Porque o período era marcado pelo achatamento dos preços dos produtos agrícolas no mercado internacional, uma ação em curto prazo ajudaria a reestruturar as condições do mercado. Assim, os esforços concentrados seriam para aqueles produtos agrícolas cujo desequilíbrio dos mercados era mais evidente, em razão da presença de excedentes, a saber, cereais, açúcar e produtos lácteos. Também deveria haver a redução das ajudas governamentais em outros produtos em que a superprodução ocorria freqüentemente, em especial o arroz, a carne bovina e as oleaginosas. Diante dessa iniciativa, não seriam necessárias alterações nas políticas agrícolas das partes contratantes. O objetivo primordial das CE era deixar a PAC intacta, pois as reduções dos apoios domésticos, automaticamente, diminuiriam a oferta desses produtos no mercado internacional. Permaneceria o seu sistema de *dual price* e a concessão de subsídios à exportação estaria controlada sem a necessidade de mudanças, em quaisquer dos mecanismos já previstos na PAC.

⁸² JOSLING; TANGERMANN; WARLEY, 1996, op. cit., p. 142.

Dentre os escopos da formação do Grupo Cairns, estava firmar a sua posição como uma terceira força nas negociações. A idéia era, finalmente, romper com a prática recorrente de os Estados Unidos e de as CE imporem soluções que somente resolviam os seus próprios problemas — diferenças específicas — em cada uma das rodadas de negociação multilaterais. A estratégia seguida seria a de construir uma rede de interação de posicionamentos entre os dois principais negociadores. Para tanto, esse grupo propunha um programa de reformas capaz de estancar a aplicação de medidas protecionistas. Haveria, primeiramente, o comprometimento de manter inalterados os níveis de proteção já concedidos através de subsídios de produção e de exportação. Para a comercialização da safra que seguisse, as partes contratantes, multilateralmente, promoveriam um pacote para o corte dos subsídios à exportação e para a garantia do acesso em seus próprios mercados de produtos agrícolas importados. Em seguida, aquelas traçariam um cronograma, com os planos para a redução e/ou para a eliminação das medidas protecionistas adotadas. Uma especial atenção seria dedicada àquelas medidas com maior poder distorcivo. Assim como sugerido pela proposta norte-americana, no monitoramento desse processo também deveria ser utilizado um método semelhante ao *PSE*. Sobre a formulação de novas regras para o SMC, a proposta era a eliminação das *waivers* e das derrogações concedidas no passado, além da consolidação de tarifas em índices que fossem, ao menos, próximos ao zero. Por contar com membros de diferentes níveis de desenvolvimento econômico, a proposta do Grupo Cairns referiu o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento. A introdução da agricultura na estrutura normativa do GATT estaria completa, com a redução e/ou com a eliminação das barreiras tarifárias, com a eliminação das barreiras não-tarifárias, dos subsídios à exportação e com a reestruturação das políticas comerciais adotadas em cada uma das partes contratantes do GATT.

Em contrapartida, a proposta do Japão limitava-se em atacar as medidas voltadas ao incremento das exportações de produtos agrícolas; ainda, estabelecia uma distinção entre os subsídios à exportação e os subsídios governamentais. Os primeiros eram aqueles efetivamente responsáveis pelas distorções no mercado agrícola mundial — por essa razão, deveriam manter os seus níveis inalterados. À medida que as negociações estivessem ajustadas dentro de um limite temporal, um processo regressivo visando à eliminação dos subsídios à exportação seria levado adiante. Com relação aos subsídios governamentais — tais como os concedidos para a manutenção dos preços dos produtos agrícolas e das rendas dos agricultores —, por serem capazes de causar a superprodução, o ideal era que fossem

administrados. No caso daqueles voltados, por exemplo, à proteção ambiental, à pesquisa e ao desenvolvimento e/ou à segurança alimentar, não haveria a necessidade de qualquer tipo de controle. Sobre reduções tarifárias, a proposta do Japão salientou os avanços alcançados através das sucessivas rodadas de negociação já ocorridas. No entanto, incorporou uma ressalva para aquelas situações em que elas ainda fossem necessárias, sugerindo que ocorressem produto a produto.

Cabe referir também que, pouco antes da Reunião Ministerial de Montreal em 1988, outras propostas foram apresentadas. De fato, o Grupo Cairns, as CE e o Japão complementaram ou alteraram as propostas anteriores. Em princípio, o sugerido pelo Grupo Cairns era a imediata implementação de um programa de reduções nos apoios garantidos para a agricultura — “*down payment*” —, dentro do prazo de dois anos, que supostamente era o tempo previsto para a finalização das negociações. Posteriormente, definiu-se que as reduções deveriam alcançar a marca de 10% para os anos de 1989 e 1990. Contudo, a força da proposta foi atenuada pelos problemas enfrentados pelo Canadá, em acomodar os impactos que aquela causaria em seu setor laticínio⁸³. Na verdade, existiam divergências entre os próprios membros do grupo. Muitas vezes, isso tornava o relacionamento entre eles mais difícil e tenso. De uma forma geral, o objetivo do grupo era semelhante, porém as suas prioridades variavam. No que concerne à resistência canadense ao “*down payment*”, o motivo entrelaçava elementos substancialmente políticos e econômicos. Nessa época, o governo conservador progressista do Primeiro Ministro Mulroney estava em campanha para as eleições gerais no outono de 1988. Nesse contexto, o mais acertado para o governante do Canadá parecia ser garantir o apoio político, em troca da preservação dos interesses econômicos dos produtores de grãos do oeste e dos produtores de laticínios do leste canadense. Em outras palavras, por vezes, o Canadá não parecia estar disposto a contribuir com a parte do ônus que lhe caberia no processo de liberalização comercial agrícola. Todavia, ao contrário do previsto no cerne da proposta do grupo, este País não resistiu à pressão desses setores sensíveis e também expandiu a concessão de subsídios domésticos aos seus produtores de grãos e de oleaginosas. Sob a perspectiva canadense, os ajustes estruturais deveriam evoluir de uma forma progressiva e os governos deveriam manter a discricionariedade e a flexibilidade necessária para promoverem as suas próprias escolhas de políticas comerciais⁸⁴. Naqueles setores em que os efeitos negativos do protecionismo eram sentidos, a postura adotada era a de levar adiante

⁸³ JOSLING; TANGERMANN; WARLEY, 1996, op. cit., p. 146.

⁸⁴ HIGGOTT; COOPER, 1990, op. cit., p. 620.

as metas do grupo. Em compensação, para aqueles setores que apresentavam menor competitividade, os representantes canadenses combatiam qualquer mudança que pudesse envolver custos significativos — tanto na esfera política quanto na econômica.

Nessa fase, o Japão finalmente concordou com a adoção de uma *aggregate measurement of support* — Medida Agregada de Apoio (MAA) — para o monitoramento das medidas protecionistas. As CE, por sua vez, decidiram expandir a sua proposta sobre a definição de medidas em curto prazo, sugerindo que os seus programas de apoio doméstico fossem estancados nos níveis existentes em 1984. As CE viam conveniência nesse período, visto que naquele ano o valor do dólar americano estava excepcionalmente alto. Com relação aos Estados Unidos, simplesmente expressaram que poderiam concordar com as medidas de curto prazo propostas pela CE, desde que todas as demais partes contratantes acolhessem o objetivo em longo prazo de completa eliminação das práticas protecionistas.

Em linhas gerais, durante a reunião de Montreal, os Estados Unidos seguiam acreditando que uma solução em curto prazo somente encobriria a possibilidade de reformas fundamentais para o GATT, enquanto que as CE se mantinham convictas de que as negociações para a liberalização comercial deveriam endereçar ações específicas para os mercados agrícolas mais problemáticos. Em razão dessas diferenças fundamentais entre as formas de reforma apresentadas, as negociações da Rodada Uruguai estagnaram por completo durante o encontro em Montreal. De certa forma, a falta de um acordo durante essa reunião surpreendeu as partes contratantes do GATT e gerou uma mudança de atitude nas negociações agrícolas. Com efeito, os modestos resultados para a agricultura em rodadas anteriores haviam minado a credibilidade atribuída às negociações setoriais inter-relacionadas. Nas Rodadas Kennedy e Tóquio, por exemplo, os Estados Unidos haviam condicionado uma maior liberalização no setor industrial a concessões substanciais na área agrícola. Contudo, quando pressionados pela inflexibilidade das CE em concordarem com qualquer alteração na PAC, aqueles cederam e aceitaram reformas pouco significativas para a agricultura — o esperado para a Rodada Uruguai não era muito diverso disso. Algumas partes contratantes do GATT teimavam em não acreditar que a falta de consenso na área agrícola inviabilizaria qualquer tentativa de progresso em outros setores⁸⁵. Com relação ao Grupo Cairns, a opção tomada nessa reunião foi reiterar o seu posicionamento sobre a necessidade de se suspenderem as

⁸⁵ JOSLING; TANGERMANN; WARLEY, 1996, op. cit., p. 172.

negociações — em todos os setores —, até que houvesse progressos naquilo que era negociado para a agricultura. De fato, foi por pressão dos países latino-americanos do Grupo Cairns, sobretudo, que as negociações não prosseguiram⁸⁶.

Quando as negociações retornaram em 1989, Estados Unidos e CE já haviam decidido recuar das metas das propostas anteriormente apresentadas. O compromisso firmado entre as partes contratantes, requerendo uma “*substantial progressive reduction in agricultural support and protection sustained over agreed period of time, resulting in correcting and preventing restrictions and distortions in world agricultural markets*” foi, de certa forma, o que tornou possível o prosseguimento das negociações. Ainda que sem um significado substantivo para a liberalização agrícola, o acordo ao menos aproximou formalmente as posições dos Estados Unidos e das CE. Enquanto aqueles celebravam o acolhimento da idéia de reduções substanciais e progressivas, visando à completa eliminação das políticas distorcivas do comércio agrícola, estas remetiam ao fato de esse acordo não ter citado a remoção total das medidas de apoio para a manutenção de preços no mercado interno.

De concreto, houve a decisão de definir o final do ano de 1989 como a data limite para que os países apresentassem as suas propostas de redução para os auxílios concedidos à agricultura. É importante registrar que, quando surgiram, as reformulações das propostas apresentavam poucas alterações se comparadas com as anteriores. A nova proposta dos Estados Unidos já não trazia mais a exigência da “*zero option*”, porém ainda contava com um plano de 10 anos para uma redução de 90% dos subsídios à exportação e de 75% para as tarifas de importação e de medidas de apoio doméstico. Os Estados Unidos — da mesma forma que o Grupo Cairns — reivindicavam a exposição do comércio agrícola às forças impostas pelo mercado internacional.

As CE apresentaram a versão final da sua proposta em novembro de 1990. O recomendado eram reduções de 30% para os apoios domésticos até o ano de 1995, com base no apoio concedido em 1986. Além disso, requereram o que chamavam de “*partial rebalancing*”. Essa foi a forma que encontraram para tentar reverter concessões feitas anteriormente⁸⁷ e para aumentar as tarifas consolidadas para os substitutos de cereais e de

⁸⁶ DAVIS, 2005, op. cit., p. 281.

⁸⁷ Durante a Rodada Dillon (1960-1962), a CEE concordou em consolidar as suas tarifas em alguns grãos e substitutos de cereais em zero ou quase zero.

oleaginosas; em troca, ofereciam a garantia de um acesso de 3% em seu mercado comunitário. Para as CE, essa pequena reformulação nas políticas comerciais — a redução do apoio e da proteção na fronteira — seria suficiente para conter os subsídios à exportação. Sobre a possibilidade de converter em tarifas as suas barreiras não-tarifárias (processo de tarifação), as CE limitaram-se a afirmar que as tarifas deveriam ser reduzidas em paralelo com os cortes previstos para os programas de sustentação de preços.

O quadro apresentado internacionalmente pelas partes contratantes do GATT foi, certamente, engendrado em nível nacional. Em uma situação próxima ao paradoxal, por exemplo, a inflexibilidade do posicionamento norte-americano contava com o apoio daqueles grupos que mais perderiam com a liberalização comercial, isto é, o setor açucareiro e o setor de laticínios. A estratégia poderia parecer arriscada; no entanto, na verdade, baseava-se na resistência às reformas, que já haviam sido externalizadas pelas CE. Como foi dito anteriormente, é claro que, se os Estados Unidos e as CE concordassem em acabar com os subsídios à exportação, concomitantemente os efeitos adversos sentidos pelos seus agricultores seriam menores⁸⁸ — todavia, eles ainda existiriam. Assim, ao contrário do propugnado (idealizado) pelos agentes políticos favoráveis à reforma, os *lobbies* agrícolas norte-americanos encontraram uma maneira de utilizar as negociações da Rodada Uruguai para impedir os cortes nos subsídios à exportação. O raciocínio desenvolvido pelos *lobbies* baseava-se no argumento de que os Estados Unidos não poderiam ceder para manter o nível equilibrado das negociações. O desejado pelos *lobbies*, entretanto, era postergar ao máximo a finalização das negociações. Sem sombra de dúvida, enquanto os Estados Unidos e as CE permanecessem em lados diametralmente opostos, nenhuma das políticas agrícolas norte-americanas deixaria de ser aplicada.

Considerando que as CE mantiveram o prévio anúncio de que não aceitariam a eliminação dos subsídios à exportação, a tática dos *lobbies* norte-americanos revelou-se eficaz. Em razão da diferença de interesses de cada um de seus membros, as CE tiveram a sua posição negociadora dividida. Ainda, a grande força política dos *lobbies* agrícolas nacionais em cada um dos membros das CE também atravancou a possibilidade de reformas no SMC

⁸⁸ Paarlberg salienta que, através de políticas unilaterais, o fim da concessão de subsídios entre os anos de 1986 a 1987 representaria um cerceamento de US\$ 26.3 bilhões nos recursos normalmente dedicados aos produtores agrícolas norte-americanos. Porém, se esta fosse uma atitude multilateral (envolvendo todos os países industrializados), esta redução de recursos ficaria na margem dos US\$ 16.2 bilhões. No caso da CE, uma decisão unilateral tiraria do setor agrícola US\$ 33.3 bilhões e a liberalização multilateral apenas US\$ 22.7 bilhões. PAARLBERG, 1995, op. cit., p. 420.

para a agricultura. De um lado, estavam os membros das CE que mantinham Economias tradicionalmente abertas — Países Baixos, Reino Unido, Bélgica e Dinamarca. Para esses Países, as políticas agrícolas da PAC não eram tão relevantes. A agricultura não era a parte central da Economia da maioria desses países, e os seus agricultores não eram tão influentes politicamente.

No outro lado, estavam aqueles países que apoiavam um mandato restritivo para as negociações agrícolas. No caso da França, por exemplo, a contrariedade ao processo de liberalização não causava surpresa em razão da preocupação de seus produtores agrícolas com as perdas de mercado que isso ocasionaria. Desde o início da Rodada Uruguai, a França expressava a opinião de que a PAC deveria manter-se inalterada. Usufruindo do mercado preferencial instituído pela Comunidade, a França reconhecia em quaisquer das propostas norte-americanas uma tentativa de reduzir a participação francesa no mercado agrícola mundial. A Alemanha, por sua vez, optou por alinhar o seu posicionamento com o defendido pela França — de certa forma, essa decisão causou surpresa. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha vinha buscando expandir a sua atuação em novos mercados através da exportação de produtos com maior valor agregado. Entretanto, naquele momento, este País estava passando por um período peculiar: além do processo de reunificação, estava próxima de suas eleições nacionais. Porquanto a base eleitoral do Chanceler Helmüt Kohl envolvia o interesse dos produtores agrícolas, ele preferiu priorizar o apoio aos altos preços desses produtos. Tradicionalmente, a união dos produtores agrícolas alemães era responsável por 80% dos votos de todos os agricultores para os partidos políticos que formavam a coalizão de apoio para o governo de Helmüt Kohl (*Christliche Demokratische Union* – CDU e *Christliche Soziale Union* – CSU)^{89, 90}. Assim, a sua preocupação estava em conter ao máximo as mudanças na PAC que pudessem prejudicar o compromisso assumido de manter elevada a renda de seus produtores agrícolas.

⁸⁹ PAARLBERG, 1995, op. cit., p. 426.

⁹⁰ “German farmers benefit from the enviable situation of having parties vie for their votes in an electoral system that gives swing vote groups considerable influence. Most farmers vote for the conservative *Christliche Demokratische Union* (CDU) or its Bavarian ally, the *Christliche Soziale Union* (CSU), which have jointly served as the ruling party for much of the post war period. However, the support of smaller parties for farm interest also provides important leverage since the electoral system makes it difficult for any party to attain an overall majority. The smaller *Freie Demokratische Partei* (Free Democrats Party), which created a base among the smaller farmers of Bavaria and the larger farmers in the North, has in the past made agricultural support policies a condition for its participation in coalition governments. This fragile political balance gives farmers a decisive role in shaping national politics”. DAVIS, 2005, op. cit., p. 238.

Ainda houve uma última tentativa de acordo, quando o Ministro da Agricultura da Suécia e Presidente do grupo negociador, possibilitou a circulação de um *non-paper* em que apresentava algumas sugestões às partes contratantes. O sugerido era a redução de 30% das exportações subsidiadas em um prazo de cinco anos, tomando por base o período de 1988 a 1990. Em um primeiro momento, tudo indicava que um acordo seria alcançado. Neste sentido, o Grupo Cairns e os Estados Unidos aceitaram a proposta. As CE, embora cautelosas, enviaram uma resposta oriunda de uma decisão traçada pela Comissão Européia, em que concordavam com o sugerido por Hellström. Entretanto, no último instante, a França e a Irlanda se opuseram ao apresentado e alegaram que a Comissão havia extrapolado o seu mandato negociador ao responder o proposto por Hellström.

No final, as CE mantiveram inalterada a posição apresentada anteriormente. A expectativa era a de finalizar a Rodada Uruguai nessa reunião ministerial de Bruxelas em dezembro de 1990. Contudo, diante da resistência comunitária, as negociações foram prorrogadas. Ainda não foi naquela oportunidade que as partes contratantes concordaram sobre a reformulação do comércio de produtos agrícolas. O curioso é que o resultado daquilo que foi sugerido por Hellström exigiria menos das CE do que a própria proposta comunitária. Uma simulação realizada alguns anos mais tarde por Coleman e Tangermann demonstrou que a proposta comunitária que combinava a redução do apoio doméstico em 30% com o “*rebalancing*” poderia ter resultado (nos anos entre 1990 e 1995), em uma significativa redução nas exportações da CE — 50% nas exportações de cereais e o fim das exportações de excedentes de manteiga e queijo.⁹¹

De qualquer forma, no período imediato ao colapso da reunião de Bruxelas, Ray MacSharry — Comissário das Comunidades Européias para a Agricultura — anunciou que a PAC sofreria modificações. O grande desafio de MacSharry (Comissão Européia) estava em desenvolver uma reforma suficientemente atrativa para os membros da CE de viés protecionista e, ao mesmo tempo, criar o ambiente necessário para a aproximação das negociações internacionais ocorridas no âmbito do GATT.

Em um primeiro momento, a idéia de reforma teria como principal objetivo reduzir significativamente as intervenções nos preços dos cereais, das oleaginosas e das proteínas

⁹¹ TANGERMANN, S.; COLEMAN, W., *Linked Games, International Organisations and Agricultural Trade*, MPIFG Discussion Paper 98/8, p. 21-22, 1998.

vegetais. Para alcançar esse fim, o conjecturado era um sistema baseado na redução do apoio concedido através da manutenção dos preços desses produtos e no controle das áreas cultivadas. O proposto era um corte de 35% para o ano de 1996, no apoio concedido aos agricultores pelo sistema de manutenção de preços. Além disso, os agricultores com propriedades maiores do que 80 hectares deveriam retirar um percentual de 35% das suas terras aráveis da produção; além disso, as propriedades entre 31 e 80 hectares teriam as suas terras aráveis reduzidas em um percentual de 25% e as propriedades menores de 30 hectares ficariam dispensadas de qualquer redução compulsória. Os produtores agrícolas seriam somente compensados pelas quedas dos preços dos produtos agrícolas e através de pagamentos diretos modulados — em conformidade com os hectares plantados. Não estava prevista nenhuma compensação para o percentual de terras que teria que deixar de ser cultivado. As compensações seriam concedidas da seguinte forma: produtores com menos de 30 hectares seriam totalmente compensados, produtores entre 31 hectares e 80 hectares seriam compensados em um percentual de 75% e produtores com mais de 80 hectares seriam compensados em um percentual de 65%.

O sistema parecia adequado para os seus idealizadores, porque os pagamentos diretos que seriam concedidos eram bem menos distorcivos do que a tradicional manutenção de preços; por conseguinte, havia uma maior possibilidade de serem negociados na Rodada Uruguai — as idéias acima descritas, no entanto, não prosperaram. Elas sofreram, pois, o repúdio de um dos membros das CE com maior viés liberalizante, a saber, o Reino Unido (posteriormente seguido pelos demais países das CE). A reação veio de imediato contra o sistema de pagamentos modulados. Com um maior número de produtores com grande volume de terras cultiváveis, esse País se sentiu prejudicado pelas menores compensações oferecidas⁹².

Em julho de 1991, as CE anunciaram a sua proposta oficial de alteração da PAC. Tal decisão indicou que as Comunidades estavam, ao menos em parte, dispostas a se aproximarem das demais propostas apresentadas. Entretanto, por razões óbvias, também reiteraram que o idealizado para a reforma não incluía mudanças significativas. Visava apenas atenuar a fragmentação de posicionamentos entre os próprios participantes das CE e ajustar interesses internos. De fato, o foco da reforma manteve-se em introduzir um sistema que

⁹² TANGERMANN; COLEMAN, 1998, op. cit., p. 27.

deixava de lado os programas comunitários totalmente voltados para a sustentação de preços dos produtos agrícolas, para adotar um programa de sustentação de rendas dos agricultores por meio de um mecanismo misto de preços e de ajuda direta. Todavia, a redução das terras cultivadas alcançaria os produtores com 20 hectares em um percentual de 15%. Para os produtores com menos de 50 hectares, seria garantido o pagamento de compensações pelas terras não-cultivadas⁹³.

Deve-se ressaltar agora que persistia o obstáculo de ajustar todos os interesses internamente preservados no âmbito comunitário. Com relação aos membros de tendência liberalizante das CE – Países Baixos, Dinamarca e Reino Unido —, as divergências foram superadas logo que houve a decisão comunitária em compensar todos os produtores agrícolas incluídos no novo sistema de redução de plantio de terras cultiváveis e não somente aqueles com propriedades rurais menores do que 50 hectares — eliminando-se, deste modo, completamente as compensações moduladas. Além disso, a decisão de não incluir nas reduções de áreas cultivadas os produtores agrícolas com menos de 20 hectares, combinada com o pagamento total pela eventual diminuição dos preços dos produtos agrícolas inseridos no programa, foi suficiente para contentar os interesses dos agricultores de países como a Irlanda, Itália, Portugal, Grécia e Espanha. Existiam também países como Bélgica e Luxemburgo que priorizavam os seus interesses em outros setores e que contavam com a resolução do impasse na agricultura para agilizarem as negociações da Rodada Uruguai.⁹⁴

Contudo, a situação seguia problemática entre os membros de viés protecionista – França e Alemanha. A reforma da PAC, por exemplo, envolveria uma significativa mudança de comportamento entre os produtores franceses. O setor agrícola francês contava não somente com uma crescente especialização nos produtos cultivados mas também com propriedades agrícolas de diferentes tamanhos. Acolher as medidas engendradas pela reformulação implicaria a ruptura dos fundamentos explorados pelas políticas agrícolas francesas e presentes durante a criação da PAC, ou seja, a possibilidade de que os produtores agrícolas permanecessem trabalhando a terra e produzindo alimentos para a Humanidade, com mecanismos modernos e eficientes de produção⁹⁵. Em razão da força exercida pelos

⁹³ TANGERMANN; COLEMAN, 1998, op. cit., p. 28.

⁹⁴ TANGERMANN; COLEMAN, 1998, op. cit., p. 28.

⁹⁵ TANGERMANN; COLEMAN, 1998, op. cit., p. 28.

lobbies dos produtores agrícolas, não estava fácil superar a resistência francesa para as mudanças da PAC.

No caso da Alemanha, o complexo quadro de interesses em torno tanto da questão agrícola quanto da industrial foi um dos fatores que contribuiu para uma mudança de atitude entre os governantes (agentes decisórios) alemães. Por um longo período, a visão prevalente na Alemanha era a de que os produtores agrícolas não poderiam competir com os preços praticados no comércio internacional. Sob o ponto de vista político e social, a debilidade do setor seria suficiente para justificar medidas protecionistas (a sustentação da renda agrícola por meio de mecanismos de preços). Entretanto, com a reunificação da Alemanha, a manutenção dos altos preços dos produtos agrícolas — que gerava estoques crescentes e um aumento no volume de subsídios à exportação — passou a ser um fator relevante para justificar mudanças na política alemã. Além disso, cada vez mais, interessava à Alemanha um maior acesso de seus produtos industriais em terceiros mercados — dentro e/ou fora do âmbito comunitário. Assim, tão logo havia encerrado as eleições nacionais na Alemanha (06/12/1990), os *lobbies* vinculados à indústria alemã intensificaram os seus pronunciamentos sobre a necessidade de concessões na área agrícola, para que os benefícios da liberalização se expandissem em outras áreas.

Concomitantemente ao que era decidido pelas CE no âmbito agrícola, prosseguiram as tentativas de ajustes de interesses entre todas as partes contratantes do GATT. No final do ano de 1991, o então Presidente das negociações comerciais da Rodada Uruguai — Arthur Dunkel — apresentou uma proposta de acordo final, na tentativa de coadunar as idéias existentes em relação ao tema (*Dunkel Draft*) — aquela provocou reações, antes mesmo de ser publicada. A França refutou a proposta, alegando tratar-se de um texto incompatível com os rumos que a PAC estava tomando. A maior objeção francesa estava no compromisso de redução do volume das exportações subsidiadas em 24%. Sob a perspectiva da França, isso poderia ocasionar maiores mudanças nos preços internos ou a adoção de novas políticas comunitárias visando à contenção da produção de determinadas *commodities*. A recalcitrância francesa, novamente, contou com o apoio da Alemanha. A ressalva alemã à proposta de Dunkel estava no fato de aquele País somente ter concordado com as reformas da PAC, no que diz respeito à produção e ao comércio de cereais e de ração animal, depois de assumido o compromisso na esfera comunitária de que o sistema de pagamentos compensatórios não seria submetido a

reduções ou a limitações no âmbito do GATT⁹⁶. Assim, ambos os países ameaçaram bloquear a aprovação da Rodada Uruguai, caso não houvesse as alterações requeridas.

Devido a esse impasse, os Estados Unidos e a CE acabaram buscando uma tentativa bilateral de resolver a situação, o que culminou no Acordo de *Blair House*, assinado em novembro de 1992. Responsável por modificar as propostas até então apresentadas e por conciliar os interesses dos Estados Unidos e dos países mais desenvolvidos das CE, o Acordo firmado na reunião de *Blair House* inseriu o bilateralismo dentro das negociações multilaterais. Depois de dois anos sem qualquer progresso na área agrícola, foram as negociações que inter-relacionavam o processo de liberalização em diferentes setores que possibilitaram o ajuste de interesses entre essas duas partes contratantes. No que concerne ao comércio de oleaginosas, por exemplo, os Estados Unidos concordaram em recuar com o seu pedido de eliminação de todos os subsídios concedidos, em troca do comprometimento de as CE garantirem concessões em outros setores, tais como o de serviços financeiros.

No que se refere aos subsídios domésticos, uma significativa diferença entre o apresentado pelo *Dunkel Draft* e o Acordo de *Blair House* foi a ampla margem de manobra que este último assegurou à concessão de apoios domésticos, expressos através dos pagamentos compensatórios. De fato, a partir do firmado neste último Acordo, os pagamentos compensatórios relacionados à contenção da produção agrícola foram permitidos sob determinadas condições e isentos de compromissos de redução.

Embora tendo acomodado os programas de pagamentos compensatórios, introduzidos pela reforma de MacSharry à PAC, permaneceram os protestos dos políticos franceses (seguidos pelas manifestações dos *lobbies* agrícolas) contrários ao negociado entre os Estados Unidos e as CE. Enquanto o Primeiro Ministro francês Pierre Bérégovoy declarava publicamente como inaceitável o Acordo de *Blair House*, manifestantes franceses liderados por produtores agrícolas organizavam protestos violentos por toda Paris. De toda forma, a França não mais contou com o apoio da Alemanha. Mesmo com o protesto de seus produtores agrícolas que discordavam do Acordo de *Blair House*, o governo alemão preferiu priorizar as demandas apresentadas pelos *lobbies* do setor industrial. Conforme o argumento apresentado,

⁹⁶ HATHAWAY, D; INGO, M. Agricultural liberalization and the Uruguay Round. In: MARTIN, W.; WINTERS L. (eds.). **The Uruguay Round and the developing countries**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 36.

sete milhões de postos de trabalho na Alemanha estariam em perigo, caso houvesse o fracasso da Rodada Uruguai.

As reformas da PAC de 1992 foram praticamente incorporadas ao negociado na Rodada Uruguai, através do Acordo de *Blair House*. O referido Acordo, de maneira alguma, reduziu os altos custos despendidos pelas CE para manterem o seu setor agrícola protegido. Surpreendentemente, os instrumentos da PAC continuaram iguais: a alta proteção tarifária, o apoio doméstico e os subsídios à exportação. Ainda assim, quando a Rodada Uruguai parecia próxima de ser concluída, divergências importantes entre diversos grupos de interesse revelavam-se em vários países das CE. Por um lado, a França tentava renegociar parte do ajustado para a agricultura durante a Rodada. Para alcançar esse fim, o Primeiro Ministro francês Edouard Balladur ameaçou vetar todos os acordos negociados no âmbito da Rodada Uruguai. Por outro lado, o Reino Unido contra-atacou, ameaçando paralisar o processo decisório das CE, caso a França não concordasse com a finalização da Rodada Uruguai⁹⁷.

A superação do impasse veio somente em 1993, quando os Estados Unidos e as CE concordaram com a flexibilização de alguns pontos previstos na versão anterior do Acordo de *Blair House*, firmado em 20 de novembro de 1992. Sobre as regras que regulariam a concessão de subsídios à exportação, ocorreram duas modificações relevantes. A primeira foi a extensão da duração da Cláusula da Paz — de seis anos; o prazo passou a ser de nove anos. Além disso, para aqueles casos em que os níveis dos subsídios concedidos ultrapassassem o patamar fixado do período base, as metas de redução poderiam iniciar a partir dos valores mais elevados (pós-período base). Também no Acordo *Blair House II*, a preocupação levantada pelo Japão e pela Coreia sobre o sistema de tarifação foi reavaliada pelos Estados Unidos e CE. Essa nova negociação possibilitou que o compromisso de transformar barreiras não-tarifárias em tarifas equivalentes fosse postergado. Japão, Coreia e Filipinas poderiam manter por um período mais longo as suas restrições quantitativas para a importação de arroz. Assim, foram os Acordos de *Blair House* que serviram de referência para compor o Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai (AARU).

⁹⁷ DAVIS, 2005, op. cit., p. 305.

2.1.2 O Acordo sobre Agricultura da Rodada Urugui e as suas dificuldades de implementação

A inserção do AARU no quadro normativo da OMC — em vigor desde 1º de janeiro de 1995 — trouxe uma série de novas regras de comércio para a agricultura. Para a redução das barreiras comerciais aplicadas ao comércio agrícola, esse acordo adotou uma sistemática baseada em três pontos específicos: o aumento do acesso a mercados; a redução das medidas de apoio interno e a redução dos subsídios às exportações.

Quanto ao primeiro dos pontos — acesso a mercados —, o AARU não apenas determinou a substituição das barreiras não-tarifárias (isto é, o sistema de imposição de quotas, licenças de importação discricionárias, preços mínimos de importação, taxas variáveis sobre as importações), aplicadas ao comércio agrícola por tarifas equivalentes — sistema de tarifação⁹⁸ —, como também introduziu obrigações adicionais para consolidá-las e/ou reduzi-las. Esse processo foi uma forma de estabelecer critérios para quantificar as barreiras não-tarifárias, de modo que se observasse uma base objetiva para a sua redução. As tarifas resultantes desse cálculo poderiam ser expressas em termos percentuais (tarifas *ad valorem*) ou através de uma soma fixa por unidade ou por quantidade (tarifas específicas).

Para o alcance desses fins, o total tarifário deveria ser reduzido durante o período de implementação. No caso dos países desenvolvidos, o prazo foi de seis anos para uma redução média de 36% em todas as tarifas já consolidadas e naquelas obtidas através do sistema de tarifação. Para os países em desenvolvimento, a redução média foi de 24%, dentro de um prazo de dez anos. Para as alíquotas de cada tarifa, individualmente considerada, a redução deveria alcançar a meta de 15% para os países desenvolvidos e de 10% para os países em desenvolvimento. Dos países menos desenvolvidos não foram exigidas reduções tarifárias nessa esfera: apenas a consolidação de suas alíquotas tarifárias.

⁹⁸ O processo de tarifação foi baseado na aplicação de “modalidades”, que constam no WTO doc. MTN.GNG/MA/W/24 – *Modalities for the establishment of specific binding commitments under the reform programme*. Através das “modalidades”, são expressos os objetivos numéricos e não-numéricos que devem ser alcançados pelos membros da OMC durante o processo de liberalização comercial, assim como as regras que serão seguidas nas rodadas de negociações. Ver: GOODE, 1998, op. cit., p. 183.

A desvantagem desse método que determinou a simples redução média das alíquotas tarifárias combinada com a redução de 15% em cada alíquota tarifária esteve no fato de possibilitar que as tarifas excessivamente altas (normalmente aquelas aplicadas para produtos sensíveis) permanecessem elevadas. Depois de implementado, o AARU somente alcançou reduções significativas para aquelas tarifas que já eram baixas. A respeito disso, a estratégia utilizada, sobretudo, por países desenvolvidos foi que aqueles setores problemáticos atingiram a redução mínima exigida de 15%. Para os demais produtos agrícolas sem muita relevância econômica e/ou política em âmbito interno (normalmente, com tarifas bem mais baixas), as reduções foram em um patamar bem mais elevado do que 36%. No final, foi alcançada a meta proposta, sem expor a qualquer situação de vulnerabilidade os setores problemáticos.

Além disso, houve o problema da *dirty tariffication*. Essa prática foi possível porque muitas das partes contratantes do GATT, durante a Rodada Uruguai, mantinham tarifas não-consolidadas para os produtos agrícolas. Em outras palavras, mesmo com o compromisso firmado de tarifação das barreiras não-tarifárias e com a consolidação e/ou com a redução das tarifas aplicadas, vários países encontraram uma forma de resguardar ao máximo os interesses de seus produtores agrícolas. Vale reiterar que o processo de transformação das barreiras não-tarifárias em tarifas foi deixado a cargo de cada um dos membros da OMC. Na falta de supervisão multilateral no processo de elaboração das listas de compromissos assumidos por cada país, o resultado da liberalização do comércio agrícola ficou bem aquém do esperado.

Conforme os dados apurados por Hathaway e Ingco⁹⁹, a Suíça foi um dos países que utilizou essa tática para proteger ao extremo o seu setor de laticínios. Nesse sentido, embora esse País tenha consolidado a sua tarifa para esses produtos em um patamar de 795% após a finalização da Rodada Uruguai, esta não poderia ter alcançado uma margem maior do que 321% (conforme o levantamento de dados do período base). É justamente esta diferença de 474% que impede a entrada desse produto em seus mercados, mesmo depois da implementação das reduções tarifárias estabelecida pelo AARU. A permissibilidade do sistema de tarifação também influenciou alguns países em desenvolvimento, pois estes puderam consolidar as tarifas dos produtos agrícolas que ainda não eram consolidadas, sem que para tanto tivessem que respeitar qualquer limite previamente estabelecido.

⁹⁹ HATHAWAY; INGCO, 1996, op. cit., p. 44.

Na verdade, a preocupação de que o sistema de tarifação tornasse o comércio agrícola entre os membros da OMC ainda mais restritivo do que no período em que a utilização de barreiras não-tarifárias era permitida já existia durante a negociação do AARU. Para minimizar qualquer efeito negativo nesse sentido, uma das iniciativas tomadas foi determinar que as oportunidades de acesso aos mercados dos membros da OMC existentes naquele período deveriam ser mantidas ou ampliadas. Não poderia ocorrer um decréscimo nas importações daqueles produtos que já eram importados em um patamar superior a 5% do consumo doméstico, no período base de 1986 a 1988. Para aqueles produtos em que essa marca ainda não havia sido alcançada, foi assumido o compromisso de permitir o acesso mínimo aos seus mercados do produto agrícola em questão, em um patamar de 3% do consumo doméstico existente no período base. Esse nível deveria ser elevado para 5% no ano de 2000 para os países desenvolvidos e em 2004 para os países em desenvolvimento. Para o alcance desse fim, ficou estipulada a utilização de quotas tarifárias. Em outras palavras, para aquela quantidade de produtos agrícolas pré-estabelecida, seria aplicada uma tarifa de importação inferior — tarifa intraquota — do que a normalmente aplicada — tarifa extraquota.

Na prática, porém, a garantia de acesso mínimo à importação de produtos agrícolas não deixou de apresentar problemas. O primeiro deles relacionou-se à larga utilização por uma série de países de absolutas restrições quantitativas à importação de determinados produtos durante o período base. Sob tais circunstâncias, o consumo doméstico desses produtos agrícolas importados tornava-se irrisório ou mesmo nulo. Essa situação normalmente se concretizaria na importação daqueles produtos de setores tradicionalmente sensíveis. Por isso, não faltaram países que, na tentativa de burlar o negociado na Rodada Uruguai e de ignorar o compromisso da garantia do referido acesso mínimo, simplesmente se comprometeram em manter o nível das importações “pré-existent” de produtos que, na verdade, nunca ingressaram nos seus mercados^{100, 101}.

Outro problema identificado relacionava-se à disponibilização/alocação das quotas tarifárias. O AARU determinou que “(a)ny such expansion in access opportunities shall be

¹⁰⁰ Cf. DESTA, 2002, op. cit. p. 79.

¹⁰¹ Este problema foi relatado durante a apreciação do Caso Dairy – Canada-Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products – WT/DS103/R, WT/DS113/R e WT/DS103/AB/R. Este estudo tratará do mecanismo de solução de controvérsias GATT/OMC em seu próximo capítulo.

provided on MFN basis”. No entanto, não esclareceu se os critérios utilizados para a distribuição das quotas tarifárias antes do AARU poderiam permanecer os mesmos, ainda que contrariassem o princípio da nação mais favorecida. Muitas das oportunidades de acesso aos mercados agrícolas eram, naquele período, ajustadas bilateralmente através de mecanismos como as restrições voluntárias de exportação. As dúvidas sobre essa omissão no AARU foram especialmente significativas por um único motivo. Sem um critério estabelecido, pode prevalecer a regra informalmente instituída de que as oportunidades já galgadas por um determinado país não podem deixar de serem observadas após as negociações da Rodada Uruguai. Se esse for o caso, jamais serão superadas as dificuldades enfrentadas por alguns países exportadores para colocarem os seus produtos em determinados mercados.¹⁰²

Ainda assim, é importante referir que o AARU não deixou de admitir a possibilidade do processo de tarifação gerar a desestruturação do mercado interno de determinados membros da OMC, em decorrência do aumento considerável da importação de alguns produtos agrícolas. Para contornar este problema, aquele assegurou a adoção de uma medida de salvaguarda especial (*SSG – Special Safeguard Provision*)¹⁰³. Normalmente, conforme o estabelecido pelas regras gerais do sistema multilateral de comércio, os membros da OMC não podem aplicar tarifas com alíquotas mais elevadas do que o negociado em suas listas de compromisso — os *schedules*. Entretanto, com a medida de salvaguarda especial, o importador tem a possibilidade de impor uma tarifa adicional incidente nos produtos importados, com a finalidade de proteger a produção interna da concorrência de bens agrícolas provenientes de outros países.

Esta medida de salvaguarda diferenciada pode ser acionada sempre que o volume importado de um determinado produto agrícola aumentar muito rapidamente ou o preço do produto importado alcançar níveis muito baixos¹⁰⁴. Pode também ser utilizada sem que haja a comprovação do dano grave ou da ameaça de dano grave para a indústria doméstica¹⁰⁵. Não há nem mesmo a necessidade de justificar tal medida, sob o argumento da preservação do interesse público.

¹⁰² Ver: HATHAWAY; INGCO, 1996, op. cit., p. 48-49.

¹⁰³ Art. 5 do AARU.

¹⁰⁴ Esta questão foi analisada no Caso Coréia Laticínios – Korea – *Definitive Safeguards Measure on Imports of Certain Dairy Products* – WT/DS98/R e WT/DS98/AB/R. Este ponto será novamente referido, no próximo capítulo deste estudo, que tratará do mecanismo de solução de controvérsias GATT/OMC.

¹⁰⁵ A aplicação de medidas de salvaguarda conforme os critérios estabelecidos pelo Art. XIX do GATT/1947 exige a comprovação da existência de prejuízo grave ou de ameaça de prejuízo grave à indústria doméstica.

Contudo, deve manter-se presente que a *SSG* foi delineada para preservar os países que converteram as suas barreiras agrícolas não-tarifárias em direitos alfandegários. Assim, essas medidas conferiram critérios mais flexíveis para a aplicação de tarifas acima das margens consolidadas, mas não foram disponibilizadas para qualquer membro da OMC e/ou produto agrícola comercializado no mercado internacional e submetido ao processo de tarifação. A respeito disso, as condições para que uma medida de salvaguarda especial possa ser adotada são: a seleção por parte do país membro da OMC dos produtos agrícolas considerados especialmente sensíveis; a inserção desse produto na sua lista de compromisso – *schedule* – identificado pela sigla *SSG* e o acionamento do gatilho – *volume trigger* – que sinaliza a importação excessiva de um determinado produto agrícola. Este último procedimento envolve a observância dos seguintes pontos: do volume das importações nos últimos três anos; da participação das importações no consumo interno do produto, dentro desse mesmo período e da alteração absoluta da quantidade consumida do produto no último ano analisado¹⁰⁶. Assim, para aqueles casos em que a importação de um produto especial corresponder a um volume menor ou igual a 10% do consumo interno, o nível de gatilho será igual a 125%. Quando a margem do consumo interno do produto especial importado está entre os 10% e 30%, o nível do gatilho base será igual a 110%. Para aquele produto especial importado cujo consumo interno excede os 30%, o nível do gatilho base é de 105%.

Em relação ao apoio doméstico, também denominado de apoio interno, cabe referir que, desde o início da Rodada Uruguai até a finalização das negociações, houve questionamentos sobre quais as medidas que deveriam ser controladas. A indefinição quanto às práticas que deveriam ser limitadas pelo AARU e, por conseguinte, enquadradas como medidas de apoio doméstico com capacidade distorciva no mercado internacional foi tão marcante que, mesmo depois de acordadas, era possível identificar elementos contraditórios na regulamentação instituída. É claro que não há como deixar de mencionar que as regras estabelecidas pelo AARU foram “inovadoras”, visto que pela primeira vez na História do SMC políticas agrícolas nacionais passaram a ser reguladas por uma estrutura normativa multilateral/internacional. Todavia, foram tantos os ajustes de última hora ocorridos entre as principais partes negociadoras da Rodada Uruguai que o sistema de controle estabelecido para a concessão de qualquer medida de apoio pelos membros da recém criada OMC, em muitos

¹⁰⁶ Art. 4:4 do AARU.

casos, tornou-se excessivamente complacente.

Em linhas gerais, o AARU tratou de diferenciar em três grupos as formas de apoio doméstico concedido e, ainda, um quarto destinado a agregar as medidas que recebem tratamento especial e diferenciado — as caixas amarela, azul, verde e a caixa especial e diferenciada (*S&D*). A primeira categoria compreende aquelas políticas de apoio interno consideradas essencialmente distorcivas. Por serem capazes de afetar o comércio agrícola internacional, estão sujeitas a limitações e ao compromisso de reduções efetivadas dentro de um determinado período de tempo. A caixa azul diz respeito às políticas de apoio interno, capazes de causar distorções no comércio internacional, mas, por estarem relacionadas a programas de controle de produção agrícola, são isentas de compromissos multilaterais para a sua redução. Na caixa verde, estão inseridas todas aquelas políticas que não afetam ou que distorcem minimamente o comércio agrícola internacional. São apoios autorizados, porém de maneira alguma podem vincular-se a algum tipo de garantia de preços aos agricultores. Por fim, a caixa de tratamento especial e diferenciado oferece privilégios aos países em desenvolvimento, no que concerne ao campo da assistência governamental e de programas de atividade rural. Tais políticas também estão isentas do compromisso de redução do apoio interno.

Para calcular o apoio doméstico prestado aos membros da OMC, foi criado um mecanismo denominado de Medida Agregada de Apoio (MAA)¹⁰⁷. Esse é um nível anual de apoio, expresso em unidades monetárias, pago ao produtor de determinados produtos agrícolas. Pode ser, ainda, um suporte destinado a um produto não-específico, prestado aos produtores agrícolas em geral. Mesmo que os compromissos de redução sejam aplicáveis para todos os produtos agrícolas, o cálculo da MAA deve ser feito com base no gasto com produtos específicos, durante um período de referência — 1986 a 1988. Existe, no entanto, uma ressalva para aqueles subsídios que se enquadram em uma das exceções, de quaisquer dos Artigos do AARU. Assim, para a realização do cálculo dos apoios a produtos não-específicos, todos os subsídios concedidos são convertidos em um valor monetário equivalente. No caso dos apoios concedidos a produtos específicos, a MAA é calculada no nível do produto agrícola em questão em sua forma mais básica. Para o cálculo do apoio prestado aos agricultores para cada produto individualmente considerado, deveriam ser incluídos os sistemas de manutenção de preço, os pagamentos diretos não-isentos ou outro

¹⁰⁷ O método desenvolvido para o cálculo da MAA está previsto no Anexo 3 do AARU.

subsídio doméstico não-isento do compromisso de redução.

Cabe recordar que o sistema de manutenção de preços é a diferença entre o preço externo de referência e o preço de garantia. Nesse caso, o cálculo da MAA requer a identificação de três elementos: o preço externo de referência fixado (preço prevalente no mercado mundial), o preço administrado fixado (preço de garantia) e a quantidade da produção passível de receber o preço administrado fixado. O mais complexo dos cálculos a ser realizado é aquele concernente ao preço externo de referência. Isso ocorre porque, para a realização do cálculo, há a necessidade de se observar se o apoio doméstico que se pretende aferir diz respeito ao país exportador ou ao país importador do produto em questão. Para os países exportadores, foi acordado que o preço externo de referência é a média do preço FOB do produto agrícola. No caso dos países importadores, o preço referência será a média do preço CIF. Depois de alcançado o preço de referência externo, os demais elementos são fáceis de determinar. Normalmente, o preço administrado está previsto na legislação, e a quantidade da produção apta a receber o apoio é encontrada através de levantamentos estatísticos¹⁰⁸. Assim, a MAA do produto beneficiado pelo sistema de manutenção de preços será a diferença entre o preço mundial e o preço doméstico, multiplicado pela quantidade da produção apta a receber o apoio.

Os pagamentos diretos não-isentos são aqueles que não são baseados em preços, mas sim em prêmios vinculados ao volume de produção. Por essa razão, o seu cálculo é baseado nos gastos orçamentários. Entre os apoios domésticos concedidos, que são exemplos clássicos desse tipo, estão os pagamentos complementares — *deficiency payments* (desde que não-relacionados ao compromisso de redução de produção). Assim, esses se enquadram nos pagamentos diretos não-isentos quando o governo determina um preço que deverá ser pago ao produtor agrícola; além disso, independentemente do fato do valor atual do produto ser inferior ao preço determinado — *political price* —, a diferença de valores é diretamente repassada ao agricultor¹⁰⁹. Neste caso, a MAA é calculada através da diferença entre o preço estipulado pelo governo e o preço atual do produto no mercado, multiplicado pela quantidade da produção apta a receber o suporte.

Sobre outras políticas não-isentas, o AARU menciona como exemplo os subsídios para insumos e outras medidas de redução dos custos de comercialização. Nesses casos, a

¹⁰⁸ DESTA, 2002, op. cit., p. 399.

¹⁰⁹ Ibid., p. 400.

MAA também é calculada com base nas despesas orçamentárias ou, se for o caso, no diferencial de preços. Essa MAA tem como objetivo transformar em um valor monetário toda uma série de apoios transferidos aos agricultores através de políticas não-isentas de mensuração.

Cabe referir também que, embora a MAA fosse calculada produto por produto, o compromisso de reduções tomava como base a MAA total. Em outras palavras, havia o compromisso de os países não excederem o montante conferido como apoio interno para cada ano da implementação, independentemente do produto beneficiado. Assim, a aplicação de quaisquer dessas medidas, conforme o estipulado pelo AARU, deveria apresentar reduções progressivas, para alcançar a marca de 20% para os países desenvolvidos e de 14% para os países em desenvolvimento, sem deixar de obedecer a uma meta anual. Iniciado em 1995, o período de implementação do estipulado foi de seis anos para os países desenvolvidos e de dez anos para os países em desenvolvimento.

Para os países que não declararam quais eram as suas medidas de apoio durante a realização do acordo e a previsão dos compromissos, foi fixado um limite mínimo¹¹⁰, consistente em 5% das exportações anuais de produtos agrícolas quanto aos países desenvolvidos e 10% em relação aos países em desenvolvimento. Medidas de caráter preferencial, subsídios e práticas *antidumping* previstas dentro deste limite seriam admitidas¹¹¹.

As medidas que compõem a caixa azul consistem em meios de apoio doméstico, capazes de interferir no comércio internacional, mas que, por estarem ligados a programas de limitação da produção agrícola, têm isenção de compromissos multilaterais. Depois da reforma da PAC de 1992, a inclusão da caixa azul no AARU era especialmente relevante para as CE. Nesse sentido, foi criada para acomodar os apoios domésticos concedidos pelos Estados Unidos – sobretudo, através dos programas de pagamentos complementares – e pelas CE – com seus programas de limitação de produção agrícola. O programa de pagamentos complementares era um dos principais instrumentos utilizados pelos Estados Unidos a fim de manter a ajuda interna aos seus produtores agrícolas. No ano em que o AARU foi concluído, em 1993, por exemplo, os gastos norte-americanos com esse tipo de programa alcançavam a

¹¹⁰ É o que se chama de cláusula *de minimis*, prevista no Artigo 6 do AARU.

¹¹¹ DESTA, 2002, op. cit., p. 411.

marca de U\$ 8.6 bilhões de dólares¹¹².

Na caixa verde, ao menos teoricamente, encontram-se as políticas que não distorcem ou distorcem minimamente o comércio internacional. O Anexo 2 do AARU estabelece os dois critérios básicos que devem ser obedecidos nesse tipo de apoio doméstico, para que aqueles se enquadrem na possibilidade de isenção do compromisso de redução: o apoio doméstico em questão deve ser concedido através de um programa governamental que não envolva a transferência de recursos provenientes dos consumidores; e que não esteja vinculado a nenhuma forma de garantia para os produtores tanto em relação ao nível de produção quanto aos preços.

Não há como negar que alguns dos programas de infra-estrutura, de pesquisa e de serviços gerais, através de investimentos ou de programas regionais de assistência, podem afetar o curso normal do comércio internacional, reduzindo as importações ou incrementando as exportações. Mais do que nunca, o fato de o AARU não prever nenhuma limitação à aplicação das medidas da caixa verde em um produto agrícola específico agrava o problema¹¹³. Sem a imposição de limites, há o risco de os membros da OMC traçarem estratégias para enquadrarem boa parte dos seus apoios domésticos entre as medidas isentas de qualquer compromisso de redução. Dito de outro modo, para inserirem medidas que distorcem o comércio internacional entre as políticas permitidas pelas caixas azul e/ou verde.

Além disso, outro problema pode ser identificado. As consolidações e os cortes dos programas de apoio doméstico inseridos na caixa amarela foram previstos indistintamente para todo o setor agrícola. O melhor seria ter requerido cortes uniformes nos apoios domésticos concedidos para cada uma das *commodities* privilegiadas. Isso evitaria que alguns produtos agrícolas mais suscetíveis à influência política de determinados *lobbies* seguissem recebendo altos subsídios domésticos. Em outras palavras, que, no âmbito interno de cada Estado, fosse traçado um jogo de adequações, que incluam reduções significativas nos apoios domésticos concedidos a produtos agrícolas pouco influentes, para que haja a possibilidade de se aumentar o auxílio prestado para os produtores de *commodities* sensíveis.

Sobre as medidas que integram a caixa *S&D* infere-se, a partir da leitura do Artigo 6,

¹¹² PAARLBERG, 1997, op. cit., p. 429.

¹¹³ JOSLING; TANGERMANN; WARLEY, 1996, op. cit., p. 207.

§2 do AARU, o seu caráter de tratamento especial e diferenciado, em função de serem destinadas aquelas aos países em desenvolvimento. Inserem-se nessa categoria três formas de apoio doméstico: os subsídios traduzidos em investimentos disponíveis para o desenvolvimento da agricultura, as medidas de assistência governamental que se destinem à disponibilização de insumos para produtores de baixa renda ou de recursos limitados bem como os programas para a diversificação das atividades agrícolas que visem afastar os produtores de países em desenvolvimento da cultura de narcóticos. Normalmente, estão isentas do compromisso de redução, imposto para algumas das medidas de apoio interno.

Em derradeiro, tem-se o terceiro tópico, no qual o AARU previu meios de conter os subsídios à exportação. Essa foi uma das principais questões negociadas durante a Rodada Uruguaí, pois tardou muito para que os Estados Unidos e as CE (os principais utilizadores dos subsídios à exportação) concordassem com regras elaboradas para esse domínio.

Deve-se destacar agora que o AARU não estabeleceu a completa eliminação desse tipo de subsídio. Permitiu, com efeito, que os subsídios continuassem a ser utilizados em relação à produção agrícola, desde que cumpridos os compromissos de redução por parte dos membros signatários do Acordo. Determinou, então, que os gastos com subsídios diretos à exportação fossem reduzidos em 36% para os países desenvolvidos e em 24% para os países em desenvolvimento, com base nos níveis de 1986 a 1990, em um período de seis anos para os primeiros e de dez anos para os segundos. Além disso, estabeleceu que o volume das exportações subsidiadas deveria ser reduzido em 21% para os países desenvolvidos e em 14% para os países em desenvolvimento, nesse mesmo período. Quanto aos países de menor grau de desenvolvimento, há uma isenção do comprometimento de redução.

A respeito disso, cada país teve que listar tanto a quantidade de um produto exportado com a ajuda de subsídios quanto o montante gasto através dessa medida, ano por ano, durante o período base de 1986 a 1990. Assim, a média alcançada através dessa listagem foi a base de cálculo do compromisso de redução assumido para o período de implementação. É importante ressaltar que, como resultado de um ajuste firmado entre os Estados Unidos e as CE, em 1993 foi adicionada aos termos negociados para o AARU a possibilidade de os membros da OMC excederem o montante de subsídios à exportação permitidos pela média alcançada no período base naquelas situações em que as quantidades exportadas com o auxílio de subsídios entre os anos de 1991 a 1992 fossem maiores do que nos anos entre 1986 a 1990. Com o objetivo de

explicitar os produtos em que os subsídios à exportação eram permitidos, inseriu-se um quadro com 22 produtos organizados em grupo. Em outras palavras, aqueles produtos que não foram citados estavam fora dos programas admitidos para a concessão de subsídios à exportação. A identificação dos produtos pertencentes ao grupo foi feita através do Sistema Harmonizado de Nomenclatura, obedecendo-se aqui ao critério dos seis dígitos.

Resta, ainda, explicitar um ponto que ganhou grande relevância no AARU. Junto aos três pilares do sistema proposto nesse Acordo, foi prevista a Cláusula de Paz. Conforme o Artigo 13 do AARU, ela se refere ao período de implementação para as novas regras negociadas, em que os países poderiam manter os seus subsídios à agricultura, sem correr riscos de contestação.

O prazo para a utilização da Cláusula de Paz tinha como limite final a data de 31 de dezembro de 2003. Depois de traçada, tornou-se mais um complicador para a situação dos exportadores de bens agrícolas e, de certa forma, uma grande injustiça aos países em desenvolvimento. Em razão do Art. 13 do AARU, muitos programas de apoio doméstico e subsídios à exportação, principalmente oriundos de países desenvolvidos, deixaram de ser questionados no mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Dito de outra maneira, mesmo provocando perdas, vários programas de auxílio aos produtores agrícolas se mantiveram protegidos da possibilidade de gerarem a adoção de medidas compensatórias.

Diante do exposto, nem mesmo a elaboração do AARU foi capaz de impedir que muitas formas de apoio aos produtores agrícolas continuem gerando distorções no comércio mundial. Com isso, esses apoios seguem impondo dificuldades, tais como a supressão dos preços no mercado internacional, as limitações no acesso a mercados aos países em desenvolvimento, geralmente com Economias essencialmente calcadas na produção agrícola e, também, o desvio dos fluxos comerciais existentes, devido à diminuição na competitividade de sua produção, em função do auxílio recebido pelos produtores das nações mais desenvolvidas. Entretanto, o AARU, da forma como foi negociado, nada mais representa do que um instrumento de apaziguamento de todas as questões nevrálgicas levantadas pelos grupos de interesse provenientes, sobretudo, dos Estados Unidos, das CE e do Japão.

2.2 As negociações agrícolas no âmbito da Rodada Doha

Durante a Rodada Doha, assim como ocorreu durante a Rodada Uruguai, o comércio agrícola permaneceu entre as áreas mais sensíveis no âmbito das negociações multilaterais. São várias as dificuldades que estão sendo encontradas durante todos estes anos de negociação — de 2001 até a atualidade —, o que torna muito complexa a medida dos resultados futuros que serão alcançados.

Diante dos limitados resultados do AARU, a Declaração Ministerial de Doha determinou que houvesse a substancial ampliação do acesso a mercados, a substancial redução das medidas de apoio doméstico e a redução (visando à eliminação) dos subsídios à exportação concedidos para o setor agrícola. Contudo, estabeleceu prazos limites (*deadlines*) que não foram obedecidos. Na data marcada para a Conferência Ministerial de Cancun (setembro de 2003), as modalidades de negociação e os *drafts* dos compromissos que deveriam ser assumidos pelos membros da OMC estavam longe de serem alcançados. A formação do G20 foi somente mais uma das evidências do clima de insatisfação entre os participantes do SMC. Liderado por Brasil, Índia e África do Sul, o G20 foi formado com o objetivo de auxiliar os países em desenvolvimento a deixarem de lado um papel secundário nas negociações multilaterais para, efetivamente, apresentarem as suas demandas comerciais.

Depois do colapso da reunião de Cancun, somente em 31 de julho de 2004 as partes negociadoras concordaram com a aprovação de um *framework* de modalidades¹¹⁴. Naquele momento, essa pareceu ser a forma adequada para dar continuidade às negociações comerciais multilaterais determinadas pela Agenda Doha do Desenvolvimento.

Na Conferência Ministerial de Hong Kong, em 2005, somente algumas das questões relacionadas ao comércio agrícola foram resolvidas. A mais marcante delas veio por meio da decisão dos membros da organização de eliminarem todos os subsídios à exportação de produtos agrícolas até o ano de 2013¹¹⁵.

¹¹⁴ WTO doc. WT/L/579. *Doha Work Programme Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004.*

¹¹⁵ “6. We agree to ensure the parallel elimination of all forms of export subsidies and disciplines on all export measures with equivalent effect to be completed by the end of 2013.” WTO doc. WT/MIN(05)/DEC. *Doha Work Programme. Ministerial Declaration Adopted on 18 December 2005.*

Em julho de 2006, a Rodada Doha foi suspensa¹¹⁶, no entanto tal rompimento foi seguido por várias tentativas de acordo. Entre os anos de 2006 e 2007, versões novas e revisadas de *drafts* de modalidades foram submetidas à avaliação dos membros da OMC, porém nenhuma das reuniões trouxe um resultado satisfatório para todas as partes negociadoras.

Cabe registrar também que outro fracasso nas negociações agrícolas ocorreu em julho de 2008¹¹⁷. Depois de praticamente aceito pelos principais negociadores da Rodada, o *draft* de modalidades em pauta não logrou a aprovação, em decorrência de um único ponto, isto é, a medida de salvaguarda especial. Semelhante situação ocorreu com o *draft* apresentado em dezembro de 2008. Ele não foi aceito, embora o seu texto contasse somente com progressos naquelas áreas menos problemáticas – apoio doméstico e acesso a mercados.

No momento atual, os membros da OMC esperam pelo reinício das negociações. São muitos os pontos da temática agrícola que ainda apresentam posicionamentos totalmente díspares — produtos sensíveis, criação de quotas tarifárias, produtos não-sensíveis que apresentam tarifas maiores que 100%, erosão de preferências e mecanismo de salvaguarda especial. Provavelmente, somente o acompanhamento das informações disponíveis sobre o andamento das negociações poderá auxiliar nas reflexões sobre as incertezas que permanecem quanto ao desfecho da Rodada Doha.

¹¹⁶ “Mr Lamy told heads of delegations in the informal meeting that he will recommend a “time out” to the General Council on 27 July. He did not suggest how long the talks will be suspended. They can only resume when progress can be made, which in turn will require changes in entrenched positions, he said. The suspension will apply to all negotiating groups.(...) Mr Lamy reached the conclusion to suspend the negotiations after talks among six major members broke down on Sunday 23 July. Ministers from Australia, Brazil, the European Union, India, Japan and the United States had met in Geneva to try to follow up on instructions from the St Petersburg Summit on 17July. (...) The main blockage is in the two agriculture legs of the triangle of issues, market access and domestic support, he said. The six did not even move on to the third leg, non-agricultural market access, he observed.”Cf. WTO News — DDA June/July 2006 Modalities: Summary 24 July. Talks suspended. “Today there are only losers.” Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/mod06_summary_24july_e.htm>.

¹¹⁷ Agricultural Safeguard Controversy Triggers Breakdown in Doha Round Talks. International Centre for Trade and Sustainable Development. China Programme, Volume 12, Number 27, 7th August 2008. Disponível em: <<http://ictsd.net/i/news/bridgesweekly/18034/>>.

2.2.1 Antecedentes da Rodada Doha: Conferência Ministerial de Seattle

A Segunda Conferência Ministerial da OMC, realizada em Genebra (maio de 1998), teve entre os seus objetivos iniciar o processo preparatório para a Terceira Conferência Ministerial, planejada para ocorrer em Seattle (dezembro de 1999). Esperava-se que a Conferência de Seattle fosse o marco para o lançamento de uma nova rodada de negociações – a Rodada do Milênio. Assim que foram iniciados os trabalhos para a preparação dessa reunião, os membros da OMC trataram de enviar as suas propostas, cobrindo uma série de áreas de negociação.

Com relação à agricultura, havia o reconhecimento de que a liberalização comercial do setor necessitava de uma adequada definição dos objetivos e da estrutura da próxima negociação. Esse foi o estímulo suficiente para que os membros da OMC encaminhassem as suas comunicações ao Conselho Geral da Organização. Os resultados alcançados deveriam, pois, ser discutidos em Seattle. Essas comunicações abrangiam tanto as propostas dos membros da OMC que buscavam limitar o alcance das reformas ao AARU quanto as propostas daqueles que visavam estabelecer um comércio justo para o setor agrícola e que visavam assegurar que o processo de liberalização comercial para a agricultura promovesse o desenvolvimento, através do equilíbrio entre os benefícios e as obrigações assumidos multilateralmente¹¹⁸.

Cabe referir agora que o início das negociações na área agrícola remeteu ao estipulado pelo Art. 20 do AARU¹¹⁹. O referido Artigo determinava que a continuidade do processo de liberalização comercial para o setor agrícola deveria ser retomada no final do ano de 1999. Entretanto, os membros da OMC não tinham uma única posição sobre a interpretação apropriada para esse dispositivo legal¹²⁰. Eram tantos os interesses controversos defendidos

¹¹⁸ McMAHON, 2001, op. cit., p. 53-54.

¹¹⁹ Artigo 20 do AARU: “*Recognizing that the long-term objective of substantial progressive reductions in support and protection resulting in fundamental reform is an ongoing process, Members agree that negotiations for continuing the process will be initiated one year before the end of the implementation period, taking into account: (a) the experience to that date from implementing the reduction commitments; (b) the effects of the reduction commitments on world trade in agriculture; (c) non-trade concerns, special and differential treatment to developing country Members, and the objective to establish a fair and market-oriented agricultural trading system, and the other objectives and concerns mentioned in the preamble to this Agreement; and (d) what further commitments are necessary to achieve the above mentioned long-term objectives.*”

¹²⁰ WILKINSON, 2006, op. cit., p. 115.

pelos membros da OMC, que cada um dos posicionamentos expressos identificava os pontos nevrálgicos das regras negociadas no AARU ¹²¹. Parte dos membros da OMC – CE (seguida pela Coreia, Hungria e Japão) defendiam que o processo de reforma deveria ser baseada no Art. 20. Sob a perspectiva desses Países, basear as negociações no previsto pelo Artigo incutia, por exemplo, a idéia de que as negociações sobre os apoios domésticos deveriam manter-se restritas à possibilidade de reduzi-los, ao invés de eliminá-los. Por outro lado, os Estados Unidos e o Grupo Cairns salientavam simplesmente que o Art. 20 do AARU deveria “ser levado em consideração”, durante a continuidade do processo de reformas do SMC para a área agrícola. A partir dessa sutil diferença terminológica, os Estados Unidos e o Grupo Cairns reconheciam as questões não-comerciais associadas à agricultura, a saber, segurança alimentar e desenvolvimento rural. Além disso, referendavam a eliminação dos subsídios à exportação e as reduções substanciais nos apoios domésticos, porém não referiam nenhum movimento contrário à concessão de subsídios indiretos (frequentemente presentes nas políticas norte-americanas).

Retomando o posicionamento defendido pelas CE ¹²², as discussões na área agrícola deveriam centrar-se em quatro áreas: no questionamento sobre a necessidade de os instrumentos específicos constituídos pelo AARU serem reformulados/adaptados; no progresso dos três pilares que delineiam a continuidade do processo de liberalização do setor agrícola – acesso a mercados, apoio doméstico e subsídios à exportação; nos aspectos não-comerciais relacionados à agricultura, tais como a multifuncionalidade e a segurança alimentar e no tratamento especial e diferenciado dos países em desenvolvimento.

Para as CE, não havia a necessidade de uma grande reformulação das regras estabelecidas pelo AARU. Na verdade, não era interessante para as CE prolongar as negociações por muito tempo — o ideal seria que estas fossem finalizadas até o ano de 2003. Assim, as discussões sobre a sua proposta de alargamento do período de vigência da Cláusula da Paz ocorreriam antes que esta tivesse o seu prazo de duração expirado ¹²³.

¹²¹ WTO doc. JOB(99)/4797/rev.3. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Informal Note by the Secretariat.* Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/prop_e.doc>.

¹²² WTO doc. WT/GC/W/273.

¹²³ TANGERMANN, Stefan. *Interests and Options in the WTO 2000 Negotiations on Agriculture: Developed Countries. Paper prepared for: The World Bank's Integrated Program of Research and Capacity Building to enhance participation of developing countries in the WTO 2000 Negotiations.* Geneva, 1-2 October 1999, p. 7. Disponível em: <http://www.heisummer.ch/pdf/Agriculture/tangermann_2.pdf> Acesso em: 15 mai. 2008.

Além disso, defendiam, por exemplo, que as caixas azul e verde eram instrumentos imprescindíveis para a continuidade das políticas voltadas para a redução dos subsídios domésticos¹²⁴. Sobre isso, as CE destacavam o elemento multifuncional do setor agrícola. Aspectos sociais, ambientais e, até mesmo, culturais tornaram-se parte dos argumentos utilizados pelas CE para justificar a preservação de muitos dos seus hábitos agrícolas, ainda que injustificáveis sob a perspectiva econômica. A qualidade dos produtos agrícolas consumidos no mercado europeu também era uma preocupação não-comercial enfatizada pela proposta das CE, além de aspectos relacionados à segurança alimentar e ao bem-estar animal. Na realidade, o que parecia estar sendo defendido pelas CE era o conhecido *European Model of Agriculture*. Desta forma, o início de uma nova rodada de negociações não suscitaria desconforto entre os produtores agrícolas europeus¹²⁵.

Por fim, a comunicação apresentada pelas CE somente citou a importância do setor agrícola para a Economia dos países em desenvolvimento, no entanto absteve-se de qualquer comprometimento específico para a promoção de um sistema equilibrado e equânime para o comércio internacional. Posto de outra maneira, as CE se limitaram em afirmar que já tratavam desse tema através dos benefícios tarifários concedidos pelo Sistema Geral de Preferências (SGP) e pelo compromisso de tratamento privilegiado aos países ACP, garantido pela Convenção de Lomé.

Com a mesma tônica protecionista das CE, a comunicação do Japão também dedicou substancial atenção ao conceito de multifuncionalidade na agricultura. Segundo os termos da proposta japonesa, o alcance de um ambiente justo e equânime no processo de liberalização comercial deveria englobar considerações referentes à segurança alimentar e à multifuncionalidade da agricultura¹²⁶. A inclusão do conceito de multifuncionalidade no âmbito da OMC foi o modo encontrado pelo Japão e pelas CE para referenciar nas negociações do novo acordo sobre agricultura alguns fatores externos aos essencialmente econômicos. Ainda, conforme o destacado, os mecanismos apropriados para que fossem atingidos tais objetivos já se encontravam presentes no Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai. Eles estavam, sobretudo, na caixa verde, mas também apareciam na caixa azul.

¹²⁴ WTO doc. WT/GC/W/273. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference, Communication from the European Communities.*

¹²⁵ TANGERMANN, 1999, op. cit., p. 9.

¹²⁶ WTO doc. WT/GC/W/291. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference, Communication from Japan.*

Traçando-se agora um comparativo entre as comunicações elaboradas pelas CE, Japão e outras também encaminhadas pelos membros da OMC, cumpre observar que a comunicação da Austrália (representando o Grupo Cairns) apontou no sentido de mudanças significativas para regras e para disciplinas que regem o comércio agrícola. Sob a perspectiva do Grupo, o processo de reforma no setor deveria coadunar a intensificação da comercialização dos produtos agrícolas com os demais produtos comercializados internacionalmente¹²⁷. De modo categórico, o objetivo dessa e das demais comunicações elaboradas pelo Grupo Cairns era garantir a ampliação das oportunidades de acesso a mercados para os seus produtos agrícolas, a completa eliminação de todas as formas de subsídios distorcivos e reformas substanciais nas regras que governam a agricultura¹²⁸.

Na verdade, entre as grandes dificuldades enfrentadas pelos membros do Grupo Cairns, para a colocação de seus produtos agrícolas no mercado de outros países, estavam a imposição de tarifas proibitivas, a prática das escaladas tarifárias e a falta de transparência nos critérios seguidos para a aplicação de quotas tarifárias. Por esta razão, apontavam para reduções tarifárias em todos os níveis das cadeias de produção dos produtos agrícolas¹²⁹. Na área de apoio doméstico, os documentos elaborados pelos membros do Grupo Cairns descreviam as dificuldades que estes enfrentavam em decorrência das altas cifras despendidas, por exemplo, pelos membros da OCDE¹³⁰ com políticas que visavam preservar o interesse de seus produtores agrícolas, tais como as de sustentação e preços e de contenção de plantio em terras aráveis. Nem mesmo o pacote de reformas da PAC adotado pelas CE – *Agenda 2000* – deixou de ser criticado. Na opinião dos membros do Grupo Cairns, a redução dos programas de manutenção de preços agrícolas não impediria que os produtores europeus permanecessem protegidos das oscilações do mercado internacional. Na verdade,

¹²⁷ WTO doc. WT/GC/W/156, *Preparations for the 1999 Ministerial Conference, Communication from Australia*. “1. The Cairns Group of agricultural fair traders reaffirms its commitment to achieving a fair and market-oriented agricultural trading system as sought by the Agreement on Agriculture. To this end the Cairns Group is united in its resolve to ensure that the next WTO agriculture negotiations achieve fundamental reform which will put trade in agricultural goods on the same basis as trade in other goods. All trade distorting subsidies must be eliminated and market access must be substantially improved so that agricultural trade can proceed on the basis of market forces”.

¹²⁸ Cf. WTO docs. WT/GC/W/156, WT/GC/W/166, WT/GC/W/167, WT/GC/W/168, WT/GC/W/177, WT/GC/W/184, WT/GC/W/197, WT/GC/W/198, WT/GC/W/199, WT/GC/W/237.

¹²⁹ WTO doc. WT/GC/W/184.

¹³⁰ WTO doc. WT/GC/W/177. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference, Communication from Australia*. “3. Levels of support to agriculture in OECD countries remain at very high levels, with US\$280 billion in total transfers to agriculture in 1997 in these countries. Many of the support measures being used, especially by developed countries, fall into the AMS or blue box categories and are trade and production distorting. Such domestic support policies have negative effects on trade and agricultural policies. The high levels of support encourage overproduction and are the root cause of problems that emerge on world markets”.

simplesmente haveria a substituição deste mecanismo protecionista por outros, tais como os programas de pagamentos compensatórios diretos. Assim, acreditavam aqueles que somente os apoios domésticos não-distorcivos da caixa verde poderiam ser mantidos — os demais deveriam deixar de existir (caixa azul). Quanto aos subsídios à exportação, o pretendido pelo Grupo Cairns era que eles fossem eliminados. Além disso, por enfrentarem problemas em decorrência da concessão de créditos à exportação, o documento elaborado pelo grupo referia que uma atenção especial deveria ser dada para esse tipo de medidas (mantidos fora do AARU).

A proposta apresentada pelos Estados Unidos também salientava a importância de se incrementar as oportunidades de acesso dos produtos agrícolas a novos mercados. A fim de facilitar esse objetivo, as alíquotas tarifárias consolidadas poderiam ser reduzidas e os regimes tarifários simplificados. Sobre as novas questões que poderiam fazer parte das reformas, o documento referia a definição de regras para a administração das quotas tarifárias¹³¹. Assim como para o Grupo Cairns, a posição norte-americana buscava mais rigidez para a regulamentação dos subsídios domésticos. Na caixa verde, deveriam ser retidas somente as políticas agrícolas não-distorcivas. Além disso, buscar a eliminação dos subsídios à exportação também estava entre as metas dos Estados Unidos.

Muitos dos posicionamentos defendidos pelos países em desenvolvimento, por sua vez, apresentavam-se de forma diametralmente oposta ao defendido pelos países desenvolvidos¹³². As falhas, iniquidades e assimetrias do AARU eram reiteradas pelos países em desenvolvimento, visto que havia entre esses países a crescente percepção de que estavam sendo prejudicados por questões que incluíam os picos tarifários e as tarifas escalonadas, a dificuldade de inserir os seus produtos agrícolas em outros mercados, em razão da limitada transparência na administração das quotas tarifárias e o aumento nos níveis dos subsídios agrícolas concedidos pelos países desenvolvidos. Outro ponto relevante levantado pelos países em desenvolvimento relacionava-se à garantia, sob algumas circunstâncias, de um tratamento especial e diferenciado aos membros da OMC.

¹³¹ Cf. WTO doc. WT/GC/W/287. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference, Objectives for the Agriculture Negotiations: Market Access.*

¹³² Cf. WTO. doc. WT/GC/W/374. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference, Cuba, Dominican Republic, Egypt, El Salvador, Honduras, Sri Lanka, Uganda and Zimbabwe.*

Em outra vertente, os países do MERCOSUL apregoavam a eliminação das salvaguardas especiais. Sob a perspectiva desses países, as salvaguardas especiais eram pouco utilizadas para serem mantidas. Criadas pelo temor de que o processo de tarifação causasse a massiva importação e a queda dos preços dos produtos agrícolas nos mercados nacionais, tornavam-se sem sentido justamente porque a tarifação resultou em alíquotas altíssimas para uma série de produtos agrícolas. Se seguissem presentes em um acordo agrícola, porém, provocariam a incerteza nos ambientes negociais e seriam uma ameaça permanente para os produtores agrícolas competitivos¹³³.

Passada essa apresentação inicial sobre os trabalhos de preparação para a Conferência Ministerial de Seattle, em que foram identificados os pontos de maior interesse na área agrícola dos membros da OMC, convém prosseguir o estudo através da análise dos rumos que as negociações agrícolas efetivamente seguiram a partir da Rodada Doha.

2.2.2 Colapso da Conferência Ministerial de Cancun

A Conferência Ministerial de Seattle fracassou sem alcançar as metas pretendidas (sobretudo, o lançamento da Rodada do Milênio). Em muito, a tentativa de lançar uma nova rodada de negociações não prosperou, em decorrência das profundas divergências evidenciadas durante as discussões preparatórias para a reunião de Seattle. Havia, por exemplo, a resistência de os países em desenvolvimento assumirem compromissos em novos temas, quando ainda enfrentavam dificuldades para se adaptarem ao acordado na Rodada anterior. Deve-se ressaltar que tais países não deixavam de expressar desconforto com as propostas de negociar regras multilaterais para a regulamentação dos temas de Cingapura¹³⁴, além de normas ambientais e padrões mínimos laborais. Esse problema se agravava quando confrontado com o desinteresse das CE, além de outros Países Membros da OCDE, em se empenharem na redução dos apoios concedidos a seus produtores agrícolas.

¹³³ Cf. WTO doc. WT/GC/W/336. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Communication from MERCOSUL.*

¹³⁴ Estes temas eram especialmente relevantes para os países desenvolvidos, pois buscavam a inclusão no sistema multilateral de regras em matéria de concorrência, de investimentos, de compras governamentais e de facilitação de comércio. Foram, pois, assim nomeados, por terem sido mencionados pela primeira vez durante a Reunião Ministerial de Cingapura, ocorrida em 1996.

Ainda assim, como a continuidade das negociações agrícolas estava entre os pontos decididos pelos mandatos da Rodada Uruguai, esta foi uma das poucas áreas cujas negociações puderam prosseguir. Entre março de 2000 e março de 2001, 126 membros da OMC elaboraram 45 propostas e 3 documentos técnicos, que mais tarde foram desenvolvidos, sobretudo, através de reuniões informais¹³⁵ ocorridas a partir de março de 2001. Foi durante essa segunda fase de negociações agrícolas que ocorreu a Conferência Ministerial de Doha.

Na Declaração Ministerial de Doha, foram definidas as questões agrícolas que deveriam ser tratadas no curso das negociações. Assim, através do exposto nesse Documento, os membros da OMC afirmaram que:

We recognize the work already undertaken in the negotiations initiated in early 2000 under Article 20 of the Agreement on Agriculture, including the large number of negotiating proposals submitted on behalf of a total of 121 members. We recall the long-term objective referred to in the Agreement to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural markets. We reconfirm our commitment to this programme. Building on the work carried out to date and without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support. We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development. We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture¹³⁶.

Combinando o previsto no Art. 20 do AARU com a Declaração de Doha, as três metas que prioritariamente deveriam ser definidas nas negociações eram: as melhoras substanciais

¹³⁵ O procedimento informal conduzido no âmbito da OMC normalmente toma as seguintes trajetórias: Grupos Informais de Trabalho, Confessionários, Reuniões do Salão Verde, Reuniões Mini-Ministeriais e Reuniões Informais de Líderes de Delegações. Parte dessas reuniões possibilita a participação de todos os membros da OMC. Ocorre que em algumas, como as Reuniões do Salão Verde e as Reuniões Mini-Ministeriais, a participação é limitada aos membros com maior envergadura política e/ou econômica. Essa situação acaba gerando uma grande defasagem, por exemplo, entre as informações referentes aos pontos de maior relevância para determinados membros da OMC. Esse fato inevitavelmente interfere na capacidade negociadora dos membros que não participaram das reuniões. Assim, é claro que as reuniões informais podem influenciar positivamente no processo de tomada de decisões. Justamente por serem informais, as discussões são conduzidas com maior flexibilidade e nenhuma das manifestações realizadas por quaisquer dos participantes são registradas (isto é, as reuniões não são gravadas e posteriormente transcritas, como ocorre em todas as reuniões oficiais da OMC). Certamente, aqui, outro aspecto deve ser considerado: a possível falta de transparência.

¹³⁶ Cf. WTO doc. WT/MIN(01)/DEC/1. **Doha WTO Ministerial 2001**: Ministerial Declaration, 20 November 2001, parag. 13. Disponível em: < http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm>.

de acesso a mercados, as reduções de todos os subsídios à exportação, com vistas a eliminá-los e as reduções substanciais nos apoios domésticos capazes de causarem distorções no comércio internacional. A Declaração referiu também o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento como uma das partes integrantes das negociações agrícolas e os temas agrícolas não-comerciais.

A partir das cinco questões identificadas nesse parágrafo, diversas propostas foram enviadas pelos membros da OMC ao Presidente do Comitê Agrícola —, Stuart Harbinson. Os Estados Unidos, por exemplo, enviaram a sua proposta em julho de 2002, pleiteando medidas para a total eliminação dos subsídios à exportação em cinco anos, a regulamentação dos créditos à exportação, os cortes tarifários substanciais concretizados por meio da utilização da fórmula suíça (inclusive para as quotas tarifárias) e a fixação da tarifa máxima em 25% dentro de um período de implementação de 5 anos. Na área do apoio interno, a proposta apontava para a eliminação da caixa azul e para a simples classificação dos subsídios em distorcivos e não-distorcivos. No caso dos subsídios distorcivos, deveriam ser reduzidos até a marca de 5% do valor total da produção agrícola do período base de 1996 a 1998.

As CE também não deixaram de apresentar a sua posição negociadora. Assim, propunham um corte tarifário de 36% para todos os produtos agrícolas, com a redução mínima de 15% por linha tarifária, um corte substancial (mas sem metas numéricas) no volume das exportações subsidiadas, além de uma redução média de 45% nos gastos orçamentários com a concessão deste tipo de subsídios. Quanto às medidas de apoio doméstico, o sugerido era a redução das MAA em 55 %, sem quaisquer alterações para as caixas azul e verde. Além disso, a proposta reiterava a importância das questões não-comerciais relacionadas à temática agrícola e somente cogitavam a possibilidade de um tratamento especial e diferenciado para os países menos desenvolvidos.

Essa terceira fase das negociações, conhecida como fase das “modalidades”, deveria ser concluída em março de 2003; contudo, diante da falta de entendimento entre os membros da organização, Stuart Harbinson elaborou o seu próprio *draft* de modalidades. Foram duas as versões de texto sobre as modalidades apresentadas por Harbinson, no período que precedeu à Reunião Ministerial de Cancun (agosto de 2003): a primeira delas em fevereiro de 2003; a

segunda, depois de revisada, em março do mesmo ano¹³⁷. O desejado era elaborar uma versão final de modalidades até 31 de março daquele ano — contudo, não foi possível alcançar o requerido pelo mandato de Doha. Tamanha era a distância entre o pretendido pelos principais negociadores da Rodada que o texto de Harbinson foi considerado extremamente ambicioso por alguns – CE e Japão – e muito modesto para outros – Estados Unidos e Grupo Cairns. Sem um ajuste para o documento final, que definiria as metas numéricas e não-numéricas, além das regras a serem seguidas nessa negociação internacional, a solução foi abrir um espaço para que os países negociadores apresentassem as suas propostas de *framework*¹³⁸.

A proposta de Harbinson para aumentar o acesso de produtos agrícolas em novos mercados (assim como a norte-americana) propunha a utilização de cortes tarifários graduais dentro de um período de cinco anos (países desenvolvidos) ou de dez anos (países em desenvolvimento), através de uma redução média inserida dentro de uma banda tarifária. Certamente, as reduções mínimas por bandas (linhas) tarifárias não eram iguais para os países desenvolvidos e para os países em desenvolvimento. Para os países desenvolvidos, as tarifas que superassem alíquotas de 90% *ad valorem* deveriam ser reduzidas em uma média de 60% e manter uma redução mínima de 45% por linha tarifária. Para as tarifas com alíquotas fixadas entre 15% e 90% *ad valorem*, a redução média deveria ser de 50%, com uma redução mínima de 35% por linha tarifária. No caso de as tarifas serem inferiores a 15% *ad valorem*, a taxa média de redução deveria ser de 40% e sujeita a uma redução mínima de 25% por linha tarifária. Para os países em desenvolvimento com alíquotas tarifárias que superassem a margem de 120% *ad valorem*, a redução média deveria ser de 40%, com uma redução mínima de 30% por linha tarifária. No caso das alíquotas tarifárias fixadas entre 60% e 120% *ad valorem*, a redução média deveria ser de 35%, com uma redução mínima de 25% por linha tarifária. Para as tarifas entre 20% e 60% *ad valorem*, a taxa média de redução deveria ser de 30%, sujeita a reduções mínimas de 20%. Para as tarifas inferiores a 20% *ad valorem*, a redução média deveria ser de 25% e com a sujeição de redução mínima de 15% por linha tarifária.

O método de reduções tarifárias escolhido por Harbinson, quando comparado ao das CE, certamente apresentou vantagens sem sombra de dúvida. Ao invés dos mesmos cortes

¹³⁷ WTO doc. TN/AG/W/1/Rev.1. *Negotiations on Agriculture: First Draft of Modalities for further Commitments*. 18/03/2003.

¹³⁸ Os *frameworks* são elaborados pelos membros da OMC e apresentam menor profundidade do que as modalidades; simplesmente, estabelecem os elementos gerais que devem pautar as negociações.

lineares nas tarifas de todos os produtos agrícolas (proposto pelas CE), a proposta de Harbinson possibilitava reduções maiores para as tarifas mais altas — entretanto, esta não deixou de ser criticada. O motivo da preocupação decorria da constatação de que esse método não evitaria que as tarifas fixadas em níveis altíssimos permanecessem altas mesmo após a redução média e/ou mínima estipulada por Harbinson.

Sob uma perspectiva mais detalhada, o problema da proposta de Harbinson estava em nada agregar sobre a eliminação do problema referente aos picos tarifários. Permitindo uma redução tarifária dentro de uma média para todos os produtos agrícolas, os países poderiam ajustar pequenas reduções para as tarifas mais elevadas e maiores reduções para os produtos que não requeressem qualquer proteção especial. Assim, as distorções no mercado agrícola permaneceriam para uma série de produtos — isto é, açúcar, algodão, arroz e produtos lácteos — de especial interesse para os países em desenvolvimento. Algum progresso ocorreria, por exemplo, se houvesse em um primeiro momento a redução de todas as tarifas excessivamente altas à alíquota estipulada na banda máxima negociada para que posteriormente as reduções partissem dessa margem.

Além disso, outro problema que já havia sido identificado nas regras negociadas para o AARU não foi solucionado com a proposta de Harbinson. Sem a determinação de cortes tarifários médios em setores agrícolas específicos, produtos considerados sensíveis poderiam permanecer protegidos. Com efeito, a definição de reduções tarifárias que consideram tão-somente uma margem média para todos os produtos agrícolas permite ajustes internos entre todas as tarifas aplicadas e a manutenção de atitudes protecionistas.

A proposta de Harbinson abriu a possibilidade para os países em desenvolvimento de apontarem uma lista de “produtos especiais”, desde que justificada por razões de segurança alimentar, de desenvolvimento rural e/ou de garantia dos meios de subsistência, em que a redução média seria apenas de 10% *ad valorem*, sujeita a uma redução mínima de 5%. Nesse caso, o risco estaria na falta de definição de critérios para a inclusão de um determinado produto na referida lista e/ou da fixação de um limite temporário para a exclusão do mesmo. Sem a estipulação de parâmetros para a fruição de tal privilégio, a articulação dos *lobbies* agrícolas poderia influenciar as decisões dos agentes políticos que atuam nacionalmente.

No que tange à redução dos apoios domésticos, a proposta de Harbinson foi bastante

complacente. Ela preferiu preservar o *status quo* negociado para o AARU e não impor qualquer alteração na caixa verde. O proposto foi a possibilidade de revisão das regras dessa caixa em um momento posterior. Todavia, para que fossem evitados os possíveis efeitos distorcivos desse tipo de iniciativa governamental, ao menos uma alteração deveria ocorrer: a estipulação de limites — nos valores concedidos e no tempo de aplicação da medida de suporte doméstico. Deste modo, os programas de apoio enquadrados na caixa verde destinados à manutenção da renda dos produtores agrícolas deveriam ser transitórios e com a estipulação de limites máximos de duração temporal e de valores transferidos. Somente aquelas medidas de suporte doméstico voltadas para os investimentos em bens públicos deveriam ocorrer sem limitações, sobretudo quando aplicadas nos países em desenvolvimento.

Quanto à caixa azul, a proposta apresentou duas possibilidades para as reduções: submeterem o apoio concedido a um limite máximo equivalente ao nível notificado mais recente e, posteriormente, reduzi-lo em 50% (33% para os países em desenvolvimento), em um prazo de 5 anos (10 anos para os países em desenvolvimento) ou serem incluídas no cálculo da MAA Total em vigor. Para a caixa amarela, houve a proposta de a MAA Total consolidada ser reduzida em 60% (40% aos países em desenvolvimento), obedecendo a uma meta anual equilibrada, para os 5 anos seguintes (10 anos para os países em desenvolvimento). Ainda, o período base para o cálculo das reduções dos apoios domésticos concedidos aos produtores agrícolas deveria estar compreendido entre os anos de 1999 e 2001.

Sobre os subsídios à exportação, a sugestão de Harbinson envolvia duas situações distintas. Para um conjunto de produtos agrícolas, a concessão dos subsídios à exportação deveria ser reduzida a zero, dentro de um prazo de 5 anos (10 anos para os países em desenvolvimento). Esse grupo representava, aproximadamente, a metade dos valores concedidos para subsidiar a exportação de produtos agrícolas. Para o restante dos produtos, o prazo fixado para o fim dos subsídios era de 9 anos (12 anos para os países em desenvolvimento).

Conforme a proposta de Harbinson, tanto os créditos à exportação quanto os programas de garantia aos créditos de exportação deveriam ser disciplinados e submetidos a um tipo de controle. O objetivo do proposto era evitar que os membros da OMC concedessem

financiamentos à exportação de produtos agrícolas em total desacordo com as condições impostas pelo mercado. Também foram estabelecidas regras voltadas para a disciplina das medidas de ajuda alimentar e o funcionamento das empresas comerciais do Estado.

Em 13 de agosto de 2003, os Estados Unidos e as CE aproximaram os seus posicionamentos e emitiram um documento conjunto que gerou a reação, quase que imediata, de outros membros da OMC.

Provavelmente, a aproximação dos Estados Unidos e CE durante a fase pré-Cancun esteve vinculada a fatos ocorridos no âmbito interno de cada um destes membros da OMC. Em 2002, paralelamente às negociações de Doha, os Estados Unidos aprovaram o *Farm Security and Rural Investment Act (FSRIA)/ Farm Bill 2002*. As CE, por sua vez, totalmente envolvidas com a integração de dez novos membros do Leste Europeu, traçavam alterações para a PAC.

É curioso observar o contínuo apoio dos Estados Unidos para a redução dos subsídios agrícolas, quando eles próprios — pouco depois dos compromissos assumidos em Doha — aprovaram o *Farm Bill 2002*, que possibilitou um aumento de 80% nos subsídios domésticos concedidos aos seus agricultores¹³⁹. Assim, o *Farm Bill* representou um retrocesso para as metas presentes no AARU e também para o processo de reduções aos apoios agrícolas da Rodada Doha¹⁴⁰. Tal como já foi referido anteriormente, o AARU definiu que cada um dos membros da OMC deveria manter os níveis de subsídios domésticos concedidos, dentro de uma margem máxima equivalente ao cálculo alcançado pela Medida de Apoio Agregada Total. Em valores numéricos, isso significava afirmar que os Estados Unidos deveriam manter seus gastos anuais em US\$ 19.1 bilhões de dólares.

Mesmo correndo o risco de ter os seus programas de subsídios questionados na OMC, os Estados Unidos decidiram acatar a pressão de determinados grupos de interesse e aprovar a

¹³⁹ CHOREV, N. Political and Institutional Manoeuvres in International Trade Negotiations : The United States and the Doha Development Round. In: BLASS, W. ; BECKER, J. (eds.). **Strategic Arena Switching in International Trade Negotiations**. Hampshire: Ashgate, 2007. p. 34.

¹⁴⁰ Ao contrário da *Freedom for Farm Law* de 1996 que procurava eliminar os subsídios e deixar para o mercado a atribuição de ditar os preços e o ritmo da produção, a *Farm Bill de 2002* desestimula a produção baseada na demanda do mercado.

legislação de 2002.¹⁴¹ Em outras palavras, este País estava bem mais preocupado em garantir a transferência de recursos para os seus produtores agrícolas do que em efetivamente lutar pela liberalização multilateral dos mercados agrícolas. Por meio de três modalidades de sistema de garantia de preços – pagamentos diretos, preços mínimos e preços-alvos —, sem qualquer compromisso de controle de oferta, os Estados Unidos intensificaram as suas medidas de apoio doméstico.

Na área de acesso a mercados, a proposta conjunta introduziu um sistema híbrido/misto de reduções tarifárias. Algumas deveriam ser reduzidas através do sistema de cortes lineares (sistema utilizado no AARU e em conformidade com o requerido pelas CE), outras por meio da fórmula suíça¹⁴² e em um terceiro grupo as tarifas ficariam zeradas. A proposta também previa disciplina para os produtos sensíveis, cujas alíquotas tarifárias transcendessem um teto máximo determinado. Nesses casos, Estados Unidos e CE definiram que, dentro do período de implementação, tais tarifas deveriam ser reduzidas para alcançarem o teto máximo determinado. Caso contrário, deveria haver a garantia de acesso mínimo desses produtos, negociado por meio de quotas tarifárias ou produto a produto.

Com relação aos apoios domésticos, Estados Unidos e CE sugeriram algumas alterações nas regras instituídas pelas diferentes caixas, sobretudo, na amarela e na azul. Para a caixa amarela, esses membros da OMC propunham reduções, mas sem expressá-las em valores numéricos. Nas regras referentes à caixa azul, a principal alteração estaria na retirada da expressão “*under production-limiting programmes*” do texto do Art. 6: 5 do AARU. O objetivo dessa alteração era, sobretudo, acolher entre as medidas pertencentes à caixa azul a concessão dos pagamentos contracíclicos, estabelecidos pelos Estados Unidos por meio da *Farm Bill 2002* — em contrapartida, a caixa verde ficaria inalterada.

Para rebater a proposta dos Estados Unidos e das CE, em 20 de agosto de 2003, 16

¹⁴¹ A política agrícola norte-americana é amplamente discutida pelo Congresso, que conta com a participação *do Committee on Agriculture of the House of Representatives* e do *Senate Committee on Agriculture and Forestry*. Estes comitês, por sua vez, são compostos por indivíduos dos Estados mais representativos dos Estados Unidos e fortemente apoiados por grupos de interesse na área agrícola. Dentre estes grupos de pressão, os que mais de destacam são a aliança dos produtores e dos processadores de açúcar e adoçantes (incluindo os produtores de milho) e a organização dos produtores de laticínios. A influência que exercem entre os agentes políticos, decorre tanto da localização da maior parte da indústria nestes setores quanto das contribuições que prestam para as campanhas eleitorais de determinados candidatos políticos. Cf. HATHAWAY, D. *The Impacts of the US Agricultural and Trade Policy and Integration via a US-Central American Free Trade Agreement*, **Working Paper – SITI – 04**, Buenos Aires: INTAL-ITD, 2003. p. 9.

¹⁴² O coeficiente que deveria ser aplicado na fórmula suíça não foi determinado naquele momento.

países em desenvolvimento apresentaram a sua própria proposta de *framework*. Para os apoios domésticos, por exemplo, a proposta do G20 simplesmente abandonou a caixa azul. A idéia era impedir que os países desenvolvidos encontrassem novas formas de acolher na referida caixa medidas que na verdade deveriam ser submetidas a uma série de controle. Da mesma forma, a proposta estabeleceu regras mais rígidas para a concessão de subsídios à exportação.

O problema da escalada tarifária também era observado pela proposta do G20. Por isso, essa proposta sugeriu a utilização de um fator de multiplicação na redução da alíquota tarifária de um produto elaborado, quando essa tarifa for mais alta do que a cobrada pelo mesmo produto em sua forma primária. Para os produtos sensíveis, a proposta do G20 apenas referiu que a redução de suas linhas tarifárias e que o incremento do acesso destes produtos nos mercados estaria submetido ao estabelecimento de quotas tarifárias. Desta forma, as importações mantidas através de quotas tarifárias seriam ampliadas na mesma proporção em que se aumentasse o consumo interno de tal produto. A proposta também incorporou a possibilidade da utilização do mecanismo de salvaguarda especial para os países em desenvolvimento, porém propunha a eliminação dessas medidas de salvaguarda para os países desenvolvidos.

Dentre os objetivos da proposta do G20, também estava aquele de proporcionar ao Presidente do Conselho Geral – Pérez del Castillo – os meios para que este elaborasse um documento que levasse em conta o interesse dos países em desenvolvimento.

Diante do fracasso das negociações sobre as modalidades e de duas propostas de texto em agricultura totalmente díspares entre si (Estados Unidos-CE e G20), o então Presidente do Conselho Geral da OMC, Pérez del Castillo, decidiu apresentar um *draft* para a Declaração Ministerial de Cancun. As críticas quanto às sugestões de regras para o comércio agrícola iniciaram assim que o documento circulou entre os membros da OMC. Para a maior parte dos membros da referida Organização, o documento de Castillo reproduzia quase na íntegra os termos da proposta agrícola que fora anteriormente apresentada pelos Estados Unidos e CE. Desta maneira, paradoxalmente, essa proposta parecia favorecer o interesse daqueles países que concediam subsídios à produção e à exportação agrícola. No fim, a repulsa dos países em desenvolvimento ao documento de Castillo era tão evidente que os países do G20, por exemplo, deixaram claro que não somente rejeitavam o expresso por Castillo mas também que a própria proposta que haviam elaborado permanecia na mesa de negociações.

Em 10 de setembro de 2003, iniciou-se a Conferência Ministerial da OMC em Cancun. O curso da Reunião ocorreu em um ambiente especialmente agitado. A essa altura, outras coalizões de países em desenvolvimento e de países menos desenvolvidos haviam sido estabelecidas¹⁴³. Uma versão revisada do *draft* apresentado por Castillo foi elaborada pelo Ministro das Relações Exteriores do México, Luiz Ernesto Derbez, a cargo da presidência da Conferência Ministerial. Entretanto, tampouco esse documento trouxe propostas satisfatórias para os países em desenvolvimento. Dentre as sugestões apresentadas por Derbez, a que causou maiores discussões foi aquela que prorrogou o prazo de vigência da Cláusula da Paz.

Depois da completa impossibilidade de ajuste de posições entre os membros da OMC, a Conferência Ministerial de Cancun foi finalizada sem nenhum entendimento para a agricultura. De positivo, restou a reorientação das negociações multilaterais, levando-se em conta as demandas apresentadas pelos países em desenvolvimento.

O fracasso de Cancun foi seguido por um período de acusações mútuas entre os países. Os desenvolvidos acusavam os países em desenvolvimento pela obstrução das negociações. Os segundos atribuíam a impossibilidade de progressos à resistência norte-americana e europeia em abrir mão de suas medidas protecionistas na área agrícola. Assim, para amenizar o clima de divergência entre esses países, as negociações começaram a ser conduzidas por eventos divididos entre diferentes áreas. Inserido nesse contexto, os negociadores dos Estados Unidos, CE, Austrália, Japão, Brasil e Índia passaram a reunir-se de forma periódica. O objetivo era discutir as demandas e as sensibilidades de cada um desses países (algumas vezes, defendendo o posicionamento do Grupo a que pertenciam) e procurar um desfecho para o impasse nas negociações. Deste modo, além dos quatro países que formavam o *Quad*, a tradicional “barganha” no setor agrícola passou a contar com a intensa participação de Brasil e Índia.

Com isso, houve uma completa alteração na estrutura negociadora do SMC. Foi a partir de Cancun que os países em desenvolvimento ganharam reconhecimento e força

¹⁴³ Durante o período marcado pela Conferência Ministerial de Cancun, diversas coalizões foram formadas para discutir a temática agrícola. Entre os principais grupos, destacam-se os seguintes: Estados Unidos-CE, G20, G10, G33 e G90. O G10 é formado por países desenvolvidos que, além de serem importadores de produtos agrícolas, concedem altas cifras em subsídios para os seus produtores (Bulgária, Islândia, Israel, Japão, Coreia do Sul, Liechtenstein, Maurício, Noruega, Suíça e Taipei). O G33 é formado por países em desenvolvimento, também conhecidos como “*friends of special products*” (isto é, China, Turquia, Indonésia, Índia, Paquistão, além de alguns países da África, Caribe, América Latina e Ásia). O G-90 é formado por países de menor desenvolvimento econômico (*least-developed countries*).

política em um foro negociador. Na prática, isso significa afirmar que se tornou muito mais complexo alcançar o consenso que a OMC exige para as suas decisões. Ao mesmo tempo, porém, a intensificação da atuação dos países em desenvolvimento (em coalizões ou não) no SMC pode, ainda que a longo prazo, contribuir para a efetiva liberalização agrícola.

2.2.3 O *July Framework* e os desafios no ajuste das modalidades negociadoras

Depois da tentativa fracassada de Cancun, os membros da OMC somente formalizaram um *framework* de modalidade para a continuidade do processo de liberalização agrícola de Doha em 31 de julho de 2004. Por meio do documento que passou a ser chamado de *July Framework*, os países concordaram em assumir compromissos para que o objetivo das negociações agrícolas fosse alcançado – ou seja, estabelecer um sistema de comércio justo e orientado pelo mercado¹⁴⁴.

Por seguir a estrutura de um *framework*, poucos foram os compromissos descritos com precisão e, ainda assim, muitas vezes, sem uma meta quantificada ou definida em termos numéricos. De qualquer forma, os poucos compromissos acordados entre os negociadores permaneceram priorizando os três pilares que embasam o processo de liberalização agrícola.

Sobre a redução das medidas de apoio doméstico, o texto do *framework* determinou que os países que utilizam tal mecanismo deveriam reduzir a média da soma total daquelas que eram capazes de causar distorções ao comércio internacional. A fim de alcançar tais reduções, o *framework* estipulou a utilização de *tiered formula*, porém sem definir metas em números. O que houve, tão-somente, foi a determinação de que esta buscaria a harmonização das reduções implementadas pelos países desenvolvidos — isto é, por meio de bandas diferenciadas, os subsídios de níveis mais altos teriam cortes maiores do que os subsídios de

¹⁴⁴ “1. *The starting point for the current phase of the agriculture negotiations has been the mandate set out in Paragraph 13 of the Doha Ministerial Declaration. This in turn built on the long-term objective of the Agreement on Agriculture to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform. The elements below offer the additional precision required at this stage of the negotiations and thus the basis for the negotiations of full modalities in the next phase. The level of ambition set by the Doha mandate will continue to be the basis for the negotiations on agriculture.*” WTO doc. WT/L/579, Doha Work Programme: Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm.

níveis mais baixos¹⁴⁵. Para o primeiro ano de implementação, a redução deveria ser de ao menos 20%.

Contudo, diferentemente do que havia sido cogitado no início das negociações da Rodada Doha, o texto não referiu a possibilidade de eliminação da caixa azul¹⁴⁶ — pelo contrário. Conforme o apresentado pelo *framework*, haveria a possibilidade de o âmbito de abrangência da caixa azul ser ampliado a ponto de permitir a reclassificação dos pagamentos contracíclicos concedidos pelo governo norte-americano e, ainda, compreender novos tipos de apoio domésticos que fossem concedidos através de pagamentos desvinculados da produção.

O *framework* ainda determinou que os pagamentos dos subsídios concedidos em conformidade com a caixa azul deveriam ser limitados em 5% do valor total da produção agrícola em um determinado período histórico a ser negociado. O problema identificado desse tipo de determinação era o fato de que esta possibilitaria que as partes negociadoras com grande interesse nessa questão pressionassem para que o “período histórico a ser determinado” fosse aquele em que o valor total da produção alcançasse uma cifra bastante alta.

A garantia de maior acesso de mercados também deveria ser efetivada por meio do método de reduções por bandas tanto para os países desenvolvidos quanto para os países em desenvolvimento. As tarifas mais elevadas sofreriam as maiores reduções, pois a divisão em bandas obedeceria aos respectivos níveis em que as tarifas foram consolidadas. Também foi estipulado que, embora as CE e outros países desenvolvidos pudessem designar um número apropriado de produtos como sensíveis em que os cortes tarifários seriam menores, deveria haver alguma garantia de acesso ao mercado desses produtos agrícolas através da estipulação de quotas. Entretanto, o *framework* não esclareceu o número de bandas que deveriam ser criadas, tampouco a metodologia utilizada para tais reduções — isto é, se seria seguida a

¹⁴⁵ “7.The overall base level of all trade-distorting domestic support, as measured by the Final Bound Total AMS plus permitted de minimis level and the level agreed in paragraph 8 below for Blue Box payments, will be reduced according to a tiered formula. Under this formula, Members having higher levels of trade-distorting domestic support will make greater overall reductions in order to achieve a harmonizing result. As the first installment of the overall cut, in the first year and throughout the implementation period, the sum of all trade-distorting support will not exceed 80 per cent of the sum of Final Bound Total AMS plus permitted de minimis plus the Blue Box at the level determined in paragraph 15”.

¹⁴⁶ Em 2002, os Estados Unidos apresentaram uma proposta para o setor agrícola, que abrangia a eliminação da caixa azul para a concessão de subsídios domésticos.

fórmula suíça ou o método de reduções lineares. Essas decisões ficariam para o ajuste das modalidades.

Além disso, quando o texto do *framework* referiu que “(e)ach such Member will make a substantial reduction in the overall level of its trade-distorting support from bound levels”¹⁴⁷, aquele abriu uma oportunidade para que países desenvolvidos, como os Estados Unidos e as CE, continuassem prestando boa parte dos seus subsídios domésticos. Uma das falhas que poderia ser apontada dizia respeito ao momento apontado como base para o cálculo das reduções, visto que o requerido pelo *framework* era que essas ocorressem a partir da MAA consolidadas durante o AARU, e não dos níveis atuais da MAA. Na prática, por exemplo, tomando como base o ano de 2001 das CE e dos Estados Unidos, as MAA concedidas eram, respectivamente, 40%¹⁴⁸ e 24,5%¹⁴⁹ mais baixas do que os níveis consolidados durante a Rodada Uruguai. Sem uma redução significativa, a grande diferença entre os subsídios domésticos que eram efetivamente concedidos e os que poderiam ser concedidos sem contrariar o acordado no âmbito da OMC garantiria aos países desenvolvidos a prerrogativa de permanecerem dedicando altos valores em subsídios para os seus produtores agrícolas.

Assim, não se nega que o *framework* tenha trazido algum progresso para as negociações, quando comparado com os resultados da reunião de Doha ou Cancun. Porém, a definição para a expressão “*substantial improvements in the market access*” permanece sem uma série de respostas. Talvez, esse se revele um dos pontos mais complexos de todo o processo negociador, no qual não será fácil alcançar o consenso para os critérios de liberalização.

Para os países em desenvolvimento, o texto do *framework* somente referia que aqueles estariam sujeitos a compromissos menores – sob um tratamento especial e diferenciado. Conforme o texto, esses países poderiam determinar um número de “produtos especiais” baseados, por exemplo, em critérios de segurança alimentar. Para estes produtos, um tratamento “mais flexível” seria possível. Também foi garantido aos países em desenvolvimento o direito de acesso ao mecanismo de salvaguarda especial.

¹⁴⁷ Cf. WTO doc. WT/L/579, Doha Work Programme: Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm.

¹⁴⁸ WTO doc. G/AG/N/EEC/51, Notification, 4 November 2004.

¹⁴⁹ WTO doc. G/AG/N/USA/51/Rev.1, Notification, 28 January 2009.

A partir da adoção do *July Framework*, as negociações passaram a se desenrolar em um foro restrito denominado *Five Interested Parties* (constituído por Brasil, Canadá, Estados Unidos, Índia e União Européia). Nesse sentido, em outubro de 2005, os Estados Unidos, CE, G20, G10 e G33 enviaram abrangentes propostas sobre o processo de liberalização agrícola. A expectativa era a de que essas propostas possibilitassem aos membros da OMC formular um acordo sobre as modalidades agrícolas até a data da Conferência Ministerial de Hong Kong em dezembro de 2005.

A proposta norte-americana, de 10 de outubro de 2005, foi a primeira que trouxe sugestões específicas de mudança para a matéria referente ao acesso a mercados e aos subsídios domésticos na área agrícola. Assim, conforme o sugerido, as reformas abrangeriam três estágios distintos: nos primeiros cinco anos, deveriam ocorrer reduções em todas as medidas protecionistas capazes de distorcer o comércio agrícola e nas tarifas aplicadas para os produtos agrícolas; nos cinco anos seguintes, deveria ocorrer um período de pausa; no período dos cinco anos finais, deveria ocorrer a eliminação completa de todas as demais medidas distorcivas e de tarifas de importação que ainda estivessem sendo aplicadas na área da agricultura.

Tratando dos subsídios à exportação, a proposta dos Estados Unidos sugeria que esses fossem totalmente eliminados até o ano de 2010. Além disso, ressaltou-se a necessidade de se disciplinar a concessão de créditos à exportação.

Acerca das medidas de apoio doméstico, a sugestão norte-americana para a caixa amarela envolvia: consolidar a redução dos subsídios concedidos pelo governo dos Estados Unidos em 60%, tomando como base os valores garantidos durante o período entre 1999 e 2001; consolidar a redução dos subsídios enquadrados nessa caixa e concedidos pelo Japão e CE em 83%. No todo, a proposta requeria a redução das medidas de apoio distorcivas, em 75% para as CE e 53% para os Estados Unidos e Japão. Havia ainda a sugestão de limitar os recursos gastos com a caixa azul em 2,5% do valor da produção; limitar a exceção compreendida no *de minimis* em 2,5% do valor da produção — tanto o valor total quanto o valor de produtos específicos —; manter inalteradas as regras já estabelecidas para a caixa verde e estender a existência da cláusula da paz, para impedir que as medidas de apoio doméstico fossem questionadas no mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Cabe salientar que essas concessões oferecidas pelos Estados Unidos na área dos apoios domésticos

estavam condicionadas ao incremento significativo das propostas das CE e G20 para o acesso dos seus produtos agrícolas no mercado desses países.

Por fim, no que diz respeito às regras sobre acesso a mercados, as alíquotas tarifárias dos produtos agrícolas deveriam ser limitadas em 75% (para os países em desenvolvimento, o limite alcançaria a margem dos 100%); as alíquotas tarifárias mais elevadas deveriam sofrer um corte de 90% e, as demais, uma redução que deveria variar entre 55% e 90%; a lista de produtos sensíveis não poderia exceder 1% das linhas tarifárias e as quotas tarifárias deveriam ser expandidas — maiores quotas tarifárias com menores alíquotas.

A proposta das CE, apesar da forte oposição da França, buscou expandir as concessões para o acesso de seus mercados para a importação de produtos agrícolas, mas ainda permaneceu longe do requerido pelos Estados Unidos e pelo G20. As CE têm tarifas médias consolidadas na agricultura superiores a 20% e inúmeros picos tarifários. Assim, a expectativa era a que essa proposta europeia apontasse para uma convergência com as dos demais negociadores da Rodada. Porém, no ponto crucial de acesso a mercados, a proposta das CE seguiu uma linha defensiva. Tratando dos cortes tarifários, o apresentado pela referida Comunidade previa cortes médios entre 35% e 60% para os países desenvolvidos, além do limite tarifário de 100% (requerido pela proposta do G20). Para os países em desenvolvimento, os cortes sugeridos seriam 2/3 dos efetuados pelos países desenvolvidos e admitir-se-ia um teto tarifário de 150%. Contudo, pela proposta europeia, seria possível listar como sensíveis um número de produtos que abrangeria até 8% das suas linhas tarifárias. Cabe referir que os produtos consideráveis sensíveis poderiam ser compensados por maiores quotas tarifárias, porém não se submeteriam ao teto máximo tarifário. Essa posição defendida pelas CE justificar-se-ia a fim de se para preservar as peculiaridades culturais e o seu próprio modo de vida assim como uma preferência histórica em manter as suas relações de trocas comerciais com os países do grupo ACP. No que se refere aos subsídios à exportação, a idéia era que esses fossem eliminados até o ano de 2012, sendo que a matéria sobre créditos à exportação, por exemplo, deveria ser paralelamente disciplinada.

Na visão dos países em desenvolvimento, porém, não seria correto vincular o processo de liberalização comercial na agricultura com o compromisso de assumirem maiores obrigações no âmbito da OMC. Na verdade, uma rodada de negociações voltada para o tema do desenvolvimento deveria priorizar a liberalização da agricultura nos países desenvolvidos

que distorcem internacionalmente o comércio nesse setor, antes de impor a abertura substancial dos mercados dos países em desenvolvimento para produtos agrícolas, não-agrícolas e serviços. Nesse sentido, a proposta apresentada pelo G20 preconiza que somente haveria um corte real nos subsídios domésticos concedidos pelos Estados Unidos, se o seu total fosse reduzido em 75% e as CE, em 80%. Em acesso a mercado, a proposta do G20 também se distingue das demais apresentadas. Tanto os compromissos assumidos em cortes tarifários quanto os demais condições de acesso deveriam ser bastante distintos para os países desenvolvidos e para os países em desenvolvimento. Para os países em desenvolvimento, o teto ou o limite máximo tarifário ficaria em 150% e os cortes tarifários alcançariam a meta de 25% a 40%. Os países desenvolvidos, por sua vez, deveriam estabelecer um limite tarifário em 100% e efetuar reduções tarifárias médias de 54% — com cortes que variariam entre 45% e 65%. Com relação à definição dos produtos sensíveis, os países desenvolvidos não designariam um número que excedesse 1% das suas linhas tarifárias, sendo que, mesmo para esse limitado número de produtos, deveriam ser oferecidas compensações — quanto maior o número de produtos sensíveis, maior a compensação oferecida em termos de quotas mínimas de acesso. No caso dos países em desenvolvimento, estes poderiam designar uma lista de produtos especiais para garantir a segurança alimentar e o desenvolvimento rural e poderiam utilizar medidas especiais de salvaguarda para enfrentar o aumento imprevisto das importações.

Os outros dois grupos negociadores que envolvem países em desenvolvimento G33 e G90 não participaram diretamente da Rodada com as *Five Interested Parties*, mas também apresentaram as suas propostas. Dessa forma, pelos mesmos motivos acima referidos, apoiaram a preservação de um número de produtos sensíveis e a criação de medidas especiais de salvaguarda.

Embora sem a definição de novas modalidades, a Declaração Ministerial de Hong Kong foi firmada em dezembro de 2005 e apresentou acordos em diferentes áreas da temática agrícola: a especificação de uma fórmula para a redução dos apoios domésticos e o acréscimo do acesso de produtos agrícolas a novos mercados; a eliminação de todos os subsídios à exportação até o ano de 2013, incluindo a disciplina/regulamentação de temas como ajuda alimentar, créditos à exportação e empresas estatais de comércio e a definição de uma nova data para a apresentação das modalidades — 30 de abril de 2006. Entretanto, uma série de temas ainda permaneceu sem nenhum tipo de acordo — isto é, a definição de metas

específicas para as reduções tarifárias e, para as reduções dos apoios domésticos, a abrangência das exceções tarifárias (produtos especiais, produtos sensíveis, medida especial de salvaguardas).

Cabe frisar que o limitado progresso alcançado durante a Conferência Ministerial de Hong Kong, de certa forma, não surpreendeu os participantes da negociação. Nos meses que precederam à reunião, as mútuas ofertas e contra-ofertas dos Estados Unidos e das CE não haviam alcançado um ajuste significativo de posições para a diluição do protecionismo agrícola. Do lado das CE, a dificuldade era igual de outras épocas – a divisão de opiniões de seus membros. A França e seus aliados permaneciam contrários a sérias concessões na área agrícola e, Reino Unido e países nórdicos, favoráveis. No caso dos Estados Unidos, estava presente a forte pressão de sua bancada política aliada aos *lobbies* do setor agrícola, que advogavam de forma contrária às reduções dos subsídios concedidos aos produtores norte-americanos¹⁵⁰.

Depois de Hong Kong, os membros da OMC continuaram trabalhando na elaboração de uma proposta de modalidades. Entretanto, a data para a apresentação dessas modalidades não foi obedecida. Em junho de 2006, Crawford Falconer – Presidente do Comitê das Negociações Agrícolas – lançou outro *draft* de modalidades¹⁵¹ para a apreciação dos membros da OMC. A minuta elaborada por Falconer primou por manter em aberto uma série de temas relevantes, tais como o nível dos cortes que deveriam ser efetuados nas tarifas e nos subsídios agrícolas, as flexibilidades disponibilizadas aos países em desenvolvimento quanto aos cortes aplicados nas suas tarifas agrícolas. No entanto, em um quadro de tamanha indefinição frente aos interesses divergentes dos negociadores, foi prudente a intenção de Falconer de não traçar um texto visando impor soluções¹⁵². A solução não viria de qualquer forma, e o clima de animosidade entre os membros da OMC somente se agravaria. Em outras palavras, não havia meios de apresentar uma solução que coadunasse propostas tão distintas.

¹⁵⁰ Cf. AG Subsidies on negotiating table; haggling underway, Bridges. Weekly Trade News Digests, v. 9, n. 34, p. 3, Oct. 2005. Disponível em: <<http://ictsd.net/downloads/bridgesweekly/bridgesweekly9-34.pdf>>.

¹⁵¹ WTO doc. TN/AG/W/3, *Draft Possible Modalities on Agriculture*, 12 July 2006.

¹⁵² O documento elaborado por Falconer, apresentando o *draft Modalities* para a negociação na área agrícola, foi acompanhado por uma carta endereçada ao Diretor Geral da OMC – Pascal Lamy — , oportunidade em que o *chairman* das negociações para a agricultura afirmou que: “Brushing things under the carpet or wishing things were otherwise than they are is no way to resolve differences. Dealing with them honestly and fairly can be the only way that has any chance of moving us forward. I have not, therefore, attempted to invent solutions where none has so far emerged. To do so would not only go against our agreed procedures but also against a Chair's more fundamental duty to deal honestly and fairly with the Membership”. WTO doc. TN/AG/W/3, *Draft Possible Modalities on Agriculture*, 12 July 2006.

Em julho de 2006, a suspensão das negociações multilaterais foi mais uma vez anunciada. Sob um clima de decepção, o Diretor Geral da OMC Pascal Lamy interrompeu o processo negociador da Rodada Doha, observando que talvez se tivesse “perdido uma oportunidade muito importante de demonstrar que o multilateralismo funciona”. Entretanto, os posicionamentos divergentes entre Austrália, Brasil, CE, Estados Unidos, Índia e Japão (o G6) sobre os métodos/procedimentos que deveriam ser utilizados para a continuidade da liberalização comercial para a agricultura impediram o prosseguimento das negociações. Seguindo o exposto por Pascal Lamy, um acordo jamais seria possível sem que houvesse um entendimento entre as principais partes negociadoras, que abrangesse três diferentes aspectos: os Estados Unidos deveriam concordar em incrementar as reduções dos subsídios domésticos concedidos aos seus produtores agrícolas; as CE deveriam aumentar o acesso de seus mercados para a importação de produtos agrícolas, e os países em desenvolvimento, como o Brasil e a Índia, deveriam reduzir as suas tarifas para a importação de produtos industrializados¹⁵³. Todavia, a situação presente nesse período fazia com que cada um desses países esperasse que o outro cedesse primeiro.

Na visão dos Estados Unidos, as reduções que haviam oferecido em seus programas de apoio doméstico não foram suficientemente compensadas pelas concessões tarifárias na área agrícola apresentadas pelas CE, nem pelas propostas da abertura dos mercados para produtos industrializados apresentadas por países em desenvolvimento, como o Brasil e a Índia. Nesse sentido, os Estados Unidos desenvolviam as suas críticas sob o argumento de que as CE e os países em desenvolvimento, sobretudo a Índia, insistiam em manter barreiras para a importação de produtos agrícolas. Pressionados pelos seus *lobbies* do setor agrícola, os Estados Unidos sugeriam que as CE efetivassem cortes tarifários em uma margem de 66%¹⁵⁴. As Comunidades contra-argumentavam, referindo que, na reunião do G6, haviam partido de

¹⁵³ Doha Round suspended indefinitely after G-6 Talks Collapse. Bridges. Weekly Trade News Digests, Volume 10, number 27, 26 July 2006, p. 2. Disponível em: <<http://ictsd.net/downloads/bridgesweekly/bridgesweekly10-27.pdf>>.

¹⁵⁴ “Farm leaders from the United States, Canada and Australia urge ministers meeting in Geneva this week to honor the Doha Mandate and keep ambition high in agriculture negotiations. The American Farm Bureau Federation, the Canadian Agri-Food Trade Alliance and the National Farmers’ Federation of Australia remind ministers that they committed to achieving real reform in agricultural trade, including substantial gains in market access for all products, when the talks were launched. They confirmed that promise when they agreed to the framework for negotiations in the summer of 2004. Ministers must not compromise on that level of ambition now”. Cf. Ministers Must Not Lower Doha Round Ambition: A Joint Statement by the American Farm Bureau Federation, Canadian Agri-Food Trade Alliance, and National Farmers Federation of Australia, The voice of agriculture, American Farm Bureau, 30 June 2006, Disponível em : <<http://www.fb.org/index.php?fuseaction=newsroom.newsfocus&year=2006&file=nr0630.html>>.

sua proposta original de cortes tarifários em uma margem de 39%, para alcançarem a margem dos 51% (proposta bastante próxima do corte tarifário em 54%, sugerido pelo G20)¹⁵⁵.

Em um outro sentido, as CE e o Brasil afirmavam que as reduções oferecidas pelos Estados Unidos em suas propostas, para os apoios domésticos que concediam aos seus produtores agrícolas, não eram tão significativas como alegavam. Na realidade, a redução de 53% oferecida pelos Estados Unidos para os seus subsídios domésticos diminuiria o limite de gastos com esse tipo de programa distorcivo para US\$ 22,5 bilhões (fixados, naquele período, em US\$ 48,2 bilhões). Contudo, este valor ainda ficaria bastante acima do gasto no ano 2005, visto que este não ultrapassou a cifra dos US\$ 19,7 bilhões¹⁵⁶.

Tampouco a versão revisada do *draft* de modalidades que circulou em 2007 logrou a aprovação dos membros da OMC¹⁵⁷. Ainda houve textos publicados em fevereiro e maio de 2008, até que ocorresse o colapso de julho de 2008 nas negociações multilaterais.

Em dezembro de 2008, Falconer apresentou o seu último texto revisado sobre as modalidades de negociações agrícolas. Este é, pois, o documento que os membros da OMC contam para reiniciar as negociações para a liberalização do setor agrícola. Na carta introdutória de seu texto, Falconer reconheceu o esforço dos 153 membros da referida Organização para finalizarem as negociações agrícolas, porém não deixou de reiterar os pontos que deverão ser priorizados que abrangem as medidas especiais de salvaguarda, os produtos sensíveis, os critérios para a estipulação de novas quotas mínimas, a estipulação de um teto tarifário e a simplificação tarifária.

Quanto às medidas de apoio interno, o texto não trouxe qualquer alteração, se comparado com as demais versões de modalidades apresentadas durante o ano de 2008. No

¹⁵⁵ Doha Round suspended indefinitely after G-6 Talks Collapse. Bridges. Weekly Trade News Digests, Volume 10, number 27, 26 July 2006, p. 2. Disponível em: <<http://ictsd.net/downloads/bridgesweekly/bridgesweekly10-27.pdf>>.

¹⁵⁶ Doha Round suspended indefinitely after G-6 Talks Collapse. Bridges. Weekly Trade News Digests, Volume 10, number 27, 26 July 2006, p. 2. Disponível em: <<http://ictsd.net/downloads/bridgesweekly/bridgesweekly10-27.pdf>>.

¹⁵⁷ Na época, o diplomata brasileiro Roberto Azevedo expressou que a falta de um acordo na Rodada Doha devia-se ao fato, principalmente: "*The U.S., the EU, the other developed countries are picking and choosing the provisions of the agriculture text they can live with. On the other hand, they are asking the developing countries to take the (industry) text as a 'take it or leave it' business which is frankly unfair, unreasonable, and irrational.*" Brazil decries "unfair" U.S. stance in trade talks, Reuters, 10 October 2007. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/politicsNews/idUSHO07908120071010>

caso de as reduções gerais nos subsídios domésticos com efeitos de distorções ao comércio for superior ou igual a US\$ 60 bilhões ou equivalente nos termos monetários nos quais a consolidação é expressa, a redução deverá ser de 80%. Para a hipótese de ser superior a US\$ 10 bilhões e inferior ou igual a US\$ 60 bilhões, o previsto é uma redução de 70%. Se os subsídios concedidos alcançarem um valor inferior ou igual a US\$10 bilhões, a redução deverá ser de 55%. Esses números limitariam os subsídios concedidos pelos Estados Unidos em US\$ 14,4 bilhões e pelas CE em € 22 bilhões. Quanto aos subsídios da caixa verde, nenhuma mudança seria necessária, porque este tipo de subsídios continuaria a ser permitido sem a imposição de qualquer limitação.

Enquanto o texto de modalidades de julho de 2008 previa que os membros poderiam classificar como especiais 10% a 18% dos seus produtos agrícolas, a proposta de dezembro de 2008 sugere que os países em desenvolvimento poderão designar 12% das suas linhas tarifárias como produtos especiais, em razão de aspectos que envolvam a segurança alimentar, a garantia dos meios de subsistência e do desenvolvimento rural. Até 5% do total de linhas tarifárias poderão estar isentas reduções tarifárias, ao invés dos 6%, propostos anteriormente. Além disso, todos os produtos especiais deverão submeter-se a uma redução tarifária média ajustada em 11%, e não entre 10% e 14%, como sugerido em julho.

Sobre as medidas especiais de salvaguarda, o novo texto também trouxe sugestões que visam endereçar os pontos de divergências evidenciados em julho de 2008. Nesse sentido, prevê a possibilidade de os países em desenvolvimento elevarem temporariamente as suas alíquotas tarifárias naquelas situações em que a importações de um determinado produto aumentam a ponto de gerarem a depressão do preço desse produto no mercado interno. Sem sombra de dúvida, os valores adotados permitem recorrer a esse tipo de medida naqueles casos em que o aumento repentino das importações seja de 20% ou 40% e que ameacem causar dano aos agricultores nacionais. De acordo com a proposta do documento em análise, uma salvaguarda especial poderá ser aplicada quando os índices de desencadeamento desse tipo de medida forem atingidos e, quando o nível absoluto das importações não for insignificante em relação à produção nacional e ao consumo interno do produto protegido. Além do mais, o cálculo deve ser realizado a partir das importações de base dos últimos três anos e deve obedecer aos seguintes índices: se o volume das importações durante um ano for superior ao índice de 100% e 115% das importações de base, as alíquotas tarifárias poderão ser elevadas em até 25% da tarifa consolidada; se o volume no aumento das importações

estiver entre 115% e 135 %, a elevação tarifária não poderá exceder o índice dos 40% da tarifa consolidada e se o volume das importações ultrapassar os 135%, os direitos adicionais da tarifa consolidada deverá ser de 50%.

Ao publicar esse novo *draft* de modalidades, Falconer ressaltou que houve, por um lado, áreas em que as negociações progrediram. Por outro lado, porém, expressou que acredita que existem áreas em que ainda as negociações permaneceram em aberto. A idéia salientada por Falconer é a de oferecer sugestões que possibilitem a convergência entre os membros da OMC de suas vontades políticas para a finalização da Rodada.

2.2.4 As preocupações que ainda circundam a Rodada Doha

O colapso da Rodada Doha em julho de 2008, mais uma vez, trouxe à tona as mudanças que estão ocorrendo no cenário negociador do sistema multilateral de comércio. Diante das muitas diferenças entre as etapas de desenvolvimento econômico que os países se encontram, não surpreende que, ao mesmo passo em que o número de países na OMC aumenta, os interesses comerciais defendidos nessa esfera negociadora se multipliquem.

O que há de positivo nessa atual diversificação de posições está na constatação de que a formação do consenso nas negociações não mais depende somente do entendimento de alguns países desenvolvidos. É claro que os países com maior poder de barganha política e econômica ainda exercem grande influência nas negociações multilaterais. Entretanto, ao lado desses, e com os países em desenvolvimento que se tornaram conhecidos como Economias emergentes — Brasil, China e Índia —, as negociações também contam com a participação de países menores, que lograram algum respaldo, sobretudo, depois que formaram coalizões para promoverem coletivamente os seus interesses na área agrícola. Dessa forma, as dificuldades concretas vivenciadas por muitos países que anteriormente permaneciam despercebidas dentre as demais questões negociadas foram identificadas¹⁵⁸.

¹⁵⁸ O propósito dos países africanos – Benin, Burkina Faso, Chade e Mali –, por exemplo, em incluírem negociações específicas sobre a comercialização do algodão no mercado internacional, pode ser citado como um exemplo. O curso das negociações para a questão do algodão ainda permanece sem uma definição, mas, ao menos, as discussões sobre a completa eliminação das medidas de apoio doméstico e dos subsídios à exportação desse produto seguem na pauta das negociações.

O fato é que, se somente o ponto de vista técnico fosse observado, o estágio atual em que se encontra a Rodada Doha indicaria que a finalização das negociações poderia não estar muito distante. São as questões de ordem política, no entanto, que ainda impedem que os elementos de convergência entre os negociadores assegurem a aprovação de um documento final para a Rodada. Mais do que isso, são essas questões que explicam a razão da recusa de muitos membros da OMC em submeterem a agricultura aos princípios das vantagens comparativas.

Primeiramente, é necessário manter em mente que em linhas gerais o projeto de modalidades sobre a liberalização agrícola da Rodada Doha, da forma como vem emergindo, parece estar resolvendo alguns aspectos que provocavam profundos desacordos nas negociações. De fato, formalmente, o alcance de algumas metas já ocorreu. Entre essas destaca-se: a eliminação dos subsídios à exportação, além da imposição de disciplina específica para a concessão crédito à exportação; as reduções substanciais em todas as medidas de apoio doméstico consideradas distorcivas no comércio agrícola internacional (*overall trade-distorting subsidies – OTDS*), sem deixar de estabelecer limites às concessões feitas a *commodities* determinadas; a redução das tarifas aplicadas aos produtos agrícolas pelos países desenvolvidos, em uma média superior aos 50% e a requisição de que os países em desenvolvimento assumam compromissos que, em geral, abranjam ao menos 2/3 daqueles assumidos pelos países desenvolvidos.

Todavia, razões abarcadas no contexto da crise econômica mundial impedem que, mesmo esses pontos acima referidos, permaneçam fora da linha de atrito entre os Estados. A decisão alcançada na VI Conferência Ministerial em 2005, de estabelecer o ano de 2013 como o prazo final para a eliminação dos subsídios à exportação, por exemplo, foi tida como uma conquista para os membros da OMC. Do lado dos Estados Unidos e dos países em desenvolvimento, o fim dos subsídios à exportação dos produtos agrícolas vinha desde o início das negociações.

Deve-se ressaltar, no entanto, que as CE sempre demonstraram maior resistência para negociarem a eliminação desse tipo de subsídios. Depois da reforma da PAC de 2003, contudo, essa meta passou a fazer parte do orçamento comunitário. Com a concordância das CE em eliminar os subsídios à exportação, tudo indicava que o fluxo internacional de produtos agrícolas passaria a não ser tão prejudicado por esse tipo de medida protecionista.

Contudo, a recente desaceleração da Economia mundial reacendeu as preocupações sobre esse ponto da liberalização comercial multilateral. Sem dúvida alguma, é em meio à crise, que a pressão dos grupos de interesse se intensifica. Na última semana de janeiro de 2009, por exemplo, as CE anunciaram a sua intenção de reintroduzirem os subsídios à exportação de produtos lácteos. Essa decisão foi especialmente surpreendente, porque em novembro de 2008 as CE haviam anunciado uma reforma que deveria modernizar, simplificar e dinamizar a PAC, além de ajustar a posição do bloco frente às negociações comerciais da OMC¹⁵⁹. Sobre as políticas voltadas para os produtos lácteos, o previsto era aumentar o limite das quotas impostas para o setor e, assim, adequá-lo às regras do mercado até que essas fossem totalmente suprimidas em 2015. Ademais, visava responder às perspectivas de aumento do consumo de produtos lácteos no mercado mundial. A expectativa era a de que toda a produção crescente de queijo e leite fresco, entre outras, pudesse ser compensada com a expansão da procura desses produtos comunitários, sobretudo, nos mercados emergentes. Entretanto, depois do início da crise de 2008, as CE determinaram que a difícil situação vivenciada pelos produtores agrícolas europeus — provocada pela brusca queda dos preços dos laticínios no mercado mundial —, exigia a decisão tomada no início de 2009. Em outras palavras, o processo de eliminação dos subsídios à exportação no âmbito comunitário, que deveria ser gradual e equilibrado, já começou a apresentar as suas limitações em circunstâncias concretas, antes mesmo de ser efetivamente operacionalizado.

No caso dos Estados Unidos, a análise de situações específicas também introduz questionamentos quanto ao real comprometimento desse País com a liberalização comercial na área agrícola. Mesmo depois do mecanismo de solução de controvérsias da OMC no Caso Algodão¹⁶⁰, ter clarificado questões relevantes sobre a concessão de subsídios para produtos específicos — a saber, que os subsídios agrícolas que são capazes de distorcer o comércio mundial podem ser submetidos a uma apreciação legal a partir do estipulado pelo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e, que algumas medidas de apoio doméstico podem funcionar como subsídios à exportação e, por isso, devem ser eliminados —, há aspectos dessa matéria que permanecem em aberto (sobretudo, em razão da dificuldade de implementação da decisão proferida).

¹⁵⁹ União Européia reforma sua política agrícola. *Pontes Quinzenal*, v. 3, n. 22, 8 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://ictsd.net/downloads/pontesquinzenal/pq3-22.pdf>>.

¹⁶⁰ O Caso Algodão – US: *Upland cotton* – será analisado no segundo capítulo desta pesquisa.

De qualquer forma, são as intransigências dos membros com relação às suas posições em temas como o mecanismo de salvaguardas especiais, que permitiriam aos países em desenvolvimento aumentar as suas tarifas para proteger os seus agricultores de um aumento massivo das importações, que estão entre as questões substancialmente discutidas durante esse processo de finalização da Rodada Doha. A possibilidade da negociação de um mecanismo de salvaguardas especiais tem a sua origem em propostas que foram apresentadas, ainda na década de 1990¹⁶¹, sobre a adoção de uma “caixa para o desenvolvimento”. Na Declaração de Doha de 2001, os membros da OMC concordaram com um tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento. Até a elaboração do *framework* de 2004, o mecanismo especial de salvaguardas não havia sido referido em nenhum documento emanado da Organização. Na Declaração Ministerial de Hong Kong, em 2005, ficou estabelecida a necessidade de definição do preço e do volume de importação capaz de acionar a utilização do mecanismo. Porém, não havia qualquer determinação quanto à forma de funcionamento do mecanismo, inculcando-se, deste modo, os seguintes aspectos: quais os produtos agrícolas que se poderia cobrir, como aquele deveria ser acionado, quais seriam as medidas compensatórias disponibilizadas, qual seria a transparência quanto à sua operacionalidade. Somente em julho de 2008, as implicações da adoção do mecanismo passaram a ser discutidas pelos membros da OMC.

Cabe referir agora que o grupo de países com maior interesse na questão — G-33 — somente havia tratado do mecanismo em reuniões internas. O tema não foi discutido no âmbito do G4 – Brasil, CE, Estados Unidos e Índia. O Grupo Cairns também não incluiu as discussões sobre o mecanismo em suas reuniões, em decorrência das divergências entre os seus próprios membros. Por um período, o Brasil tentou desempenhar um papel de neutralidade dentro do G20, porém o tema se tornou tão controverso que, por razões políticas, aquele País decidiu não mais tratar do assunto. Tailândia e Malásia optaram por não apresentar a sua posição sobre as salvaguardas especiais, porque temeram desestabilizar a coesão do grupo ASEAN, em outros tópicos tratados pela Rodada¹⁶². Dito de outro modo, até a reunião de julho de 2008, os próprios países em desenvolvimento ocuparam-se muito mais

¹⁶¹ “During the preparatory period in the late 1990s, the Like-minded Group (LMG) called for: the elimination of tariff peaks, tariff escalation and export subsidies by developed countries; a lowering of domestic supports in rich countries; and the creation of a “Development Box” that would allow developing countries to deviate from their commitments in order to meet development and food security needs”. Cf. WOLFE, R. The special safeguard fiasco in the WTO: The perils of inadequate analysis and negotiation. **Science Po: Groupe d’Economie Mondiale**. Working Paper, 10 February 2009, p. 4. Disponível em: <http://www.gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/Wolfe_SSMFiasco10022009.pdf>.

¹⁶² Ver WOLFE, 2009, op. cit., p. 3.

em reagir às estratégias traçadas pelos países desenvolvidos na área agrícola do que em acertarem aspectos problemáticos da relação que necessariamente mantêm entre si.

Dessa forma, não surpreende o fato de muitos atribuírem a paralisação das negociações ao desacordo sobre as salvaguardas especiais entre os Estados Unidos e a Índia. Se, por um lado, os Estados Unidos mantiveram inalterada a sua posição de exigir o aumento de 40% no volume das importações, para que fosse possível impor tarifas acima das alíquotas consolidadas, por outro lado, mesmo contrariando o posicionamento da maior parte do G20, a Índia manteve a sua posição quanto à necessidade de se diminuir o patamar exigido para se desencadear a utilização de um mecanismo de salvaguarda quando houvesse o aumento do volume de importações de produtos agrícolas.

Essa situação vivenciada pelo G20 e pelos demais países que se posicionavam a favor ou contra o mecanismo de salvaguardas, mais uma vez, ilustra o que Celso Lafer definiu como geometria variável. Os interesses dos membros da instituição nem sempre se ajustam à defesa de pontos que confrontam países desenvolvidos e países em desenvolvimento ou países exportadores e importadores de determinados produtos¹⁶³. Mesmo sobre a temática agrícola, os países em desenvolvimento possuem interesses comerciais distintos. Na realidade, há pertinência nessa divisão de opiniões sobre a implementação de regras relacionadas a um mecanismo de salvaguardas especiais. É certo que, normalmente, países em desenvolvimento são produtores agrícolas. Porém, por fatores que podem abranger uma grande densidade demográfica, alguns se tornam potenciais importadores, ao invés de exportadores de produtos agrícolas. Em razão disso, parte dos países em desenvolvimento busca resguardar os seus produtores domésticos da concorrência internacional, enquanto outros querem expandir o acesso da sua produção agrícola para novos mercados.

Assim, quando a questão é observada sob a perspectiva da Índia, compreende-se melhor o posicionamento apresentado por esse País. Tal Nação possui tem uma parte significativa da sua força econômica produtiva inter-relacionada à agricultura. A produção agrícola representa 24% do PIB da Índia; a renda de mais de 700 milhões de pessoas (aproximadamente, 69% da população) depende, pois, direta ou indiretamente do setor. Além disso, a maioria da população rural da Índia sobrevive com uma renda anual per capita que

¹⁶³ THORSTENSEN, Vera. **Organização Mundial do Comércio**: as regras do comércio internacional e a Rodada do milênio. São Paulo: Aduaneiras, 1999. p. 46.

não ultrapassa a cifra de US\$ 175, comparada com uma renda per capital nacional de US\$480¹⁶⁴. Por conseguinte, torna-se muito difícil para os negociadores desse País concordarem com a submissão da sua população às flutuações do mercado agrícola internacional ou aos efeitos das medidas distorcivas adotadas por países desenvolvidos.

No caso do Brasil, no entanto, a adoção de um mecanismo de salvaguardas especiais não parece interessante, sobretudo, porque este também vislumbra a possibilidade de alcançar o mercado de outros países em desenvolvimento.

Convém ainda lembrar que a grande maioria dos países em desenvolvimento que participam ativamente das negociações sobre agricultura na OMC correntemente reiteram que, sem mudanças significativas no setor, não haverá concessões em outras áreas. Os argumentos apresentados permanecem, por exemplo, baseados na assertiva de que são necessárias profundas reduções na gama de medidas protecionistas adotadas pelos países desenvolvidos, para que essas compensem os cortes requeridos para as tarifas aplicadas nos produtos industriais. De qualquer forma, mesmo com a preocupação dos países em desenvolvimento com o equilíbrio das negociações de Doha, as experiências do passado remetem à presunção de que os processos de liberalização na área agrícola e em outros setores devem permanecer associados.

É claro que, depois de mais de sete anos de negociações multilaterais, é possível questionar sobre a conveniência em se engessar a liberalização comercial em outros setores até que as negociações agrícolas sejam consideradas satisfatórias para todos os membros da OMC. Mas não há como deixar mais uma vez para trás um tema tão relevante para vários países que apresentam inúmeras debilidades em suas Economias. Além disso, para os países em desenvolvimento, os produtos agrícolas representam, em média, 40% do produto nacional bruto, 35% das exportações e 70% dos empregos. Cenário bastante distinto do presente nas CE, por exemplo, cuja atividade agrícola representa 1,6% do PIB, envolve 5% da população, porém consome, paradoxalmente, quase 40% do orçamento das Comunidades¹⁶⁵. Naturalmente, as divergências dos interesses comerciais entre os países da OMC não surpreendem diante de circunstâncias que se confirmam tão assimétricas como essas.

¹⁶⁴ PRIYADARSHI, S. Decision-making process in India: the case of the agriculture negotiation. **Managing the Challenges of WTO Participation**: 45 Case Studies. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 217.

¹⁶⁵ Ver: **União Européia reforma sua política agrícola**. Pontes Quinzenal, v. 3, n. 22. Disponível em: <<http://ictsd.net/i/news/pontesquinzenal/35516/>>. Acesso em: 8 de dezembro de 2008.

Diante das constatações relatadas, o atual cenário de turbulência econômica também colabora com o debate sobre os riscos da adoção de medidas protecionistas. Este pode ser mais um aspecto que certamente entrava as relações comerciais em todos os setores, sobretudo, na área da agricultura. A fim de proteger as suas indústrias domésticas, os países não hesitam em lançar mão de uma série de práticas impactantes: aumentos tarifários, acréscimo de barreiras não-tarifárias e medidas comerciais corretivas.

Em um contexto em que todos buscam, sob as mais variadas argumentações, legitimar os empecilhos (as resistências) que se impõem ao processo negociador, não tem sido fácil acomodar o que os representantes dos países discutem internacionalmente com o nível de pressão que estes sofrem internamente dos grupos de interesse político e econômico. Mais do que nunca, a atuação dos países na esfera multilateral busca tornar as decisões na área agrícola da OMC permeáveis às suas preferências ou, ao menos, não-contrárias aos seus interesses. Nesse momento de crise, as expectativas de conclusão para a Rodada Doha não podem ser dissociadas do empenho e da vontade política dos Estados. São as especificidades domésticas de cada país negociador, que permanecem operacionalizando muitas das estratégias utilizadas internacionalmente. Por isso, a importância em acompanhar os reflexos que essa nova dinâmica na ordem econômica tem imposto às decisões tomadas no âmbito interno de cada um dos membros da OMC. Tudo isso não seria tão preocupante, se ações isoladas não repercutissem em um mundo interdependente. Para os membros mais vulneráveis da OMC, a combinação de uma grave crise econômica com a intensificação das medidas protecionistas gera efeitos negativos que desestabilizam toda uma conjuntura, que há tempo, com muita dificuldade, tentam se adaptar.

Assim, somente o acompanhamento da evolução desses anos de História permite traçar conclusões sobre os efeitos que as Rodadas de negociações trouxeram para o aparato regulamentar que passou a gerir o comércio agrícola em âmbito multilateral. Para entender essa diversidade de posicionamentos defendidos durante todas as Rodadas, é preciso ter em conta cada momento significativo das negociações e, mais ainda, os detalhes das estratégias utilizadas, sobretudo, por países desenvolvidos para impedirem que as reformas alcançassem importantes políticas agrícolas em desconformidade com a esperada liberalização do comércio agrícola mundial.

II A evolução do sistema multilateral de comércio a partir dos contenciosos no setor agrícola

1 A solução de controvérsias no GATT/OMC: inter-relação entre fatores políticos, econômicos e jurídicos no sistema multilateral

Correntemente, afirma-se que os Estados procuram os seus interesses expressos em termos de poder e ignoram parte das regras estabelecidas pelo Direito Internacional. Sob essa perspectiva, somente a conveniência e a oportunidade justificariam a subordinação de alguns Estados – aqueles com maior poder de barganha – às regras que intencionam liberalizar o comércio internacional e combater o recrudescimento do protecionismo. Não por acaso, o sistema multilateral do comércio do período do GATT foi reconhecido como o resultado de um jogo de barganha entre os seus principais negociadores – Estados Unidos, CE e Japão.

Esse cenário começou ser alterado durante as negociações da Rodada Uruguai. Apesar dos impasses surgidos durante a negociação, essa Rodada seguiu em compasso com as transformações que ocorriam na Economia mundial. Além de criar a OMC, possibilitou mudanças em áreas que sempre impuseram grandes desafios. Foi, de fato, uma oportunidade em que se buscaram compatibilizar as reivindicações dos países em desenvolvimento com as pretensões dos países desenvolvidos. Para tanto, permitiu, por exemplo, firmar o Acordo sobre Agricultura e estabelecer um novo mecanismo de solução de controvérsias. Para as negociações que seguiram em Doha, a expectativa era a de que estas se tornassem o marco definitivo de uma nova fase no sistema multilateral, voltada à expansão do comércio internacional com benefícios generalizados. Na etapa em que se encontra no momento atual, porém, resta apenas imaginar quando um ‘Acordo de Doha’ poderá ser, finalmente, firmado.

Convém lembrar, no entanto, que agora os membros da OMC jogam ao mesmo tempo em duas esferas distintas. Por um lado, a Rodada Doha de negociações multilaterais segue com as suas dificuldades, mas, por outro lado, há o procedimento *quasi-judicial* do mecanismo de solução de controvérsias da OMC.

É claro que antes de 1995 era muito mais fácil ignorar o decidido pelos painéis, já que a sua adoção exigia o consenso. Por conseguinte, o mecanismo do GATT foi duramente criticado por apresentar um baixo grau de institucionalização. O modelo que seguia primou por priorizar as práticas diplomáticas, sendo por essa razão limitado na sua capacidade de constranger as medidas protecionistas dos países participantes do GATT. Tanto a decisão de dar início a um caso como a de adotar os relatórios elaborados pelos painéis exigiam a aprovação de todas as suas partes contratantes. Mesmo não estando prevista no texto do GATT, a prática do consenso se repetiu ao longo dos anos de sua existência como instituição. Em poucas palavras, bastava que quaisquer das partes contratantes — incluindo a parte desfavorecida — vetasse o início da disputa, o desencadeamento do início da disputa ou a adoção do relatório elaborado, para que todo o processo restasse sem resultados. Quaisquer das partes contratantes tinha o poder de impedir o pleno funcionamento do sistema¹⁶⁶.

Contudo, com a criação da Organização Mundial do Comércio, houve o estabelecimento do novo mecanismo de solução de controvérsias em âmbito multilateral. A idéia era, pois, aprimorar o antigo sistema do GATT. Em seus primeiros anos de existência, o sistema de solução de controvérsias da OMC foi considerado “*the backbone of the multilateral trade system*”¹⁶⁷. Sob o auspício desse quadro normativo negociado na Rodada Uruguai, a regulamentação prevista no Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC)¹⁶⁸ da OMC passou a ser referida como uma das maiores evoluções surgidas no tratamento dos litígios surgidos no campo das discussões comerciais internacionais¹⁶⁹.

Formalmente, o ESC tornou compulsória a adjudicação de todas as demandas legais apresentadas pelos membros da OMC ao Órgão de Solução de Controvérsias, definiu

¹⁶⁶ Parte dessa debilidade decorria da utilização da regra do consenso — imprescindível nas decisões alcançadas na esfera negociadora e/ou política do GATT — também no regime de solução de controvérsias. O fato é que este mesclava elementos paradoxais: por um lado, a noção realista de Estados voltados para a persecução de seus próprios interesses e, por outro, a idéia de Estados comprometidos com a cooperação multilateral para a intensificação do processo de liberalização comercial. Foi um modelo que, deliberadamente, captou somente parcialmente o propósito da eliminação de práticas protecionistas. Abria para a parte contratante violadora o direito de se opor ao relatório do Painel. Por conseguinte, criava a oportunidade para que este Estado apreciasse “unilateralmente”, as situações em que deveria ou não cumprir o decidido no âmbito do SMC e submeter-se às regras internacionais de comércio.

¹⁶⁷ MOORE, Mike. WTO’s Unique System of Settling Disputes Nears 200 Cases in 2000”, *Press Release*, 5 June 2000. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/pres00_e/pr180_e.htm>. Acesso em: 14 mai. 2008.

¹⁶⁸ O Entendimento relativo às normas e aos procedimentos para solução de controvérsias, também conhecido como Anexo 2 do Tratado de Marraqueche, contém os dispositivos de caráter geral para a solução das controvérsias relacionadas à interpretação e à aplicação dos acordos concluídos no âmbito do Tratado.

¹⁶⁹ JACKSON, John H. **The World Trade System: Law and Policy of International Economic Relations**. 2. ed. Cambridge: The MIT Press, 1997. p. 176.

claramente os prazos para as etapas do procedimento de solução de controvérsias, possibilitou a imposição de sanções aos violadores do sistema e criou o Órgão de Apelação (OA) para assegurar a acuidade das questões jurídicas concernentes à interpretação dos Acordos do GATT/OMC. Nesse sentido, o mecanismo teria a incumbência de analisar as medidas e as ações de seus membros que, em tese, estariam contrariando o apregoado pelo contínuo processo de liberalização comercial, além de prover interpretações coerentes para os diversos dispositivos entrelaçados no quadro normativo da OMC. Além disso, o mecanismo proveria a sua contribuição para a predicabilidade e para a segurança jurídica ao sistema multilateral de comércio¹⁷⁰. De acordo com o novo mecanismo, não há a possibilidade dos membros da OMC barrarem a adoção dos relatórios dos painéis e do Órgão de Apelação. Entretanto, permanece a questão diante daquelas situações em que o Estado faltoso resiste à decisão dos painéis e do Órgão de Apelação e não demonstra a menor disponibilidade em alterar as suas políticas comerciais em desconformidade com o sistema.

De uma forma geral, o atual mecanismo de solução de controvérsias da OMC tem buscado demonstrar o seu comprometimento com o processo de liberalização comercial. No que se refere ao comércio agrícola, este permanece sendo um dos maiores obstáculos à intensificação das relações de trocas entre os Estados. Mantém-se, assim, dentre as áreas que abarcam o maior número de disputas comerciais travadas multilateralmente. O peculiar é compreender em que contexto essa situação se desenvolve. Tanto os relatórios elaborados por painelistas quanto pelo Órgão de Apelação têm devotado um grande empenho em clarificar os termos e as expressões legais do AARU. Situação semelhante ocorre naquelas situações em que a resolução de uma controvérsia agrícola exige a interpretação de dispositivos legais presentes em outros acordos. À luz dessa constatação, os painéis e o Órgão de Apelação têm interpretado as regras previstas no quadro normativo do GATT/OMC e chegado a conclusões que, muitas vezes, surpreendem os Estados. Na realidade, as próprias peculiaridades inerentes ao sistema levam a uma situação como esta. Vale lembrar que a OMC é uma organização internacional caracterizada como “*member-driven*”. Isso significa afirmar que toda e qualquer iniciativa relacionada à condução dos objetivos da organização devem emanar de seus próprios membros através do seu quadro institucional. Nesse sentido, as regras inseridas no

¹⁷⁰ Art. 3: 2 do Dispute Settlement Understanding. “*The dispute settlement system of the WTO is a central element in providing security and predictability to the multilateral trading system. The Members recognize that it serves to preserve the rights and obligations of Members under the covered agreements, and to clarify the existing provisions of those agreements in accordance with customary rules of interpretation of public international law. Recommendations and rulings of the DSB cannot add to or diminish the rights and obligations provided in the covered agreements*”.

sistema multilateral são negociadas pelos Estados, que também desempenham a atribuição de fiscalizá-las, a partir, sobretudo, da provocação do mecanismo de solução de controvérsias. O fato é que, enquanto tais regras negociadas pelos Estados não são questionadas pelo órgão de caráter *quasi-judicial* da OMC, comportam várias interpretações. Por essa razão, determinadas políticas comerciais que permanecem sendo aplicadas por anos por um determinado Estado correm sempre o risco de serem declaradas incompatíveis com o sistema multilateral de comércio. A partir do momento em que concordaram em “automaticamente” adjudicar a resolução de seus litígios comerciais para o mecanismo de solução de controvérsias, não tem sido fácil para os Estados Membros da OMC compreenderem e promoverem a transposição de compromissos que foram firmados em um ambiente essencialmente diplomático para outro, cuja missão é a de esclarecer e de aperfeiçoar aquelas regras que foram por eles próprios inseridas no sistema multilateral¹⁷¹.

1.1 O sistema de controvérsias do GATT e a temática agrícola

A forma adotada pelo mecanismo de soluções de controvérsias do GATT foi o resultado das limitações vivenciadas ainda no período em que a OIC estava sendo negociada. Em um primeiro momento, o que existia entre as partes negociadoras do GATT era o desejo de constituir um contínuo processo de reduções tarifárias. Para tanto, isso não exigia a negociação de regras especialmente rígidas para a apreciação das disputas comerciais estabelecidas entre as suas partes contratantes. Além disso, naquele momento ainda se imaginava que a Carta de Havana seria ratificada entre os anos de 1947-1948. Porque tal Documento contava com um mecanismo para resolver os conflitos gerados no âmbito do sistema multilateral, a implementação dessas novas regras era apenas uma questão de tempo.

¹⁷¹ Como John Jackson observa: (...) *throughout the history of GATT, and now in the WTO, there has been some ambivalence about the appropriate role of dispute settlement procedures. To over-generalize a bit, there were roughly two viewpoints: one view favors a ‘negotiation’ or ‘diplomacy’ oriented approach that dispute settlement procedures should not be juridical or ‘legalistic’, but should simply (...) assist negotiators to resolve differences through negotiation and compromise. Another approach views the dispute settlement procedure as a relatively disciplined juridical process by which an impartial panel could make objective rulings about whether or not certain activities were consistent with GATT obligations.* JACKSON, J. *Dispute Settlement in the WTO: Policy and Jurisprudential Considerations*, **Research Seminar in International Economics Discussion**, paper 419, p. 1-2, 1998.

Enquanto se esperava pela entrada em vigor da OIC¹⁷², a urgente opção por um acordo tarifário deveria enquadrar-se ao restrito mandato concedido pelo Congresso norte-americano aos seus negociadores. Como já apontado, a autoridade norte-americana não abarcava a possibilidade de negociar a formação de uma organização internacional.

De acordo com Hudec¹⁷³, o importante é observar que, da maneira como os fatos foram sucedendo, “*the weakness of the GATT's dispute settlement procedure proved to be something of an advantage in the more hostile political climate that greeted the GATT at the end of the ITO negotiations*”. Sem sombra de dúvida, instituir a sistemática decisória prevista nos procedimentos de resolução de conflitos da Carta da OIC somente intensificaria as reações contrárias ao sistema multilateral de comércio.

Sem um maior aparato voltado à resolução dos conflitos surgidos entre as suas partes contratantes, o mecanismo de solução de controvérsias do GATT foi inteiramente delineado pelos Artigos XXII¹⁷⁴ e XXIII¹⁷⁵ do Acordo Geral. Se a própria negociação da OIC não havia

¹⁷²O primeiro *draft* relativo ao estabelecimento de um mecanismo de solução de controvérsias para a OIC, enviado pelos Estados Unidos, “(...) *outlined a three step procedure for dealing with legal questions. Complaints were to be investigated and ruled upon by the Executive Board, an eighteen member executive committee charged with conducting the day-to-day business of the ITO. Rulings of the Executive Board could be appealed to the Conference, the plenary body of all members. Rulings of the Conference, in turn, could be appealed to the International Court of Justice (ICJ). This final stage had one significant limitation. With only minor exceptions, appeals to the ICJ were to be allowed only 'if the Conference consents'*.” *US Department of State*, 1948 apud HUDEC, R. **Essays on the Nature of International Trade Law**. London: Cameron May, 1999. p. 22.

¹⁷³ HUDEC, R., *The Role of the GATT Secretariat in the Evolution of the WTO Dispute Settlement Procedure*. In: BHAGWATI, Jagdish; HIRSCH, Mathias (eds.). **The Uruguay Round and Beyond: Essays in Honour of Arthur Dunkel**. Berlin: Springer-Verlag, 1998. p. 103.

¹⁷⁴ GATT/1947 doc., Art. 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.*

¹⁷⁵ GATT/1947 doc., Art. 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*

previsto quais eram as reclamações legais que poderiam ser provocadas na esfera multilateral, os dispositivos do GATT também foram suficientemente abrangentes e pouco precisos para abarcar essa ampla gama de potenciais demandas. Sem muitos elementos para determinar os seus respectivos efeitos legais¹⁷⁶, essas provisões deveriam atuar somente no sentido de controlar a elaboração de medidas comerciais na esfera nacional.

Contando com esse limitado instrumento legal, que sequer apontava para a maneira como as partes contratantes deveriam levar adiante o previsto nos referidos Artigos, a alternativa foi gradualmente desenvolver os elementos necessários para o estabelecimento de um procedimento que ensejasse o exame imparcial das demandas apresentadas. A respeito disso, ao longo de 40 anos, esse procedimento contou com sistemáticas que variaram desde o estabelecimento de *working parties* – com a participação direta, na discussão e na resolução das questões, das próprias partes envolvidas na demanda —, até a formação de tribunais *ad hoc* e a efetiva realização de painéis com o auxílio de *legal expertise*.

Independentemente das falhas que apresentou, o procedimento de solução de controvérsias do GATT foi de particular importância para a análise da temática agrícola no sistema multilateral. Desde o final da década de 1940 até a metade da década de 1990, mais de 40% dos litígios foram agrícolas. Na verdade, o comércio de produtos agrícolas sempre foi uma área conflituosa, pois havia uma percepção generalizada de que as regras para o comércio agrícola eram bem mais complacentes do que as que regulamentavam a comercialização internacional de outros produtos. O Art. XVI:1 do GATT/1947 sobre medidas de apoio interno, por exemplo, demandava às partes contratantes do GATT que não utilizassem os subsídios domésticos de uma forma que afetasse negativamente os interesses de seus parceiros comerciais. Contudo, o previsto no Art. XVI não continha uma disciplina efetivamente capaz de evitar abusos para concessão desse tipo de medidas. Por conseguinte,

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 Secretary¹ 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.

¹⁷⁶ HUDEC, 1998, op. cit., p. 102-103.

os programas de apoio doméstico para a agricultura foram bem mais problemáticos do que os demais utilizados em outros setores da Economia mundial. No caso do previsto no Art. XVI:2-5 do GATT/1947, o motivo das discussões estava no fato de o referido Artigo tratar da proibição dos subsídios à exportação. Na verdade, em 1958 houve uma reformulação nesse Artigo, que incluiu um rol de regras para a concessão desse tipo de subsídios. Porém, essas novas regras adotadas, excluíram do seu controle as medidas voltadas para a exportação de *primary products*.

Assim, se não faltavam deficiências apontadas no regime de solução de litígios do GATT, situação semelhante ocorreu para as regras direcionadas ao controle das relações de trocas no comércio agrícola. Assim, tomando como ponto de referência essas regras com que as partes contratantes do GATT contavam para ambas temáticas, não há como apontar com precisão quais desses fatores foi o determinante para a falta de sucesso da liberalização comercial do setor agrícola. Nunca será inteiramente claro se a pior dificuldade enfrentada para a intensificação do comércio na área da agricultura esteve na debilidade das regras materiais que tratavam da temática ou no excesso de flexibilidade do processo de solução de controvérsias em impor obrigações e conferir direitos. O fato é que a inter-relação desses fatores foi o que tornou evidente a maior parte das fraquezas do sistema multilateral de comércio.

1.1.1 Os primórdios do sistema multilateral de resoluções de controvérsias e a sua atuação no âmbito do comércio agrícola

Nos primeiros anos de funcionamento do GATT, as desavenças comerciais emergidas em seu âmbito podiam seguir dois caminhos distintos: ou eram remetidas pelas partes contratantes para a sessão plenária bianual do GATT, ou eram endereçadas ao *Chairman* para que ele emitisse uma decisão ou um parecer quanto à conformidade da medida questionada.

A partir de 1949, as questões passaram a ser analisadas por grupos de trabalho *ad hoc* – *working parties*, formados pelas partes contratantes do Acordo. A atividade desses grupos era inicialmente conduzida pela participação das próprias partes envolvidas na demanda, além de outras partes contratantes que agiam prioritariamente sob a orientação de seus governos.

Em suma, o procedimento seguido voltava-se simplesmente para o estabelecimento de um quadro encorajador de negociações entre as partes, sem qualquer aspecto que o identificasse com um órgão efetivamente empenhado em investigar e avaliar os méritos da demanda¹⁷⁷.

Mais adiante, o procedimento adotado pela instituição afastou-se ligeiramente desse viés de mero facilitador de negociações entre as partes demandantes para passar a contar com um relatório elaborado por partes contratantes consideradas neutras. É pertinente observar que durante esse período, as demandas passavam pela apreciação de grupos de trabalho que contavam com delegados provenientes de importantes protagonistas do sistema multilateral de comércio e que haviam participado das negociações da OIC/GATT — Estados Unidos, Reino Unido e França –, o que gerava a aceitabilidade dos relatórios visto que se acreditava que os delegados desses países conheciam com profundidade os preceitos expressos no Acordo¹⁷⁸.

Deve-se ressaltar agora que o passo mais relevante tomado na direção de se criar um tribunal encarregado de examinar as questões legais relacionadas ao GATT ocorreu em 1952. Naquele ano houve a Sétima Sessão das partes contratantes do GATT, que agregou na pauta de discussões da sua agenda o estabelecimento de “Painéis” para o exame legal das demandas apresentadas no âmbito do sistema. Na realidade, era manifesta a necessidade de alterações no procedimento seguido pelas partes contratantes do GATT para a resolução de seus conflitos. Havia a compreensão de que, para se alcançar a neutralidade e a objetividade suficientes para a formação de um sistema legal efetivo, a influência política dos membros de uma organização não poderia constituir o fator determinante para toda e para qualquer decisão tomada em seu âmbito.

¹⁷⁷ É preciso observar que foi em 1948 que a primeira disputa comercial entre duas partes contratantes foi discutida sob os auspícios do GATT. A demanda foi trazida pelos Estados Unidos, questionando regulamentações do setor têxtil aplicadas pelo governo de Cuba. O grupo de trabalho formado para a análise da questão foi formado por Canadá, Índia, Holanda, Estados Unidos e Cuba. Neste sentido, Trebilcock e Howse asseveram que: “*This was not a third-party investigation for the purpose of coming to objective conclusions on the merits: such a function was precluded by the participation of the disputants, and the fact that the other representatives were acting on the instructions of their respective countries*”. TREBILCOCK; HOWSE, 1999, op. cit., p. 52.

¹⁷⁸ “(...) *these attempts at third-party rulings by the neutral members tended to earn general acceptance despite their irregular origins. Once again, the main factor underlying their acceptance was the fact that most of the ITO veterans serving as GATT delegates were confident that they knew what the agreement meant. It also helped that most working parties had delegates from the United States, United Kingdom and France — the three most influential delegations that had not only done most of the actual drafting of the GATT/TTO agreements, but had in fact dictated most of their substance*”. HUDEC, 1998, op. cit., p. 105.

Nesse sentido, embora envolto em uma série de precauções¹⁷⁹, o Secretariado do GATT tratou de agregar e de desenvolver formalidades para o procedimento. Uma vez requerido o estabelecimento de um Painel, as partes envolvidas na demanda poderiam submeter argumentações orais e escritas, porém aquelas não influenciariam na elaboração do relatório. Na realidade, os delegados das partes contratantes que participavam da resolução do conflito agiam munidos de sua própria competência.

Foi dentro desse cenário que exigia mudanças para a sistemática adotada nas soluções de controvérsias do GATT que no ano de 1951 os Estados Unidos foram questionados pelos Países Baixos, pelas restrições quantitativas que impunham para a entrada de produtos lácteos em seu mercado interno¹⁸⁰. A reclamação elaborada por estes Países apenas referiu a possível incompatibilidade da medida norte-americana com o previsto no Art. XI: 1 e 2 do GATT¹⁸¹. No memorando submetido pela delegação dos Países Baixos¹⁸², a opção foi no sentido de demonstrar as perdas sofridas pelos produtores holandeses em decorrência da postura adotada pelo governo dos Estados Unidos, ao invés de analisar detalhadamente de que forma o referido dispositivo legal estava sendo contrariado.

¹⁷⁹ *“In the hostile political climate of the early 1950s, the panel initiative was a rather dangerous one. That was evident from the very cautious way the GATT went about it. The first version of the proposal merely called for creation of a single working party to handle all the Seventh Session complaints. When the decision was recapitulated a few days later, the name panel was slipped in without explanation. Then, when the Seventh Session panel was appointed its structure was defined in a way to suggest working party practice. Members of the Seventh Session panel were still identified by country, rather than the traditional panel practice of identifying the experts by name. And nothing was said about any changes in working procedure. Most delegations would have known and understood what was really going on here, but all seemed to agree that the less said the better.”* HUDEC, 1998, op. cit., p.107-108.

¹⁸⁰ GATT docs. GATT/CP.6/26, GATT/CP.6/26/Add.1 - *Import Restrictions of Dairy Products into the United States of America.* Disponível em: <http://sul-derivatives.stanford.edu/derivative?CSNID=90070363&mediaType=application/pdf>.

¹⁸¹ *“The quantitative restrictions and import prohibitions introduced by the United States Government are, according to the opinion of the Netherlands Government, contrary to the general principles of the General Agreement on Tariffs and Trade, which are intended to promote the expansion of trade between contracting parties. In particular these restrictions would be contrary to Article XI, 1st and 2nd paragraphs.”* GATT doc. GATT/CP.6/26, Disponível em: <http://sul-derivatives.stanford.edu/derivative?CSNID=90070363&mediaType=application/pdf>.

¹⁸² Para demonstrar que a atitude norte-americana iria prejudicá-los, os Países Baixos referiram a importância da exportação de queijos para a sua Economia, visto que a renda de grande parte da sua população dependia da produção e da comercialização deste bem. Trouxeram dados referentes à exportação de queijo holandês para o mercado dos Estados Unidos. O documento iniciava, ilustrando a média da exportação deste bem durante o período que antecedeu à Segunda Guerra Mundial (1937-1938). Relatava que, depois da Guerra, houve uma fase que persistiu até o ano de 1947, em que as exportações de queijo decaíram em razão da própria redução dos rebanhos, imposta pelos anos de conflito. Afirmava, ainda, que, quando a produção e a exportação de queijo finalmente foram restabelecidas em 1951 e alcançaram um patamar semelhante ao existente no período que antecedeu ao conflito mundial, os Estados Unidos decidiram adotar a política comercial em questão, que restringia ou que impossibilitava a continuidade das exportações holandesas de laticínios para o mercado norte-americano. Cf. GATT doc. GATT/CP.6/26, Disponível em: <http://sul-derivatives.stanford.edu/derivative?CSNID=90070363&mediaType=application/pdf>.

Por certo, isso se deu em razão de os Países Baixos buscarem uma forma que acomodasse a apresentação do seu caso, em um sistema que ainda estava em adaptação. Diante dessa fase de transição que recém acolhia a idéia de os painelistas decidirem baseados em sua própria *expertise* e não como representantes dos interesses de seus governos, as partes contratantes que analisaram o caso acolheram as argumentações dos Países Baixos e consideraram a medida norte-americana em desconformidade com o Art. XI do GATT/1947. No entanto, a decisão não trouxe qualquer progresso quanto à elucidação dos termos legais, presentes nos dispositivos do GATT.

Porquanto os Estados Unidos não cumpriam o determinado pelo Painel, os Países Baixos foram autorizados a adotarem medidas de retaliação. Contudo, a ameaça norte-americana de abandonar o GATT fez com que os Países Baixos mantivessem somente no papel o direito adquirido de retaliar os Estados Unidos na importação de farinha de trigo¹⁸³. Esse foi, pois, o primeiro caso em que a aplicação de retaliações foi aprovada. O fato de esta decisão, porém, não ter sido capaz de ultrapassar a força das pressões políticas configuradas nacionalmente fez com que se tornasse a única a autorizar retaliações no âmbito do GATT.

Poucos anos mais tarde, houve a possibilidade de as partes contratantes buscarem uma interpretação para o Art. XVI:3 do GATT/1947. No ano de 1958, a Austrália trouxe ao GATT um caso contra a França¹⁸⁴ em que, sobretudo, perquiria o significado da expressão “*more than an equitable share of world export trade*”. A insatisfação da Austrália envolvia a alegação do deslocamento de suas exportações de trigo e de farinha de trigo, de alguns de seus mercados tradicionais – Ceilão, Indonésia e Federação Malaia¹⁸⁵. Assim, em decorrência de um programa governamental adotado pela França, os países referidos requereram ao Painel que considerasse os seguintes pontos: se o sistema de equalização de preços estabelecido pelo governo francês constituía um tipo de subsídio à exportação de trigo e farinha de trigo; se, em razão deste sistema, as exportações da França resultavam em “*more than an equitable share of world export trade*”, contrariando o estabelecido pelo Art. XVI:3 do GATT e se a operacionalização do sistema francês representava para a Austrália, direta ou indiretamente, uma nulificação ou um prejuízo em relação aos benefícios provenientes do GATT.

¹⁸³Cf. GATT doc. G/39. Disponível em: <http://sul-derivatives.stanford.edu/derivative?CSNID=90670120&mediaType=application/pdf>.

¹⁸⁴ GATT doc. BISD, 7th Supp, 1959. *France – Assistance to Exports of Wheat and Wheat Flour*. <http://www.worldtradelaw.net/reports/gattpanels/frenchwheatexports.pdf>.

¹⁸⁵ Atualmente, a Federação Malaia constitui a Malásia.

Embora houvesse razoabilidade nos argumentos apresentados pela França de que os dados existentes sobre as exportações de trigo e de farinha de trigo do período pós-guerra eram pouco confiáveis, o Painel não hesitou em considerar positivamente as alegações da Austrália. Conforme o decidido, embora sem o GATT trazer a definição de “*equitable share*”, a apuração deveria considerar a participação do país nas exportações mundiais de um determinado produto, ao invés de considerar a comercialização desse produto em um mercado específico. Assim, o sistema de equalização de preços foi considerado um tipo de subsídio à exportação, que propiciou um aumento considerável na participação da França no mercado mundial de trigo e de farinha de trigo¹⁸⁶. Na verdade, em razão desse sistema de equalização, os exportadores franceses foram capazes de comercializar o seu trigo e a sua farinha de trigo por um preço bem menor do que o cobrado por seus concorrentes¹⁸⁷.

Vale salientar que a importância desse caso para a liberalização comercial do setor agrícola esteve no fato de ter sido o único a atestar a violação do Art. XVI:3 do Acordo Geral no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias do GATT. Por ao menos duas razões, esse é considerado um dos mais relevantes casos agrícolas do período do GATT: identificou uma violação do Art. XVI:3 do GATT/1947 e atribuiu um significado a um termo previsto em uma provisão legal do GATT, com vistas a interpretá-la. O Painel deixou, por exemplo, de traçar um critério objetivo capaz de referir quando o aumento das exportações da França passou a representar *more than equitable share*. Contudo, ao menos definiu a forma como o *share* deve ser interpretado nos termos do Artigo XVI:3 GATT/1947, visto que esse termo deve relacionar-se à participação de um Estado nas exportações de um determinado produto no mercado mundial, e não à participação no comércio desse produto específico em um mercado determinado. Dito de outro modo, as variações na participação das exportações para um mercado individual não devem ser levadas em consideração se a participação nas exportações para o mercado mundial permanece inalterada¹⁸⁸. Ainda assim, tal como ocorreu

¹⁸⁶ GATT doc. L/924 - 7S/46 – Report adopted on 21 November 1958, parag. 17. “*The Panel noted that French exports of wheat and wheat flour began to rise in 1954 in absolute quantity to levels very substantially exceeding the quantities exported in any year since 1934 and have since remained considerably higher than in pre-war or post-war years. This increase in the absolute quantities of wheat and of wheat flour exported by France also represents an increase in France's share of world exports, especially as regards wheat flour*”.

¹⁸⁷ GATT doc. L/924 - 7S/46 – Report adopted on 21 November 1958, parag. 7. “*Judging from export unit values, the prices charged for French exports of wheat flour (to destinations outside the franc zone) have in recent years been on the whole lower than those of other exporters (see Table 2). This is further confirmed by the import unit values recorded in Ceylon, Malaya (including Singapore) and Indonesia (see Appendix Table A) and by recent quotations for French wheat flour in these markets that were supplied by the Australian delegation and were not disputed by the French delegation*”.

¹⁸⁸ Esta decisão foi aceita pela França.

no caso entre os Estados Unidos e os Países Baixos, o relatório elaborado priorizou o uso de uma linguagem diplomática, trazendo o essencial para solucionar a controvérsia, porém sem oferecer interpretações conclusivas para os termos legais questionados. Na verdade, uma vez que o Painel não estabeleceu uma forma de definição ou os critérios que deveriam ser observados para se determinar efetivamente quando a participação das exportações de um Estado representou “*more than equitable share*” no mercado mundial, abriu-se, desta maneira, o espaço para a discricionariedade e/ou para a arbitrariedade dos painelistas, em formularem a sua decisão.

O fato é que, enquanto o GATT contava com a participação de diplomatas que “*were accustomed to talking this way all the time*”¹⁸⁹. Afeitos com a linguagem utilizada no meio diplomático, todos compartilhavam de iguais significados para as interpretações apresentadas para as diferentes provisões do Acordo Geral, analisadas durante esse período. Como Hudec assevera, nos anos entre 1952 e 1963, esses delegados do GATT não careceram de um suporte jurídico para promoverem o funcionamento do regime de solução de controvérsias¹⁹⁰.

1.1.2 A estagnação do regime de disputas do GATT na sua fase anti-legalista

Durante o período entre 1964 e 1970, o jogo de habilidades políticas entre as partes contratantes do GATT constituiu o norte do regime de solução de controvérsias. Nenhum Painel foi estabelecido nesses anos e as poucas demandas que emergiram foram conduzidas através de consultas diante de grupos de trabalho, que não se dedicavam à análise dos pontos jurídicos controversos apresentados na demanda. Desta forma, o foco do exame limitava-se em encontrar uma maneira de acomodar os interesses das partes envolvidas no litígio.

Na realidade, sem encontrar outro modo de lidar com a reestruturação que estava

¹⁸⁹ HUDEC, 1998, op. cit., p. 106.

¹⁹⁰ “*The early GATT legal rulings usually met these needs for kinder, gentler and more obscure legal rulings by resorting to the language of diplomacy rather than law. The art was to suggest the necessary conclusions with impressionistic brush strokes that, upon closer examination, never actually said in print what everyone knew they meant. The technique was particularly effective against lawyers, because under normal standards of legal analysis it was almost impossible to reach a satisfactory legal conclusion about what these decisions actually meant or required. Such vagueness did not cause problems within the halls of GATT, of course, because most of the veteran GATT delegates were accustomed to talking this way all the time, and their shared consensus about the meaning of the GATT*”. HUDEC, loc. cit.

ocorrendo no GATT durante esses anos, a opção dos Estados com maior poder de barganha foi promover a fase do anti-legalismo no regime de controvérsias. A idéia incutida em tal iniciativa era evitar que a observância sob uma perspectiva legal de certos preceitos instituídos pelo Acordo Geral promovesse profundas mudanças na ordem econômica estabelecida para aquele momento, sob a argumentação de que aquelas seriam necessárias para se acomodarem às regras previstas para o sistema multilateral. No caso de surgirem controvérsias que envolvessem partes contratantes com grande influência no sistema, a solução vinha através de ajustes traçados bilateralmente, que apaziguavam a situação de desconforto comercial entre os Estados envolvidos no litígio.

Em outras palavras, durante essa fase do GATT, o objetivo daquelas partes contratantes com maior poder de barganha foi, simplesmente, o de restringir a possibilidade de o sistema de solução de controvérsias agir no sentido de contribuir de alguma forma para que houvesse a intensificação irrestrita do processo de liberalização comercial internacional. Já que esses países estavam cientes de que muitas das suas políticas comerciais que poderiam ser questionadas pelo seu parceiro comercial estavam em desconformidade com o Acordo Geral e que aqueles não tinham a menor intenção de alterá-las e compatibilizá-las com o negociado multilateralmente, o melhor era mantê-las fora de qualquer avaliação que pudesse tender para a análise legal da questão. Por óbvio, essa situação se tornava mais clara ainda, quando havia o risco de uma decisão oriunda de um Painel gerar reações extremadas no âmbito interno do país faltoso.

Cabe assim contextualizar que esse foi o período que seguiu à criação da CEE. Houve, neste sentido, a substituição da participação individualizada de cada um de seus membros originais por decisões “comunitárias”. Em vista das políticas traçadas para a formação do mercado comum, sobretudo na área agrícola, a CEE posicionou-se no sentido de que a continuidade do legalismo na interpretação do Acordo do GATT ameaçaria os seus programas domésticos. Inevitavelmente, a clarificação de certos termos legais interferiria na manutenção inalterada da sua Política Agrícola Comum. Além disso, era imprescindível para a CEE preservar os acordos preferenciais de comércio, firmados com as suas ex-colônias. Qualquer um desses dois objetivos encontrava dificuldades para se adequar às regras do GATT. Por conseguinte, não havia a menor possibilidade de a CEE interiorizar um regime de solução de controvérsias, cujas decisões desconsiderassem a forte carga política e/ou econômica que estas poderiam representar na esfera comunitária. Sob a perspectiva dos demais protagonistas

no sistema multilateral, restava a constatação de que a CEE não persistiria como parte do GATT, caso um tribunal prioritariamente comprometido com os aspectos legais de uma demanda fosse mantido e/ou instituído¹⁹¹.

Ao lado disso, estava o fato de o número de países em desenvolvimento que se tornaram partes contratantes do GATT ter aumentado consideravelmente¹⁹². A partir da metade da década de 1960, aqueles países passaram a apresentar uma significativa vantagem numérica, se comparados com os países desenvolvidos. O problema disso estava associado ao fato dessa superioridade em termos numéricos ter intensificado entre os países em desenvolvimento, as tentativas de manifestação diante do sistema multilateral. O *Harberler Report*, por exemplo, já havia alertado, em 1958, sobre os efeitos distorcivos das políticas agrícolas dos países desenvolvidos. Era explícita a constatação de que eram muitos os países em desenvolvimento, produtores de bens agrícolas, que sofriam diretamente com os efeitos negativos das medidas protecionistas dos países desenvolvidos identificadas pelo *Report* (isto é, os subsídios domésticos e de exportação, além das barreiras à importação de produtos agrícolas). Também havia o risco dos países em desenvolvimento se mobilizarem para apresentar as suas demandas sobre a liberalização do comércio agrícola no sistema de solução de controvérsias instituído pelo GATT. Mesmo nessa época, existia a clara percepção de que boa parte das dificuldades vivenciadas pelos países em desenvolvimento para garantir o acesso de seus produtos no mercado agrícola internacional eram impostas por medidas adotadas pelos países desenvolvidos, consideradas ilegais sob a perspectiva do GATT.

Em última instância, essa nova distribuição de forças e de poder no sistema multilateral não favorecia a adoção de procedimentos que reforçassem a idéia da intensificação do legalismo para o regime de disputas do GATT. Na realidade, nesse momento, para os Estados Unidos (o principal protagonista do sistema multilateral durante esse período) refrear a evolução do mecanismo de solução de controvérsias era uma alternativa bastante conveniente a fim de compatibilizar a persecução dos seus próprios interesses com a nova realidade vivenciada, isto é, o de honrarem o compromisso assumido de

¹⁹¹ Sobre a situação vivenciada entre partes contratantes do GATT que se estabeleceram como os protagonistas do comércio internacional nos quarenta anos que seguiram, Dunoff observa que: “*To the extent that strict compliance with GATT norms threatened the delicate political balance that held the EC together, for geopolitical reasons the U.S. was prepared to choose accommodation over strict legal compliance.*” DUNOFF, J. Does the U.S. Support International Tribunals? The Case of the Multilateral Trade System. **IILPP White Paper Series n. 2007-1**, p. 18, 2007.

¹⁹² SRINIVASAN, T.N. The Dispute Settlement Mechanism of the WTO: A Brief History and An Evaluation from Economic, Contractarian, and Legal Perspectives. **The World Economy**, p. 1037, 2007.

colaborarem para o sucesso da CEE e, de resistirem à intenção dos países em desenvolvimento de cobrarem dos países desenvolvidos um maior grau de seriedade com as obrigações assumidas na esfera multilateral. De uma forma bastante pragmática, Dunoff comenta:

The shifting U.S. position concerning dispute settlement during this decade suggests that the United States views dispute resolution mechanisms in instrumental terms. More specifically, when highly legalized processes are perceived to threaten U.S. economic or geostrategic interests, the United States will neither advocate for nor participate in such processes¹⁹³.

1.1.3 A retomada das disputas comerciais do GATT no contexto das negociações da Rodada Tóquio

A década de 1970 foi marcada pelo propósito norte-americano de lançar uma rodada de negociações especialmente focada no combate das barreiras não-tarifárias. Porém, além de conter a adoção dessas medidas, que emergiam progressivamente no cenário do comércio internacional, estava o propósito de questioná-las em um sistema restabelecido para a solução de suas controvérsias comerciais.

Assim, ultrapassada a fase de ajustes do GATT com os seus novos participantes, a reversão do quadro anti-legalista no regime multilateral de disputas tornou-se imperativa para o governo norte-americano.

Primeiramente, não é demais referir que o processo de alteração na posição comercial ocupada pelos Estados Unidos, iniciado ainda durante a década de 1960, gerou no próprio Congresso desse País a percepção de que alguma atitude deveria ser tomada para reverter esse quadro. Na realidade, visto que a concorrência com a importação de uma série de produtos era vivenciada pelo mercado norte-americano, os contornos adotados pelas políticas comerciais nacionais revigoravam a sua estreita ligação com questões políticas, além de econômicas e legais.

¹⁹³ DUNOFF, J2007, op. cit., p. 14-15.

Em diferentes ocasiões, o Congresso norte-americano havia demonstrado uma especial consideração pelos interesses daqueles grupos com grande influência política. Tal como foi referido em outras partes desse estudo, a invejável capacidade de organização de alguns segmentos da comunidade negocial dos Estados Unidos despertou em diferentes ocasiões questionamentos sobre o poder que possuíam para influenciar o processo de liberalização comercial internacional. Nesse sentido, a esfera dedicada às disputas comerciais com outros países também se tornou, pois, merecedora de atenção.

O que existiu na década de 1970 foi uma situação absolutamente peculiar. Os Estados Unidos tinham um significativo interesse que o regime de solução de controvérsias disponibilizado pelo GATT fosse mais abrangente. Nesse ponto, apregoavam que a sistemática adotada durante a década de 1950, para conduzir as desavenças comerciais entre as partes contratantes do GATT, deveria ser deixada de lado. No lugar de um procedimento preferencialmente guiado pela atuação diplomática¹⁹⁴, o ideal seria direcionar a apresentação de demandas ao regime de disputas do GATT para uma perspectiva jurídica. Porém, enquanto não alcançavam por meio de negociações multilaterais – a Rodada Tóquio – os aprimoramentos que esperavam para o mecanismo de solução de controvérsias, aquele País não vacilava em seguir utilizando os métodos que possuíam para referendar os seus interesses econômicos. Em relação a isso, Weiss refere que, nas disputas comerciais estabelecidas entre os Estados, as diferenças entre o viés diplomático e o baseado no legalismo estão no fato de aqueles, respectivamente, buscarem alcançar “*a balanced accommodation of interests, rather than a vindication of rights in a victory versus defeat pattern and (...) legal consistency, predictability and certainty*”¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Durante esta fase de existência do GATT, muito havia mudado no sistema multilateral de comércio, se comparado com os anos em que recém havia sido estabelecido. Na década de 1950, o que constituía o sistema era um pequeno grupo de países que buscava manter o desenvolvimento de suas relações comerciais em um ambiente diplomático. Conforme a postura por eles adotada, as vias diplomáticas deveriam prevalecer em todos os âmbitos do GATT. Mesmo para a interpretação das regras presentes no Acordo Geral, pouco espaço havia sido deixado para a atuação de operadores do Direito. Mesmo nas situações estabelecidas pela necessidade de endereçar as reclamações comerciais das partes contratantes, identificadas sob aspectos legais, a tradicional técnica da cordialidade diplomática era a que prevalecia. Conforme Hudec observa, durante os primeiros anos do GATT: “(g)overnment lawyers had had relatively little to do with the process. Diplomats had shaped the kind of legal claims presented, they had argued the legal claims with all the courtesy common to ordinary diplomatic discourse, and they had disposed of them with all the artful imprecision that diplomats are wont to employ in reconciling conflicts”. Ver: HUDEC, 1998, op. cit., p. 111.

¹⁹⁵ WEISS, F. Improving WTO Procedural Law: Problems and Lessons from the Practice of Other International Courts and Tribunals. In: WEISS, F. (ed.). **Improving WTO Dispute Settlement Procedures**. London: Cameron May, 2001. p. 21.

Por essa razão, quando surgiam controvérsias que eram consideradas difíceis – sob a perspectiva fática e/ou legal (normalmente, envolvendo a temática agrícola), aquelas seguiam sendo discutidas pelas partes contratantes descontentes com suficiente poder de barganha em negociações bilaterais. Diante dessas situações, a preocupação das partes contratantes envolvidas na demanda não estava na importância da coesão do regime multilateral do comércio, mas sim em buscar os seus próprios meios de cotejarem as suas diferenças comerciais.

As discussões sobre a imposição de quotas tarifárias envolvendo os interesses dos Estados Unidos no mercado japonês foi uma dessas situações. Os Estados Unidos sofriam com o déficit em sua balança de pagamentos em decorrência do significativo volume de importações provenientes do Japão, quando comparadas com as exportações norte-americanas para o mercado japonês. Em 1972 os Estados Unidos já haviam elaborado um relatório, requerendo um maior acesso no mercado japonês para as suas exportações de produtos agrícolas. No curso da Rodada Tóquio, este País já havia intensificado uma forte pressão contra as lideranças políticas japonesas, para estes concordarem com a eliminação e/ou com a redução das quotas tarifárias na importação de uma série de produtos agrícolas. Cabe destacar que carne de gado e frutas cítricas eram os produtos que despertavam o maior interesse norte-americano. Entretanto, ao invés de promoverem o enfrentamento da desavença na esfera do sistema de controvérsias do GATT, os Estados Unidos preferiram negociar uma forma de concessão especialmente voltada para os seus interesses.

É fato que, mesmo no final das negociações da Rodada, os Estados Unidos não haviam logrado a completa eliminação do sistema de quotas tarifárias instituído pelo Japão¹⁹⁶. Pelo contrário, muitas das medidas adotadas nas políticas agrícolas japonesas permaneceram ilegais perante as regras do Acordo Geral. As controvérsias entre esses países foram temporariamente resolvidas a partir do momento em que instituíram bilateralmente um sistema de quotas distinto para a importação de *hotel-grade beef* e *seasonal citrus*. Nessa época, os Estados Unidos eram os únicos que exportavam esse tipo de carne de gado, o que garantia a exclusividade do mercado japonês para o produto norte-americano. No caso dos

¹⁹⁶Ao mesmo tempo em que as negociações da Rodada Tóquio ocorriam, o Japão implementava importantes mudanças em seus programas de apoio à agricultura. Em uma tentativa de reduzir a produção de arroz e de evitar os problemas da superprodução, o Japão decidiu estimular a cultura de outros produtos agrícolas, tais como carne de gado, produtos cítricos e vegetais. Nesse sentido, abrir mão das quotas de importação para estes produtos comprometeria todo o programa de reestruturação agrícola japonês. Ver: DAVIS, 2005, op. cit., p. 142.

produtos cítricos, o ajuste de quotas diferenciadas para cada estação do ano encerrava com a concorrência entre os dois países¹⁹⁷. Assim, visto que os interesses de seus exportadores haviam sido temporariamente atendidos, não havia uma razão para o governo norte-americano insistir em demandarem diante do sistema de controvérsias.

Com efeito, concomitantemente às negociações que conduzia na Rodada Tóquio, o governo norte-americano preparava mais uma forma de atacar legalmente todas as circunstâncias que acreditavam contrariar as suas pretensões comerciais. Esse foi o período em que o Congresso norte-americano também aprovou a *Section 301* de 1974, que possibilitava ao setor privado requerer o auxílio do governo para obrigar outros Estados a observarem as regras comerciais multilaterais. Sob a égide da *Section 301*, dois tipos de barreira eram o alvo das petições: aquelas erguidas a partir da violação de acordos comerciais e aquelas que, embora não decorressem da violação de qualquer acordo firmado, eram tidas como desproporcionais e/ou não-razoáveis na avaliação da *United State Trade Representative* – *USTR* (até o ano de 1979, a *USTR* era conhecida como *Special Trade Representative*). Na primeira hipótese, para as medidas entendidas como incompatíveis com as regras negociadas internacionalmente, a retaliação seria aplicada sempre que as negociações com o Estado em questão não resultassem satisfatórias. Na segunda hipótese, porém, a decisão em retaliar faria parte do poder discricionário da autoridade comercial norte-americana – *USTR*. Assim, se o *USTR* reconhecesse que os direitos dos Estados Unidos garantidos pelo quadro normativo do GATT haviam sido violados, ou que a prática adotada pelo outro Estado era injustificável, não-razoável ou discriminatória, além de ser capaz de dificultar ou de restringir o comércio internacional norte-americano, o *USTR* poderia autorizar a suspensão ou a retirada de uma concessão negociada por um acordo comercial, impor uma nova taxa alfandegária ou outra restrição às importações do Estado investigado.

Ao munir o seu setor privado com uma forma institucionalizada — ainda que indireta, de alcançar o mecanismo de solução de controvérsias do GATT/OMC —, a intenção dos Estados Unidos era bastante simples: assegurar que os outros Estados adotassem somente

¹⁹⁷ Somente depois de quase duas décadas, houve a decisão norte-americana de recorrer ao mecanismo de solução de controvérsias do GATT para contestarem a legalidade das políticas agrícolas, implementadas pelo governo japonês. Ver: DAVIS, 2005, op. cit., p. 135-154.

práticas voltadas para o processo de liberalização comercial, por temerem a potencial ameaça norte-americana de medidas de retaliação¹⁹⁸.

Cabe citar que a primeira discussão agrícola estabelecida a partir da *Section 301* ocorreu em 1975. Uma vez realizada a investigação peticionada pelo *United Egg Producers* e *American Farm Bureau Federation*, o governo norte-americano decidiu recorrer ao GATT para contestar a legalidade das quotas impostas pelo Canadá para a importação de ovos¹⁹⁹. Entretanto, pouco confiante de que o estabelecimento de um Painel pudesse exigir, efetivamente, o cumprimento do estabelecido pelo Art. XI:2 (c) (i), o referido governo preferiu requerer a um grupo de trabalho a elaboração de uma simples *advisory opinion*. Além disso, é relevante referir que foi a iniciativa do setor privado que atentou para o problema vivenciado pelos exportadores de ovos. Em uma circunstância como essa, o objetivo primordial foi retomar para as partes privadas envolvidas na demanda, a participação que anteriormente contavam, na comercialização de ovos para o mercado Canadense. Tão pronto essa questão pôde ser solucionada, não havia porque os Estados Unidos insistirem com o GATT na interpretação dos termos imprecisos do Art. XI:2 (c) (i). A conclusão alcançada pelo grupo de trabalho somente constatou que o Canadá havia reduzido a sua produção doméstica de ovos. Porém não foi a decisão desse grupo de trabalho, que conseguiu definir se o *market share* disponibilizado para as importações era suficiente para os exportadores norte-americanos. A solução para o problema das partes contratantes veio através de um ajuste bilateral, que duplicou a quota para a exportação de ovos norte-americanos para o mercado canadense²⁰⁰.

No que diz respeito ao relacionamento entre a CEE e os Estados Unidos, não restava a menor dúvida de que estes mantinham como um dos seus principais objetivos no sistema

¹⁹⁸ Atualmente, a utilização da *Section 301* tornou-se limitada. Poucos são os casos iniciados pelo setor privado a partir deste procedimento. Quando houve a criação da OMC, também foi incorporada às regras do seu mecanismo de solução de controvérsias a determinação de que todas as demandas surgidas entre membros da organização sobre a inobservância do que fora por eles negociado deveriam ser resolvidas multilateralmente – diante da OMC. Como não há mais a possibilidade da aplicação de retaliações unilaterais sob os auspícios da *Section 301* – sem que esta atitude envolva uma violação do estabelecido pelo SMC —, parte da doutrina acredita que isto fez com a interação entre o setor público e o privado tenha retomado o caminho da informalidade. Houve a opção de o setor privado deixar que o governo norte-americano haja com maior discricionariedade, diante da decisão de apresentar ou não, uma demanda para a OMC. Cf. BRONCKERS, M. Private Appeals to WTO Law: An Update. *Journal of World Trade*, n. 42, v. 2, p. 246, 2008.

¹⁹⁹ *Canada – Import Quota on Eggs*, BISD, 23nd, 1977, Sup. 91-93.

²⁰⁰ Ver: http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Monitoring_Enforcement/asset_upload_file985_6885.pdf

multilateral atacar as perdas comerciais que estavam sofrendo, sobretudo, em decorrência do estabelecimento da política agrícola introduzida por aquela.

Nesse sentido, um dos fatores que contribuiu para o retorno da prática do estabelecimento de painéis foi a constatação generalizada de que, ao mesmo passo em que as medidas internas de apoio aos produtores agrícolas eram desenvolvidas pela CEE, os programas de subsídios à exportação também se multiplicavam sem qualquer tipo de controle e prejudicando, indistintamente, os demais exportadores de produtos agrícolas.

Para a caracterização mais precisa da situação descrita, cabe mencionar que em 1978 a Austrália requereu no âmbito do GATT uma análise do programa de sustentação de preços do açúcar mantido pela CEE²⁰¹. À época, a referida Comunidade mantinha uma variada gama de apoios domésticos, inclusive para o açúcar, o que causava a superprodução desse bem e a posterior exportação subsidiada para o mercado internacional. O caso *European Community – Refunds on Exports of Sugar* referiu-se ao programa de restituições concedidas pela CEE para a exportação de açúcar. Pode-se considerar a reclamação da Austrália em cinco aspectos: mencionava que o programa de subsídios à exportação de açúcar da CEE era incompatível com as obrigações assumidas pelas partes contratantes do GATT; havia garantido aos exportadores comunitários, *more than an equitable share of the world export trade* para o açúcar, nos termos do Art. XVI do GATT/1947; havia causado ou ameaçado causar prejuízos aos interesses australianos; havia causado a nulificação ou impedido que a Austrália usufruísse dos benefícios garantidos pelo GATT e havia gerado a inobservância dos objetivos traçados pelo Acordo Geral^{202, 203}.

²⁰¹ GATT doc. L/5011 - *European Community – Refunds on Exports of Sugar*.

²⁰² GATT doc. L/4833 - *European Community – Refunds on Exports of Sugar*, par. 2.1, Disponível em : <http://sul-derivatives.stanford.edu/derivative?CSNID=90960254&mediaType=application/pdf>.

²⁰³ Além disso, a delegação australianas alegou que: “(...) *the subsidy measures as applied by the Community to its sugar exports were inconsistent with its obligations under Article XVI of the General Agreement. The granting or maintaining of a subsidy could lead to an increase of exports in a way that could cause or threaten to cause serious prejudice to the interest of another contracting party (Article XVI:1). Contracting parties should seek to avoid the use of subsidies on exports of primary products. if, however, a contracting party grants such subsidies, the subsidies shall not be applied in a manner which results in that contracting party having more than an equitable share of world export trade in that product (Article XVI:3). The Community market organization in the field of sugar, which is a primary product in the terms of Article XVI:3, involves export subsidy measures, the application of which is not consistent with the provisions of Article XVI referred to above.*” GATT doc. L/4833 - *European Community – Refunds on Exports of Sugar*, par. 2.5, Disponível em: <http://sul-derivatives.stanford.edu/derivative?CSNID=90960254&mediaType=application/pdf>.

Em painéis anteriores, o GATT ainda não havia desenvolvido uma definição para a expressão *more than equitable share of the world export trade*. Por essa razão, aquele resolveu posicionar-se no sentido de definir que tal expressão deveria incluir aquelas situações em que o subsídio à exportação concedido para uma parte contratante era capaz de deslocar as exportações de outra parte contratante²⁰⁴. Essa construção pareceu razoável, já que era difícil admitir que, em um mercado saturado por capacidades limitadas, a participação no mercado mundial de uma parte contratante possa aumentar, sem que isso não exija a diminuição na participação de outra parte contratante²⁰⁵. Para chegar à conclusão de que o aumento das exportações da CEE havia deslocado as exportações australianas, o Painel recorreu a dados estatísticos sobre a exportação de açúcar. Embora tenha analisado os dados disponibilizados sobre as exportações que ocorreram entre os anos de 1976 a 1977, o Painel concluiu que apenas os dados apresentados para o ano de 1978 apresentavam informações suficientes para determinar que os subsídios de restituição garantiam *more than equitable share of the world export trade* para as exportações de açúcar da CEE. Dito de outra forma, somente o significativo aumento das exportações de açúcar da CEE ocorridas no ano de 1978 poderia ser entendido como decorrente dos subsídios à exportação^{206,207}.

Por fim, vale referir que nessa época o descumprimento das decisões do GATT foi algo raro entre as partes contratantes. Na opinião de Hudec²⁰⁸, mesmo sem ser perfeito, o GATT vinha desempenhando com êxito a sua atribuição. Em 90% dos casos iniciados até a década de 1980, houve a adoção dos relatórios elaborados pelos painéis.

1.1.4 A reestruturação do sistema de solução de controvérsias do GATT

A Rodada Tóquio incluiu em sua agenda as negociações concernentes à codificação do mecanismo de solução de controvérsias. Essas tratativas deram origem ao *Dispute Settlement*

²⁰⁴ GATT doc. L/4833 - *European Community – Refunds on Exports of Sugar*, par. 4.7, Disponível em: <http://sul-derivatives.stanford.edu/derivative?CSNID=90960254&mediaType=application/pdf>.

²⁰⁵ Ver: DESTA, **The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture**. The Hague: Kluwer Law International, 2002, p. 118.

²⁰⁶ GATT doc. L/4833 - *European Community – Refunds on Exports of Sugar, conclusions*, Disponível em : <http://sul-derivatives.stanford.edu/derivative?CSNID=90960254&mediaType=application/pdf>.

²⁰⁷ Este critério desenvolvido pelo Painel para interpretar a expressão *equitable share* foi idêntico ao adotado pelo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias de 1979.

²⁰⁸ HUDEC, 1999, op. cit., p. 36.

Understanding de 1979. Com isso, houve a codificação de práticas que já eram aplicadas anteriormente e a remodelação do regime de solução de controvérsias. Contudo, este não conseguiu alcançar um conjunto consistente de regras, capaz de amenizar todas as tensões existentes entre os principais protagonistas no sistema multilateral.

Como era de se esperar, os Estados Unidos foram os maiores incentivadores das modificações. Assim, a solução encontrada pela administração norte-americana para sustentar a necessidade de maiores mudanças no sistema multilateral de comércio foi um “agressivo” retorno ao estabelecimento de painéis para a decisão de suas demandas²⁰⁹.

Ainda insatisfeitos com a postura japonesa em manter a imposição de quotas para a importação de produtos agrícolas, os Estados Unidos retomaram a discussão dessa questão no mecanismo de solução de controvérsias do GATT em 1986. Isso ocorreu quase duas décadas depois das negociações bilaterais realizadas, concomitantemente, com o início da Rodada Tóquio. O caso se tornou conhecido como *Japan 12*, por abranger a reclamação norte-americana contra a imposição de quotas tarifárias em doze produtos agrícolas, a saber, leite, creme de leite e leite em pó; queijo processado; polpa de frutas; suco de tomate, ketchup e molho de tomate. A escolha dos doze produtos pelos Estados Unidos levou em consideração a relação entre esses dois Países. Nesse sentido, não foram incluídos na demanda aqueles produtos que envolveriam um grande desgaste político. O objetivo norte-americano era criar o precedente através de uma decisão do Painel estabelecido no âmbito do GATT para, posteriormente, alcançar os seus verdadeiros alvos – carne de gado e produtos cítricos²¹⁰. Ainda assim, o Japão resistiu diante da primeira tentativa de formação do Painel. Constrangido pela reação internacional, este último País decidiu não utilizar a prerrogativa de bloquear a adjudicação da demanda ao GATT²¹¹.

Foi a partir de mais essa iniciativa norte-americana que a análise dos requisitos previstos no Art. XI:2 (c) (i) do GATT/1947 realizada através de decisões elaboradas pelos painéis constituídos no GATT recobrou alguma relevância. Surpreendentemente, a partir da metade da década de 1980, os litígios invocando essa provisão legal aumentaram

²⁰⁹ “*The 1970s would see a revival of the use of panel procedures, but this was largely the result of a new aggressiveness on the part of the USA*”. TREBILCOCK; HOWSE, 1999, op. cit., p. 53.

²¹⁰ DAVIS, 2005, op. cit., p. 161.

²¹¹ A discussão de outros aspectos legais que envolvem este caso será retomada no curso deste estudo.

consideravelmente²¹². O caso já referido – *Japan 12*²¹³ – foi o marco de tal alteração comportamental. Cabe comentar que a análise das questões sob a perspectiva legal veio afastar a possibilidade de alegações de ordem política. Os Estados Unidos questionavam medidas complexas inseridas na política agrícola do Japão, em que quotas eram disponibilizadas somente para os produtos consumidos em lugares e/ou em situações específicas. As quotas para o queijo processado, leite condensado e leite em pó, por exemplo, somente possibilitavam a importação do produto que seria consumido na região de Okinawa e/ou hotéis turísticos e navios internacionais. Com a análise do enunciado do inciso (c) dessa provisão legal, o Painel determinou que somente *restrictions* para a importação de produtos agrícolas poderiam encaixar entre as exceções autorizadas da inobservância do Art. XI:1. Além disso, uma interpretação expansiva do Artigo elaborada pelo Painel afastava a possibilidade de qualquer proibição para a importação de produtos agrícolas, ainda que *de facto*. Um regime de concessão de quotas complexo como este citado foi considerado ilegal pelo GATT.

O Painel tratou ainda da expressão *in any form*, presente na letra do Artigo nos seguintes termos: “(c) *import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form (...)*”. Uma nota desse mesmo Artigo define a expressão, como sendo: “*the same products when in an early stage of processing and still perishable, which compete directly with the fresh product and if freely imported would tend to make the restriction on the fresh product ineffective.*”²¹⁴ A discussão tentou mensurar a expressão *early stage of processing* para definir quais dos produtos agrícolas da restrição imposta pelo Japão preencheriam esse requisito. Um dos critérios definidos pelo Painel exigiu a resposta das seguintes perguntas: O produto está pronto para o consumo?, Há a possibilidade de este produto ser estocado?. A partir da resposta apresentada para esses questionamentos, o Painel não deixou de referir que o queijo processado, por exemplo, não necessitava de outra fase de processamento e que poderia ser estocado. O objetivo dos negociadores do GATT/1947, quando elaboraram esse Artigo, era o de preservar o interesse daqueles produtores agrícolas que, por produzirem produtos perecíveis, não podiam mantê-los fora do mercado mesmo em situações de ofertas excessivas. A resposta para a *perishability* também veio com o questionamento sobre a possibilidade ou não de um produto ser armazenado. A decisão do Painel foi no sentido de

²¹² Entre os anos de 1988 e 1989, foram apresentados 13 casos ao GATT, que questionavam as políticas comerciais nacionais sob a perspectiva do previsto no Art. XI:2 (c) (i) do GATT/1947.

²¹³ GATT doc. L/6253 - *Japan – Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products*.

²¹⁴ GATT doc. Note Art. XI:2 (c).

afirmar que os seguintes produtos não poderiam ser considerados perecíveis, isto é, o leite preservado e preparado, o creme de leite, o suco de tomate e o ketchup, os sucos de frutas e as frutas enlatadas.

A decisão do Painel remeteu à ilegalidade, as restrições tarifárias aplicadas em dez dos doze itens analisados. Em um primeiro momento, o governo do Japão pensou em barganhar com os Estados Unidos a alteração parcial das suas políticas comerciais, que foram reconhecidas como incompatíveis com o GATT. Havia a preocupação dos agentes políticos japoneses em acatarem tal decisão, pois sabiam que a mesma fundamentação desenvolvida para justificar a ilegalidade de boa parte da política agrícola japonesa também poderia servir para determinar a ilegalidade do sistema japonês para a importação de carne de gado e de produtos cítricos. Uma decisão nesse sentido ameaçaria toda a estruturação do regime agrícola protecionista do Japão. Entretanto, com o risco de comprometer a credibilidade do sistema de solução de controvérsias do GATT, além da sua própria reputação diante da comunidade internacional, a política agrícola japonesa foi alterada. O Japão vinha de um legado histórico negativo e não estava em condições de ignorar quaisquer de suas obrigações legais assumidas multilateralmente.

Nesse mesmo contexto, durante a década de 1980 também houve o fim da tolerância norte-americana com a CEE. Em 1986, os Estados Unidos desafiaram os acordos preferenciais firmados pela CEE com países europeus em desenvolvimento, situados na região do Mediterrâneo²¹⁵. A argumentação norte-americana baseava-se na incompatibilidade do acordo preferencial estabelecido entre a CEE e os países europeus do Mediterrâneo, com as condições estabelecidas pelo Art. XXIV do GATT para que tais acordos pudessem ser firmados. Em termos gerais, o alegado pelos Estados Unidos era a violação pela CEE da cláusula da nação mais favorecida. Justamente por tratar-se de um dos temas mais controversos no âmbito do sistema multilateral – a definição de compatibilidade entre os Acordos Preferenciais de Comércio e os requisitos presentes no Art. XXIV do GATT –, o Painel estabeleceu os seus limites e decidiu não avaliar a conformidade dos Acordos do Mediterrâneo com o GATT (conforme o relatório elaborado, essa avaliação seria competência do Grupo de Trabalho instituído para analisar os Acordos Preferenciais de Comércio). Porém, determinou que, embora a análise da legalidade dos acordos ainda pendesse de definição, os

²¹⁵ Cf. GATT doc. L/5776.

Estados Unidos poderiam ser compensados pelos prejuízos que já sofriam em decorrência deste. Visto que a adoção do relatório do Painel foi bloqueada pela CEE, o clima de animosidade entre as duas partes somente foi amenizado quando os europeus concordaram em reduzir as suas tarifas para alguns produtos cítricos, especialmente, para as laranjas e para os limões.

É necessário frisar também que outros casos foram iniciados diante do GATT. A relação entre os Estados Unidos e a CEE apresentou, pois, um maior grau de tensão. Entre os anos de 1980 a 1982, os Estados Unidos iniciaram onze casos, sendo que, em nove, questionaram a CEE. Muito do desconforto entre essas duas partes contratantes estava na política agrícola européia. Para os Estados Unidos, não havia mais meios de manter um clima de “guerra” envolvendo a concessão de subsídios à exportação de produtos agrícolas.

Além disso, não há como deixar de referir que os Estados Unidos seguiam utilizando a sua *Section 301* para aplicar sanções unilaterais contra aqueles países que contrariassem os objetivos comerciais norte-americanos. Essa situação, no entanto, não ocorria livre de gerar efeitos nos demais membros do sistema multilateral. No caso da CEE, a técnica exitosa desenvolvida pelos Estados Unidos para pressionarem os seus parceiros comerciais acabou sendo imitada. Assim a CEE elaborou uma legislação similar à norte-americana, que fornecia aos setores privados da Economia um mecanismo de proteção contra as práticas comerciais consideradas ilícitas. Esse regulamento foi posteriormente alterado, originando o Regulamento 2.641/84 - o *New Trade Policy Instrument* ou *New Instrument*.

Durante os anos de existência que restaram para a instituição, foi pequena a diminuição no índice de cumprimento dos seus relatórios – na verdade, este permaneceu acima da marca de 80%²¹⁶. Embora, na opinião de Hudec²¹⁷, foi justamente o sucesso que o sistema obteve que tornou problemática a resolução dos conflitos no âmbito do GATT. Ao

²¹⁶ HUDEC, 1999, op. cit., p. 35.

²¹⁷ “For all its success, however, by the early 1990’s the GATT dispute settlement procedure had gone about as far as it could with its informal and unwritten procedures and its harder covert decision-making process. The better the dispute settlement process performed during the decade of the 1980’s, the bigger the tasks it was assigned”. Ibid., p. 36.

mesmo passo em que as partes contratantes apresentavam um maior número de representações legais ao GATT²¹⁸, também aumentava a complexidade das controvérsias.

Nas áreas sensíveis, como a relacionada ao comércio agrícola, muitos casos seguiam sendo apresentados – 43% dos 115 casos a partir da década de 1980 tratavam de questões nesse setor. Problemas como os altos subsídios à exportação de produtos agrícolas concedidos pela CEE, por exemplo, comprometiam o curso normal do mercado internacional²¹⁹. Contudo, a fim de não comprometerem a própria credibilidade no sistema multilateral, as partes contratantes (sobretudo, os principais protagonistas do sistema) limitavam a sua atuação somente ao questionamento daqueles aspectos que não lhes causavam um grande desgaste. Na realidade, em muitos casos, o estabelecimento de um Painel era preterido e as negociações entre os países ocorriam de uma forma que se priorizava o estabelecimento de acordos bilaterais. Somente produtos cujos interesses eram especialmente preservados eram cobertos, propiciando a completa inobservância da estrutura legal imposta pelo GATT.

Por essa razão, um comentário de caráter mais amplo parece válido a respeito da decisão de as partes contratantes litigarem ou não diante do GATT. De fato, a decisão de os Estados apresentarem as suas disputas comerciais no sistema multilateral sempre requereu uma análise sob diferentes aspectos. Mesmo com a chance de impedirem a adoção dos relatórios dos painéis iniciados no âmbito do GATT, não havia como afastar das partes contratantes a inconveniência de desafiar posicionamentos antagônicos.

É digno de nota que os Estados evitavam atitudes que comprometessem a efetividade/credibilidade do procedimento com que contavam, para endereçar as suas demandas. Rejeitar peremptoriamente o decidido pelo sistema de solução de controvérsias do GATT envolvia o risco de também terem ignoradas as soluções para as suas demandas futuras²²⁰. Além disso, por outro prisma, nenhum Estado gostaria de tomar para si a

²¹⁸ Das 207 representações legais apresentadas entre os anos de 1948 e o início da década de 1990, 90 ocorreram nos primeiros 30 anos de GATT. Todas as demais ocorreram nos anos que restaram de existência para a instituição.

²¹⁹ O aspecto certamente acima apontado contribuiu para a alteração do mecanismo durante a Rodada Uruguai. Para ilustrar o problema, Stoler refere que Gary Horlick “(...) pointed out that the US desire for more effective GATT dispute settlement was dictated in no small part by US agricultural exporters who had fared so poorly in GATT cases (...)”. STOLER, A.L. The WTO dispute settlement process: did the negotiators get what they wanted? **World Trade Review**, v. 3, n. 1, p. 102, March 2004. Disponível em: <<http://www.iibel.adelaide.edu.au/docs/DisputeSettlementProcess.pdf>> Acesso em: 12 mar. 2008.

²²⁰ Tratando, justamente, das razões que levaram muitas das controvérsias levantadas no âmbito do GATT/OMC terem sido decididas antes da elaboração do relatório do Painel, Busch e Reinhardt reiteram que: “*The defendant,*

responsabilidade de ser considerado um óbice para a efetividade das regras traçadas para regulamentar o comércio internacional.

Por fim, torna-se relevante referir que a decisão de levar um grande número de casos para serem discutidos pelos painéis do GATT, quando já se havia decidido pela negociação de novas regras para o comércio agrícola, foi capaz de gerar um questionamento: por que dedicar energia na interpretação de regras que tão pronto seriam alteradas pela Rodada Uruguai? É claro que havia o interesse norte-americano em evidenciar a importância que vinha dedicando à questão da ampliação ou da abertura de novos mercados para a exportação de seus produtos agrícolas. Entretanto, este certamente não era o único país com o objetivo de ampliar a sua atuação no mercado agrícola internacional. Para tanto, nenhuma oportunidade de êxito deveria ser desperdiçada, pois toda e qualquer regra do sistema multilateral poderia ser implementada até o momento em que é efetivamente alterada.

Além disso, o normal seria promover a expectativa de complementaridade entre as duas esferas que tratam da manutenção do regime comercial internacional. Depois de um longo período em que as dificuldades em liberalizar o mercado agrícola mesclaram tanto a falta de clareza e efetividade das regras negociadas quanto a arbitrária inobservância da limitada regulamentação que existia, o melhor era acreditar que a identificação das falhas nas provisões ainda em vigor poderia contribuir no processo negociador das novas regras.

Mais do que nunca, o processo de intensificação do legalismo no sistema de solução de controvérsias já havia iniciado. Quando houve a opção de os Estados Unidos recorrerem ao GATT para a apresentação de suas demandas comerciais, isso foi o primeiro indício de que as práticas exclusivamente diplomáticas estavam sendo deixadas de lado. Mesmo aquelas partes contratantes mais reticentes a qualquer modificação nesse sentido não tinham outra alternativa senão defender-se nos mesmos termos em que foram indagadas.

Sob outro prisma, porém, deve ser analisado o trabalho desempenhado pelos painelistas durante esse mesmo período. É claro que estes, aos poucos, tiveram que passar a

meanwhile, must weigh various considerations: the economic damage from potential retaliation; the desire to avoid the normative condemnation elicited by overtly breaking the trade rules; possible strategic concerns about setting a precedent which could, in turn, spark a wave of future non-compliance by others; or narrower tactical considerations". BUSCH, M.; REINHARDT, E. The Evolution of GATT/WTO Dispute Settlement. In: CURTIS, John M.; CIURIAK, Dan (eds.). **Trade Policy Research**, 2003, p. 146. Disponível em: <http://www9.georgetown.edu/faculty/mlb66/TPR2003_Busch_Reinhardt.pdf> Acesso em: 11 jun. 2008.

elaborar os relatórios, abrangendo os aspectos legais da demanda. Mas ainda assim algumas vezes não alcançavam constatações conclusivas para questões legais; em outras, eram fortemente criticados por tentarem preservar um viés diplomático em uma estrutura que estava sendo restabelecida em um modelo distinto. O relatório elaborado para o Painel estabelecido com o objetivo de analisar os subsídios concedidos pela CEE para a exportação de açúcar foi um dos recriminados pelos demais participantes do GATT. Como o texto escrito por Hudec²²¹ salienta, o fato de o programa de subsídios europeu não ter sido considerado violador do previsto no Art. XVI:3 somente pode ter ocorrido por um dos seguintes motivos:

Notwithstanding the problems in proving such a complaint, due to both an unsatisfactory legal text and a totally distorted international market, a substantial number of GATT delegations viewed the panel's inability to strike down these egregious export subsidies as a failure of either courage or legal skill or both.

1.2 A reconstrução do mecanismo de solução de controvérsias a partir da OMC

Quando comparadas com a primeira tentativa de codificação do sistema de solução de controvérsias do GATT – o *Dispute Settlement Understanding* de 1979 –, não há dúvida de que as regras instituídas pelo Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC) da OMC representaram um avanço para o sistema multilateral de comércio. Desde o momento em que foram adotadas, eliminaram a habilidade de os países vetarem unilateralmente a possibilidade de desencadear o início do estabelecimento de um Painel, mas, sobretudo, a adoção do relatório elaborado pelos painelistas. Concebidas para promoverem a eficácia do sistema multilateral de comércio, determinaram um procedimento único para solucionar as demandas apresentadas em quaisquer das áreas de abrangência do corpo normativo do GATT/OMC, além de dividirem o seu andamento em diferentes fases delimitadas temporalmente.

O sistema tratou de compreender quatro diferentes grupos: Órgão de Solução de Controvérsias, Painel, Órgão de Apelação e Painel de Árbitros. De todos esses, o Primeiro é o que conta com a maior responsabilidade, pois é o encarregado da supervisão das regras e dos procedimentos seguidos pela OMC. Em qualquer demanda apresentada por um membro da referida Organização, esse é o agente que detém a autoridade de estabelecer o Painel, de

²²¹ HUDEC, 1998, op. cit., 113.

adotar os relatórios do Painel e/ou Órgão de Apelação e de autorizar a suspensão de concessões e de outras obrigações²²².

É o pedido de consulta entre os membros da OMC – que ocorre sempre que um deles acredita que os seus direitos de acesso a mercados estão sendo violados por outro membro — que desencadeia o procedimento de solução de controvérsias do sistema multilateral. O procedimento determina, pois, prazos para que as consultas bilaterais ocorram. Assim, é o insucesso dessa tentativa de negociação prévia que determina o estabelecimento de um Painel. No exame da conduta questionada, os painelistas apresentam os seus fundamentos embasados nos fatos e nos dispositivos legais referidos no pedido e elaboram um relatório em que apresentam as suas recomendações e decisões. Esse relatório é levado para a aprovação do Órgão de Solução de Controvérsias. A aprovação do relatório do Painel vem pelo consenso entre os membros da OMC, restando a possibilidade de rejeição somente para aqueles casos em que todos discordem da decisão apresentada.

Essa ‘automaticidade’²²³ da adoção das decisões dos painéis, instituída pela regra do consenso negativo, gerou entre os membros da Organização o temor de que pudessem se tornar vinculados a uma decisão com erros em seus fundamentos legais. Deste modo, a discussão do tema nas negociações ocasionou a criação de um processo de apelação. Assim, havendo o pedido de revisão das decisões elaboradas pelos painéis, o Órgão de Apelação direciona a sua análise às questões legais apresentadas na demanda, no relatório do Painel e nas suas conclusões. Por se ater às interpretações legais desenvolvidas pela decisão do Painel, o Órgão de Apelação pode mantê-las, modificá-las ou revertê-las. Uma vez elaboradas, as recomendações do Órgão de Apelação também são submetidas à aprovação do Órgão de Solução de Controvérsias. Se for concluído pelo Painel ou pelo Órgão de Apelação que a medida questionada é inconsistente com o acordado pela OMC, a recomendação virá no

²²² WTO doc. DSU Art. 2.1: *The Dispute Settlement Body is hereby established to administer these rules and procedures and, except as otherwise provided in a covered agreement, the consultation and dispute settlement provisions of the covered agreements. Accordingly, the DSB shall have the authority to establish panels, adopt panel and Appellate Body reports, maintain surveillance of implementation of rulings and recommendations, and authorize suspension of concessions and other obligations under the covered agreements (...).*

²²³ Correntemente, o emprego do termo *automaticidade* relaciona-se aos limites temporais estabelecidos para os sucessivos estágios que as demandas percorrem. Entretanto, Hudec identifica o fenômeno da *automaticidade*, sob três perspectivas: a primeira delas diz respeito à impossibilidade de os membros da OMC bloquearem a instauração do Painel; a segunda relaciona-se ao fato de a adoção do relatório elaborado pelo painelistas ou pelos membros do Órgão de Apelação não pode ser bloqueada; a terceira está ligada à possibilidade de aplicação de retaliações. Ver: HUDEC, 1999, op. cit., p. 38-39.

sentido de estimular a alteração de tal medida para torná-la em conformidade com o sistema multilateral.

O próprio entendimento conta com dispositivos que estimulam a parte faltosa a reverter a sua situação de inadimplência. Entretanto, se os resultados das recomendações não forem implementados dentro de um prazo razoável – acordado durante as negociações de implementação —, a parte demandante deverá mobilizar-se para alcançar as compensações adequadas. As partes podem optar pela negociação em que acordam “*mutually acceptable compensation*”, possibilitando ao Estado transgressor permanecer com a medida considerada em desconformidade com o quadro normativo do GATT/OMC²²⁴. Na impossibilidade de as partes envolvidas na demanda acordarem os termos de tais compensações, a demandante deverá requerer ao Órgão de Solução de Controvérsias a autorização de suspender para com a parte demandada as concessões ou as outras obrigações dentro do acordo em questão. Também reconhecida como aplicação de contramedidas, essa autorização possibilita à parte descontente instituir medidas que restrinjam o comércio multilateral, com o objetivo de contrabalancear os prejuízos causados por aquelas medidas que a parte faltosa deixou de corrigir. Nota-se que, embora essa não seja a opção que deve ser preferencialmente acolhida, pode ocorrer a suspensão de concessões ou de outras obrigações. Assim, vale ter em mente os diferentes âmbitos de abrangência em que as retaliações poderão ser aplicadas – no mesmo ou em setores distintos do acordo analisado ou de outro acordo do quadro normativo da OMC.

O interessante é ressaltar que, quando Hudec²²⁵ escreveu sobre o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, pouco tempo depois de este ter sido estabelecido, o referido autor afirmou que a idéia da aplicação de retaliações no sistema multilateral era nova, mas que dificilmente seria seguida pelos Estados Membros da Organização. Conforme o posicionamento defendido pelo autor, “*(r)etaliation has never been the secret to enforcing GATT legal rulings*”. Desta maneira, somente a ‘ameaça de retaliações’, provavelmente,

²²⁴ WTO doc. DSU Art. 22.2: *If the Member concerned fails to bring the measure found to be inconsistent with a covered agreement into compliance therewith or otherwise comply with the recommendations and rulings within the reasonable period of time determined pursuant to paragraph 3 of Article 21, such Member shall, if so requested, and no later than the expiry of the reasonable period of time, enter into negotiations with any party having invoked the dispute settlement procedures, with a view to developing mutually acceptable compensation. If no satisfactory compensation has been agreed within 20 days after the date of expiry of the reasonable period of time, any party having invoked the dispute settlement procedures may request authorization from the DSB to suspend the application to the Member concerned of concessions or other obligations under the covered agreements.*

²²⁵ HUDEC, 1999, op. cit., p. 39-40.

apareceria entre os participantes do sistema, inconformados com a inobservância do determinado pelos relatórios.

No momento atual da OMC, o que há é um cenário distinto desse previsto por Hudec. Em se tratando de casos específicos que envolveram produtos agrícolas, não faltam exemplos de pedidos de retaliações autorizados. Agora que todos os membros da OMC contam com um mecanismo que, concomitantemente, promove a negociação direta entre os envolvidos na controvérsia e possibilita a produção de decisões que sejam obrigatórias para os participantes do litígio, a tendência de muitos deles é não hesitar em buscar os direitos que acreditam ter, através desse reforço procedimental.

De fato, de nada adiantariam os progressos alcançados nos procedimentos seguidos pelo mecanismo de solução de controvérsias, aliados ao comprometimento dos painelistas e dos membros do Órgão de Apelação em clarificar as regras da OMC, se os Estados passarem a ignorar o decidido no âmbito do sistema multilateral. Essa constatação torna-se ainda mais preocupante nas questões que tratam do comércio agrícola, porque esse setor, muitas vezes, conta com força política e econômica suficiente para evitar que o Estado inadimplente mude de comportamento.

1.2.1 A temática agrícola diante do mecanismo de solução de controvérsias da OMC

Desde a finalização da Rodada Uruguai, um significativo número de painéis concernentes à temática agrícola foi iniciado no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias da OMC²²⁶. Na maior parte dos casos, as questões levantadas envolveram aspectos que inter-relacionavam a clarificação do próprio AARU e outras provisões presentes

²²⁶ No que diz respeito, especialmente, ao Brasil, cabe referir que este é o quarto País que mais utiliza o mecanismo de solução de controvérsias da OMC (os outros países são, respectivamente: Estados Unidos, CE e Canadá). Desta forma, dos 23 Painéis de que o Brasil participou como demandante, 10 eram relacionados à questão agrícola. Cf. WTO docs. *EC— Customs Classification of Frozen Boneless Chicken*, WT/DS269; *United States— Subsidies on Upland Cotton*, WT/DS267; *EC— Export Subsidies on Sugar*, WT/DS266; *United States— Equalizing Excise Tax Imposed by Florida on Processed Orange and Grapefruit Products*, WT/DS250; *Argentina— Definitive Anti-Dumping Duties on Poultry from Brazil*, WT/DS241; *EC— Measures Affecting Soluble Coffee*, WT/DS209; *EC— Measures Affecting Differential and Favorable Treatment of Coffee*, WT/DS154; *EC— Measures Affecting Importation of Certain Poultry Products*, WT/DS69.

nos demais acordos firmados na esfera do GATT/OMC, às políticas agrícolas comerciais adotadas pelos Estados.

Nenhuma das regras estabelecidas pelo GATT/OMC instituiu a forma como os seus membros deveriam acolher em seu ordenamento jurídico interno o negociado no âmbito destas instituições. A OMC, assim como ocorreu com o seu predecessor – o GATT –, não possui autoridade para formular leis e regulamentos de aplicação direta entre os seus membros. Esta pode, apenas, monitorar as regras adotadas internamente em seus Estados Membros, na tentativa de evitar que estes estabeleçam procedimentos discriminatórios no âmbito do comércio internacional²²⁷. Aliado a isso, há a presença de termos legais amplos e vagos nos acordos negociados no sistema multilateral, que possibilitam aos membros da organização mais de uma interpretação para o mesmo dispositivo legal. Por esta razão, muitos Estados ainda resistem a mudanças em suas políticas comerciais quando um de seus parceiros comerciais decide questioná-las, diante do mecanismo de solução de controvérsias. Em outras palavras, porque apresentam a sua própria interpretação para o dispositivo legal em questão, os referidos Estados não hesitam em argumentar sobre a completa compatibilidade das medidas comerciais que adotam.

A provisão legal referente à concessão de subsídios à exportação está, pois, entre aquelas que, antes de 1995, apresentavam grandes dificuldades para a sua interpretação. Na realidade, o Art. XVI:3 do GATT/1947 foi considerado um dos Artigos de mais difícil interpretação, introduzido este entre as regras do sistema multilateral de comércio. Tal como já foi abordado ao longo deste estudo, o Art. XVI: 3 do GATT/1947 possibilita a concessão de subsídios à exportação de produtos primários, impondo somente a observância de limitações vagas, tais como a que determina que estas exportações subsidiadas não devem resultar em um “*more than an equitable share of world export trade in that product*”. Embora muitos dos casos apresentados requeressem uma interpretação precisa para a questão, a maior parte das decisões elaboradas pelos Painéis encontrava uma forma de tangenciar a discussão do tema. Assim ocorreu, por exemplo, no caso *French Wheat* (1958), quando deixou de se estabelecer um critério que pudesse ser seguido na mensuração do que pode ser considerado

²²⁷ Este controle é feito através do instrumento da *Trade Policy Review*. Conforme esclarece Goode: “*The TPRM (Trade Policy Review Mechanism) is aimed at a smoother functioning of the multilateral trading system through greater domestic and international transparency in the trade regime of covered by WTO rules, though there is an understanding that they should be related to the trade policy of the country being examined. Reviews are conducted according to a fixed timetable. The frequency of reviews is related to the share of world trade, with large traders being reviewed more often*”. GOODE, 1998, op. cit., p. 283.

“*equitable*” nas exportações de um determinado produto. Na verdade, foi somente o caso *European Communities – Refunds on Exports of Sugar* (1979), que se aproximou de uma definição para o termo, quando decidiu que “*a more than equitable share of world export trade*” ocorrerá naquelas situações em que os subsídios concedidos por um dos signatários do Acordo Geral forem capazes de deslocar as exportações de outros signatários do GATT, sem deixar de considerar as condições oferecidas pelos desenvolvimentos no mercado mundial²²⁸. Ainda assim, permanecia difícil para que um demandante pudesse basear a sua argumentação na letra do previsto pelo Artigo, já que tal atitude exigia a prova de três pontos vitais: que um subsídio à exportação, realmente, havia sido concedido pela parte demandada; que as exportações da parte demandada haviam deslocado as exportações da parte demandante e que existia um nexo causal entre o deslocamento das exportações da parte demandante e os subsídios concedido pela parte demandada.

Contudo, esta resistência observada no comportamento dos painelistas que atuaram durante a existência do regime de litígios do GATT, para a interpretação e para a definição dos termos presentes no Acordo Geral, foi deixada para trás depois que o mecanismo de solução de controvérsias da OMC foi estabelecido. Contrastando por completo com o que aconteceu no passado, tanto os painelistas quanto os membros do Órgão de Apelação da OMC têm demonstrado disponibilidade para elucidar todos os termos legais que lhes são apresentados. Tomando como exemplo, especialmente, as diferentes situações em que tanto o estabelecimento de quotas tarifárias para a importação de determinados produtos quanto a concessão de subsídios à exportação de produtos agrícolas foram analisadas, depois que o AARU foi estabelecido, é possível afirmar que, sob uma perspectiva legal, vários dos pontos dúbios sobre o tema foram esclarecidos.

Diferentemente do que foi previsto no Art. XVI:3 do GATT, que permitiu que as partes contratantes do Acordo Geral subsidiassem a exportação de produtos agrícolas, desde que estes subsídios não representassem para o país exportador mais do que uma participação eqüitativa no comércio mundial, o Art. 3²²⁹ do Acordo sobre Subsídios e Medidas

²²⁸ GATT doc. *European Communities – Refunds on Exports of Sugar*. Parag 4.17.

²²⁹ Art. 3 ASMC:

3.1 *Except as provided in the Agreement on Agriculture, the following subsidies, within the meaning of Article 1, shall be prohibited:*

(a) *subsidies contingent, in law or in fact, whether solely or as one of several other conditions, upon export performance, including those illustrated in Annex I;*

Compensatórias (ASMC) proíbe a concessão de subsídios relacionados à exportação de produtos agrícolas, salvo se permitido pelo AARU.

Embora este último trate da concessão de subsídios à exportação (sem esquecer que o mesmo também abrange os subsídios domésticos), o referido Acordo deixa de apresentar um conceito para subsídios. Assim, o ASMC também se torna relevante por trazer um conceito legal para o termo, além de indícios que auxiliam na identificação de quais programas que, efetivamente, poderão enquadrar-se nesta definição. Conforme o estabelecido pelo Art. 1º do ASMC²³⁰, os subsídios existem sempre que: há uma contribuição financeira oriunda do governo ou de um órgão público, dentro do território do Estado participante do sistema multilateral, e há um benefício concedido por meio de uma ação do governo, em termos mais vantajosos que a prática comercial do mercado.

Sobre o assunto, vale referir o caso *Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products*²³¹. Este Painel foi estabelecido depois que os Estados Unidos e a Nova Zelândia questionaram o sistema de apoio desenvolvido pelo governo do Canadá – *Special Milk Classes Scheme*²³² – para a produção doméstica e para a exportação de leite, além do regime de quotas tarifárias estabelecido por este País, para a importação de leite líquido (*fluid milk*). No que diz respeito à concessão de subsídios, o Órgão

(b) *subsidies contingent, whether solely or as one of several other conditions, upon the use of domestic over imported goods.*

²³⁰ Art. 1 ASMC:

1.1 For the purpose of this Agreement, a subsidy shall be deemed to exist if:

(a)(1) there is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member (referred to in this Agreement as “government”), i.e. where:

(i) a government practice involves a direct transfer of funds (e.g. grants, loans, and equity infusion), potential direct transfers of funds or liabilities (e.g. loan guarantees);

(ii) government revenue that is otherwise due is foregone or not collected (e.g. fiscal incentives such as tax credits)(1);

(iii) a government provides goods or services other than general infrastructure, or purchases goods;

(iv) a government makes payments to a funding mechanism, or entrusts or directs a private body to carry out one or more of the type of functions illustrated in (i) to (iii) above which would normally be vested in the government and the practice, in no real sense, differs from practices normally followed by governments; or

(a)(2) there is any form of income or price support in the sense of Article XVI of GATT 1994; and

(b) a benefit is thereby conferred.

²³¹ Cf. WTO doc. WT/DS103 e WT/DS113 - *Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products.*

²³² Em 1995, a política agrícola canadense voltada para a produção de laticínios foi alterada em razão do AARU. Conforme o previsto no AARU, os Estados Membros da OMC deveriam reduzir as medidas de apoio doméstico e os subsídios à exportação que eram diretamente vinculados à produção. O Canadá decidiu não alterar a sua política de quotas para a produção de produtos lácteos. No entanto, substituiu o programa de subsídios à exportação, financiado pelos seus produtores, por um novo sistema de classificação de preços para a comercialização de laticínios - *Special Milk Classes*. Este sistema permitia a estes processadores comprarem leite para exportação a preços menores que para o leite destinado ao mercado doméstico.

de Apelação reiterou que somente existe uma medida deste tipo, quando nela é possível identificar todos os elementos constitutivos de um subsídio, tal como apontado pelo ASMC²³³. Outro aspecto relacionado ao caso, que deve ser mencionado, refere-se ao fato de que nem toda contribuição financeira será dada diretamente por um governo através de dinheiro. Esta situação foi abordada pelo caso *Dairy*, quando o Órgão de Apelação declarou que um subsídio no termos do Art. 1.1 do ASMC existe se “*a grantor makes a financial ‘contribution’ wich confers a ‘benefit’ on the recipient, as compared with what would have been otherwise available to the recipient in the marketplace.*” Em outras palavras, o Órgão de Apelação decidiu expressar a necessidade de nexos causal entre a concessão de uma contribuição financeira governamental e o recebimento de um benefício por um determinado setor da Economia.

Entre os casos iniciados mais recentemente, merece destaque o *EC – Exports Subsidies on Sugar*²³⁴. Em setembro de 2002, o Brasil realizou uma solicitação de consultas com as CE, em relação aos subsídios europeus à exportação de açúcar²³⁵. O objetivo dessa ação do Brasil era demandar pelo cumprimento das obrigações acordadas para o setor na Rodada Uruguai e reduzir o impacto das políticas comunitárias em relação à produção açucareira.

Em termos históricos, a regulamentação comunitária sobre o açúcar nas CE deriva de dois tipos de circunstância, quais sejam, as proteções nacionais dadas ao setor de cada Membro anteriormente à formação da Comunidade Econômica Européia (CEE), ou a sua adesão a esta, e os acordos comerciais travados entre França e Reino Unido e suas respectivas ex-colônias.

De fato, o estabelecimento da PAC, paralelamente à instauração de um mercado comum para os produtos agrícolas, foi a solução encontrada para o problema da inclusão da agricultura no Mercado Comum Europeu, sem contudo privar este setor das garantias oferecidas pelas políticas nacionais até então. Portanto, a situação anterior ao Tratado de Roma – em que se visualizavam políticas nacionais extremamente protecionistas – foi reformulada a partir da utilização de técnicas uniformes de intervenção, o que possibilitou a

²³³ WTO doc. WT/DS103/AB/R, *Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products*. par. 85.

²³⁴ WTO doc. WT/DS266. *EC – Exports Subsidies on Sugar*.

²³⁵ WTO doc. WT/DS266/1 *EC – Exports Subsidies on Sugar*.

formação de um mercado comum agrícola. A organização da PAC ainda baseia-se, essencialmente, na política de estruturas agrárias e na política de preços e mercados. A idéia do primeiro tipo de política aqui referida está em fazer com que certas regiões e setores alcancem sistemas mais racionais de produção. Assim, possam desenvolver processos de adaptação das estruturas agrícolas, ao melhorarem os sistemas de produção, ao ajustarem as áreas de exploração agrícola e ao possibilitarem a formação profissional dos agricultores. Além disso, cabe referir que este tipo de atuação não foi vedado pelo AARU, estando esta incluída entre as exceções previstas na conhecida caixa verde, isto é, os apoios nacionais com pequeno caráter distorcivo ao comércio internacional. A política de preços e mercados baseia-se, fundamentalmente, na perspectiva de intervenção comunitária e nacional nos mercados, a partir da qual se procura ajustar a oferta e a demanda, tornando-os estáveis.

Por certo, através da simples observância do previsto no AARU, reconhece-se a existência de condicionantes ao comércio das CE com terceiros, ao passo que as comunidades não deixaram de negociar metas e prazos para tais ajustes institucionais. Mesmo assim, muitos desses compromissos não foram cumpridos conforme o estabelecido. Prova disso está no fato de que, atualmente, as CE são uma das maiores produtoras mundiais de açúcar, tanto em volume de produção e exportação, quanto também de importação. Assim, acabaram interferindo nas relações comerciais de países de produção eficiente, entre eles o Brasil, impedidos de vender o seu produto, mesmo barato, no mercado europeu. Na verdade, foi baseada na situação acima descrita, a origem do contencioso estabelecido na OMC. Porém, a inverdade das discussões sobre o setor açucareiro das Comunidades não se restringem ao caso levado ao Órgão de Solução de Controvérsias. Essas alcançam as negociações da Rodada Doha, ao ponto de se tornarem um dos pontos-chave na dificuldade de avanços nas discussões multilaterais.

Com isso, foram questionados, pelo Brasil, principalmente dois pontos do regime comunitário do açúcar: a exportação de excedentes da produção e a reexportação subsidiada do açúcar proveniente dos países da ACP e da Índia. Na verdade, são restrições ao acesso no mercado europeu por meio de cotas e de altas tarifas ao açúcar refinado, além da promoção artificial das exportações das comunidades, que impõem limites à participação no mercado internacional de países exportadores como o Brasil e que causam a queda dos preços internacionais do produto.

Diante desse quadro, a política desenvolvida pelas CE, estabelece que o volume da produção açucareira que recebe preços sustentados seja limitado por um sistema de quotas (A, B e C) distribuídas aos agricultores. Com relação à quota “A”, o priorizado é atender o consumo doméstico de açúcar entre os países do bloco e, por essa razão, os preços são mais altos. A quota “B” abrange uma quantidade adicional de açúcar, que inclui aquilo que ultrapassa a quota definida para o consumo doméstico, e que tem seus preços sustentados como uma compensação por não ter sido vendida ao preço doméstico. A produção que excede a soma das quotas “A” e “B” compõe o que se denomina de quota “C”. Esta se volta para o mercado externo e para o qual não se estabelece qualquer nível de preços sustentados. Porém, mesmo sem receber subsídios diretos, o expressivo volume exportado pelo bloco desse excedente de produção, tem suscitado uma série de questionamentos. Advém daí uma das principais questões discutidas no contencioso tratado, de modo que se indaga sobre essa forma de subsídio cruzado utilizada pelas CE.

Na verdade, o regime de açúcar adotada pelas CE fez com o bloco se tornasse auto-suficiente na produção desse bem, a ponto de tonar-se – a partir da década de 1980 – o maior exportador mundial. As exportações provenientes dos países comunitários acabaram representando cerca de 50% das exportações mundiais de açúcar refinado. Em consequência, surgiram questionamentos sobre a possibilidade de essa política ter assegurado retornos suficientemente elevados para estimular a produção e a oferta de excedentes a preços competitivos no mercado mundial²³⁶.

Esse mecanismo é denominado como o subsídio cruzado para as exportações de açúcar. Em outros termos, isso diz respeito ao mecanismo pelo qual os subsídios providos a uma iniciativa lucrativa são transferidos para outra. Deste modo, embora se afirme que as exportações das CE não foram subsidiadas além do limite estabelecido no AARU, uma parcela considerável dos recursos transferidos aos produtores europeus para produzir certo volume de quota do produto possibilitou a geração de excedentes exportáveis além do volume regulamentado, ainda que este não tenha sido transferido diretamente ao produtor de açúcar para a geração desses excedentes. Com isso, diante da situação relatada, tem-se que os produtores são, portanto, indiretamente subsidiados pelas quotas, caracterizando o subsídio

²³⁶ COSTA, C. C.; BURNQUIST, H. L. O subsídio cruzado às exportações de açúcar da União Européia: impacto sobre as exportações brasileiras de açúcar. **Revista Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v.10, n. 1, p. 92, 2006.

indireto²³⁷.

Nesse sentido, após consultas com as CE, Brasil, Austrália e Tailândia requereram a instauração de um Painel no Órgão de Solução de Controvérsias, o qual foi composto em 29 de agosto de 2003. Houve a análise do caso, e os integrantes desse Painel emitiram o Relatório Final, em 15 de outubro de 2004, dando ganho de causa aos países requerentes. As CE apresentaram recurso em 13 de janeiro de 2005, ao Órgão de Apelação, sendo que em 28 de abril de 2005 foi dado novamente resultado favorável aos demandantes. Por fim, as Comunidades decidiram por implementar as recomendações do Órgão de Solução de Controvérsias, com a ressalva de que necessitariam de um prazo de dois anos para realizar tal ação. Como isso não foi aceito pelos países demandantes, houve o uso da arbitragem; razão pela qual foi estipulado um prazo de 12 meses e 3 dias para a adequação à decisão do Órgão de Solução de Controvérsias, que, em geral, restringiu as exportações europeias em 1.273.500 toneladas de açúcar ao ano²³⁸.

Em reunião realizada no Órgão de Solução de Controvérsias em junho de 2006, as CE reafirmaram as reformas realizadas no regime europeu de açúcar e, com isso, a reestruturação do mercado europeu. Para as CE, as recomendações do Órgão de Solução de Controvérsias já tinham sido implementadas. Ainda assim, houve a realização de um acordo procedimental (*sequencing agreement*), em que os demandantes reservaram a prerrogativa de passar à retaliação após a conclusão de um Painel de Implementação (Artigo 21, §5, ESC), caso as exportações subsidiadas não se alterem na forma como foi deliberado pelo Órgão de Solução de Controvérsias. Em função disso, Brasil, Austrália e Tailândia seguem acompanhando os instrumentos adotados no novo regime açucareiro europeu, particularmente em relação ao controle das exportações em termos de quantidade e de gastos orçamentários com subsídios.

²³⁷ Ibid., p. 92-93.

²³⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. **Negociações Internacionais:** Barreiras Não-Tarifárias. p. 5-8. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/negInternacionais/barExtInfComerciais/barNaoTarifarias.php>>. Acesso em: 30 abr. 2007.

1.2.2 A aplicação de retaliações diante da resistência do país violador em cumprir os compromissos definidos pelo mecanismo de solução de controvérsias

O esperado do regime estabelecido para a solução de controvérsias comerciais entre os membros da OMC sempre foi contar com a colaboração dos Estados considerados faltosos, no sentido de estes manterem-se alinhados com os compromissos assumidos para a continuidade do processo de liberalização comercial internacional. O principal propósito dos relatórios elaborados pelos Painéis e/ou Órgão de Apelação está em esclarecer e clarificar os direitos e as obrigações dos membros da OMC através da interpretação dos termos legais previstos nas regras dos Acordos firmados no âmbito do GATT/OMC. Assim, elucidadas as dúvidas concernentes ao significado dos termos legais utilizados pelos negociadores do Acordo analisado no mecanismo de solução de controvérsias, não haveria uma razão para que os Estados não acatassem ao decidido nos Painéis e/ou Órgão de Apelação.

Com efeito, a opção de um Estado em buscar reequilibrar direitos e obrigações através da retirada de concessões comerciais afeta negativamente as suas relações de trocas e contraria os objetivos do sistema multilateral. Algumas vezes, porém, a adoção de compensações ou a suspensão de concessões é alternativa que resta se um Estado resiste para colocar as medidas protecionistas e/ou discriminatórias que adota em conformidade com as regras negociadas multilateralmente.

Diante dessa reflexão, salienta-se a relevância em se discutir, por um lado, o propósito da aplicação de retaliações e, por outro, o alcance da adoção desse tipo de medida. Tanto o primeiro ponto levantado quanto o segundo giram em torno de um questionamento simples, porém elementar: os instrumentos disponibilizados pelo ESC – a compensação e a retaliação – conseguem, efetivamente, induzir os Estados considerados violadores pelo mecanismo de solução de controvérsias a adequarem as suas políticas comerciais nacionais às regras negociadas no âmbito do sistema multilateral?

Conforme o expresso por Judith Bello²³⁹, a adoção de um relatório pelo Órgão de Solução de Controvérsias abre as seguintes possibilidades para o Estado declarado em falta

²³⁹ BELLO, J. The WTO Dispute Settlement Understanding: Less is More. *The American Journal of International Law*, v. 90, n. 3, p. 416-417, 1996.

com as regras da OMC: adequar a medida considerada em desacordo com o sistema, oferecer concessões pelo prejuízo causado ou se submeter à aplicação de medidas de retaliação. Na concepção da autora, um Estado poderia escolher entre acatar ou não ao decidido no âmbito da OMC. Nesse sentido, esse caráter *elective*²⁴⁰ da decisão do Estado faltoso estaria baseado no argumento de que as regras negociadas no âmbito da OMC não comprometem – *binding* – os Estados, no sentido tradicional conferido ao vocábulo. Na realidade, complementa a sua linha de raciocínio, reiterando que: “*The WTO has no jailhouse, no bail bondsman, no blue helmets, no truncheons or tear gas. Rather the, WTO – essentially a confederation of sovereign national governments – relies upon voluntary compliance. The genius of of the GATT/WTO system is the flexibility with which accommodates the national exercise of sovereignty.*”²⁴¹. Entretanto, Judith Bello parece estar equivocada quando confere a um Estado o direito de decidir a maneira como se portar diante de sua própria inadimplência²⁴². Uma das principais falhas do posicionamento defendido pela autora estaria no fato de esta ter construído parte da sua argumentação, equiparando o contexto em que foram negociadas as regras do GATT aos objetivos buscados através da OMC.

Certamente, não há como tentar transpor o que havia no período em que o GATT foi estabelecido para a realidade que já existia com a criação da OMC²⁴³. Na realidade, o sistema já confere suficiente ‘flexibilidade’ para os seus participantes, quando possibilita a negociação de exceções na observância dos objetivos que persegue — da mesma forma, quando não determina como os seus membros devem acolher em seu ordenamento jurídico interno, o negociado no âmbito da organização. Contudo, depois que as recomendações e as decisões

²⁴⁰ Ibid., p. 417.

²⁴¹ BELLO, loc. cit.

²⁴² Mesmo que se admitisse a inexistência de hierarquia entre as três hipóteses anteriormente referidas, uma alternativa mais próxima da lógica seria a de conferir ao Estado que venceu o litígio o direito de escolher qual das alternativas melhor lhe conviesse. De uma certa maneira, este é o posicionamento defendido por Christine Gray, quando trata de explicar sobre a responsabilidade do Estado no Direito Internacional Público. Nesse sentido, a autora afirma que: “*The determination of the consequences of a breach of international law is left initially to the discretion of the injured state; there are many examples of claims completely out of proportion with the injury suffered being met and also of similar breaches of international law being followed by different means and amounts of reparation*”. Cf. GRAY, C. *Judicial Remedies in International Law*. **Oxford Monographs in International Law**, 190, 1987, p. 6.

²⁴³ “*Article II of the GATT prohibits member governments from imposing tariffs beyond rates agreed in trade negotiations. The first six rounds of GATT trade negotiations between 1947 and 1975 were devoted exclusively to reducing tariffs. Yet, despite the central import of tariff levels to the GATT’s successor before 1980, Article XXVIII authorizing trading partners to renegotiate tariffs levels when local politics or a change in the domestic economic required it. The only sacred, inviolable aspect of the GATT was the overall balance of rights and obligations, of benefits and burdens, achieved among members through negotiations. (...) The WTO substantially improved the GATT rules for setting disputes but did not alter the fundamental nature of the negotiated bargain among sovereign member states. Compliance with the WTO, as interpreted through dispute settlement panels, remains elective*”. BELLO, 1996, op. cit., p. 417.

dos relatórios forem aprovadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias, os Estados deverão compreender a importância do cumprimento do estabelecido. Em razão do próprio fato de a OMC não ter autoridade para compelir um Estado a seguir as suas decisões, é claro aqui que há a possibilidade de este se negar a cumprir o estabelecido pelos relatórios aprovados pelo Órgão de Solução de Controvérsias. Quando isso ocorre, no entanto, essa decisão deve ser vista pelos demais membros da OMC como arbitrária e em contrariedade com os objetivos da liberalização comercial multilateral.

Importa referir que no próprio texto do Entendimento de Solução de Controvérsias encontram-se os fundamentos jurídicos para embasar a construção dessa linha de raciocínio. Isso porque o previsto no Art. 3.7 do ESC²⁴⁴ estabelece uma ordem hierárquica para a adoção de soluções permitidas pelo sistema multilateral:

(...) the first objective of the dispute settlement mechanism is usually to secure the withdrawal of the measures concerned if these are found to be inconsistent with the provisions of any of the covered agreements. The provision of compensation should be resorted to only if the immediate withdrawal of the measure is impracticable and as a temporary measure pending the withdrawal of the measure which is inconsistent with a covered agreement. The last resort which this Understanding provides to the Member invoking the dispute settlement procedures is the possibility of suspending the application of concessions or other obligations under the covered agreements on a discriminatory basis vis-à-vis the other Member, subject to authorization by the DSB of such measures.

Embora aquilo que está expresso nessa provisão, poderia haver alguma dúvida quanto à ordem estabelecida, uma vez que a letra do Artigo emprega o vocábulo “*usually*”, para referir qual é o objetivo primordial do mecanismo de solução de controvérsias. Entretanto, se surgir uma dúvida nesse sentido, há a necessidade de se recordar que os membros da Organização também podem recorrer ao sistema de controvérsias da OMC nas situações de

²⁴⁴ Além do Art. 3.7 do ESC, os seguintes Artigos ilustram o afirmado:

Art. 19.1: Where a panel or the Appellate Body concludes that a measure is inconsistent with a covered agreement, it shall recommend that the Member concerned bring the measure into conformity with that agreement.

Art. 21.1: Prompt compliance with recommendations or rulings of the DSB is essential in order to ensure effective resolution of disputes to the benefit of all Members.

Art. 22.1: Compensation and the suspension of concessions or other obligations are temporary measures available in the event that the recommendations and rulings are not implemented within a reasonable period of time. However, neither compensation nor the suspension of concessions or other obligations is preferred to full implementation of a recommendation to bring a measure into conformity with the covered agreements. Compensation is voluntary and, if granted, shall be consistent with the covered agreements.

Art. 22.8: The suspension of concessions or other obligations shall be temporary and shall only be applied until such time as the measure found to be inconsistent with a covered agreement has been removed, or the Member that must implement recommendations or rulings provides a solution to the nullification or impairment of benefits, or a mutually satisfactory solution is reached. (...)

non violation. Nesses casos, a incompatibilidade do Estado faltoso com o sistema nem sempre exige a eliminação da medida em questão. O Entendimento permanece sugerindo, no entanto, a implementação das recomendações feitas no relatório. Deste modo, como o Art. 26: (1) (b) do ESC determina:

(...) where a measure has been found to nullify or impair benefits under, or impede the attainment of objectives, of the relevant covered agreement without violation thereof, there is no obligation to withdraw the measure. However, in such cases, the panel or the Appellate Body shall recommend that the Member concerned make a mutually satisfactory adjustment

Outro aspecto que deve ser destacado para explicar que a aplicação de retaliações somente deveria ser utilizada em situações extremas é a constatação de que na maior parte das vezes tal medida não gera ganhos para sociedade e, ainda, pode causar prejuízos no próprio Estado que foi autorizado a aplicá-la. Assim, mesmo quando a retaliação é autorizada pela OMC, não é fácil a decisão do governo vencedor de como aplicá-la sem prejudicar os seus próprios consumidores. Por conseguinte, difícil é definir quais são os setores que devem e/ou podem ser atingidos por esse tipo de medida e quais os interesses que devem ser priorizados.

Com efeito, a forma ‘tradicional’ de imposição de retaliações, por exemplo, não se adapta às novas necessidades exigidas para a intensificação do processo de liberalização comercial multilateral. Mais do que nunca, a elevação de alíquotas tarifárias para a importação de determinados produtos oriundos do Estado que gerou a contramedida nem sempre restabelece o equilíbrio entre as perdas e os ganhos das relações comerciais entre os países litigantes. É verdade que o aumento tarifário pode mobilizar a atuação dos exportadores que estão sofrendo com os efeitos de tal contramedida, no sentido de pressionarem o seu governo para que este se alinhe com as regras da OMC. Entretanto, a configuração desse “*ideal scenario is very much dependant on the size and importance of the domestic market of the retaliating country in relation to the non-complying country*”²⁴⁵. Para aquelas situações em que o valor exportado do país faltoso é muito baixo, dificilmente a aplicação de retaliações será encarada com suficiente seriedade para provocar o cumprimento do decidido pelo Painel e/ou Órgão de Apelação.

²⁴⁵ RUSE-KHAN, H. A Pirate of the Caribbean? The attractions of suspending TRIPs obligations. **Journal of International Economic Law**, v.11, n.2, p. 331, 2008.

Já que a disparidade dos valores das relações de trocas comerciais entre os Estados litigantes pode tornar inócua uma medida de retaliação, algum tipo de estratégia deve ser traçado. Uma das formas possíveis é recorrer à leitura do Art. 22.3 do ESC para conduzir a aplicação das autorizadas. Dessa forma, quando esse Artigo define as diferentes modalidades de retaliação que podem ser impostas contra o Estado faltoso, também determina que estas devam atingir, em primeiro lugar, o mesmo setor do produto que ensejou a controvérsia; em segundo lugar, outros setores regidos pelo mesmo acordo e, em último caso, as concessões decorrentes de outro acordo. Com isso, o artigo reitera a possibilidade de um litígio envolvendo um determinado setor da Economia produzir efeitos em outros setores, pois permite a aplicação de retaliações cruzadas – *cross retaliation*.

Ao que parece, no entanto, essa é a única alternativa que resta aos Estados com menor poder político e econômico, pois, como Ruse-Khan²⁴⁶ assevera a imposição tradicional de retaliações “*cannot offer a realistic option to enforce WTO obligations if performed against considerably larger economies*”. São amparados nessa alternativa que alguns países em desenvolvimento vêm buscando uma forma de minimizar as assimetrias inerentes ao sistema.

O relevante é observar que, até esse momento, somente dois países foram autorizados pela OMC a fazerem uso desse mecanismo: a Antigua e Barbuda — contra os Estados Unidos, em 2007, sobre *sites* de apostas *on-line* —, e o Equador — contra as CE, em 2000, sobre a exportação de bananas. Quando a Antigua requereu o direito de aplicar retaliações cruzadas contra os Estados Unidos, enfatizou em suas argumentações que:

(...) ceasing all trade whatsoever with the United States (approximately US\$180 million annually, or less than 0.02 per cent of all exports from the United States) would have virtually no impact on the economy of the United States, which could easily shift such a relatively small volume of trade elsewhere²⁴⁷.

No mesmo sentido, ao autorizar a aplicação de retaliações cruzadas, o Painel de arbitragem requerido pelo Equador expressou que:

We emphasize that it is obviously impossible to suspend concessions or other obligations for a particular amount of nullification or impairment under one sector or agreement and simultaneously for that same amount under another sector or a different agreement. However, once a certain level of nullification or impairment has been determined by the Arbitrators, suspension may be practicable and effective

²⁴⁶ Ibid., p. 332.

²⁴⁷ WTO doc. WT/DS285/22. *United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, parag. 3.

under the same sector(s) and/or agreement(s) where violations have been found only for part of that amount. In such a situation, suspension for the residual amount of nullification or impairment may be practicable or effective in another sector under the same agreement or possible only under another agreement as is the case in this dispute²⁴⁸.

Recentemente, o Brasil também requereu ao Painel de árbitros da OMC o direito de adotar retaliações cruzadas contra os Estado Unidos. Esse Painel será somente decidido em junho, oportunidade em que irá definir o valor e o setor que a retaliação deverá alcançar. Conforme o pedido do Brasil, caso as retaliações sejam realmente implementadas, o acordo que terá os direitos garantidos suspensos, será o Acordo TRIPs. Das possibilidades de aplicação de retaliação cruzada, a suspensão dos direitos de propriedade intelectual, realmente parece ser a mais adequada para os países em desenvolvimento. Na realidade, para esse grupo de países, a possibilidade de retaliar nesse setor apresenta aspectos positivos. Podem diminuir as assimetrias do sistema, porque se garante um maior poder de barganha ao país com pouca representatividade em suas relações comerciais.

Quando o Acordo TRIPs foi negociado na Rodada Uruguai, a pressão para que aquele fosse adotado no âmbito da OMC vinha de grandes empresas norte-americanas e/ou européias. No campo da indústria de produtos farmacêuticos, por exemplo, quase todas as empresas que desenvolvem novas tecnologias estão sediadas em países desenvolvidos. Subramanian e Watal estimam que, desde a implementação do TRIPs, os lucros de uma empresa farmacêutica podem alcançar milhões de dólares²⁴⁹. Por conseguinte, retaliações concentradas nesse setor estruturariam de imediato um *lobby* junto ao governo, para pressionar pela alteração ou pela eliminação das medidas em desacordo com as regras da OMC. Sob esse prisma, esse tipo de retaliação seria benéfico.

Outro aspecto, no entanto, também pode ser levantado. Naquelas situações em que a medida em desalinho com a decisão da OMC tardasse para ser alterada, a suspensão dos direitos de propriedade intelectual poderia contribuir para o desenvolvimento do país e ainda, indiretamente, acolher parte dos interesses do setor lesado. Se tal setor que deu origem às contramedidas é, por exemplo, o agrícola, a suspensão dos direitos de propriedade industrial poderia ser na área das sementes, dos insumos ou dos defensivos agrícolas. Em outras

²⁴⁸ WTO doc. WT/DS27/ARB/ECU, § 176.

²⁴⁹ SUBRAMANIAN, A.; WATAL, J. Can TRIPs serve as an enforcement device for developing countries in the WTO? *Journal of International Economic Law*, p. 406-407, 2000.

palavras, quando o setor é pertinentemente escolhido, esta contramedida, além de legal, poderá ser viável e efetiva.

Não se ignora o fato de os direitos da propriedade intelectual serem privados e o risco que há de as empresas atingidas pela retaliação questionarem sobre a legalidade da contramedida em cortes nacionais. Nesse caso, o problema poderia ser resolvido através de uma legislação adotada no âmbito interno, que possibilitasse a suspensão desses direitos, naqueles casos em que os Estados vencidos nos contenciosos apresentados diante da OMC deixassem de implementar a decisão do Órgão de Solução de Controvérsias²⁵⁰.

2 Os países em desenvolvimento no regime de controvérsias da OMC

A reiterada afirmação da doutrina especializada de que o processo de “adensamento da juridicidade” vivenciado na atual fase do sistema multilateral de comércio contribuiu para a intensificação da credibilidade no sistema multilateral veio seguida por um ônus excessivo para os membros menos desenvolvidos da Organização.

As dificuldades vivenciadas pelos países em desenvolvimento no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias da OMC são, freqüentemente, traduzidas em termos de ‘custos’. Guzman e Simmons, por exemplo, identificam estes como sendo a *capacity constraints* e *power constraints*²⁵¹. O primeiro deles está relacionado aos limites impostos aos países em desenvolvimento, devido à carência de recursos financeiros e humanos dos quais sofrem. Refere-se ao empenho demandado dos países em desenvolvimento, antes mesmo de estes ingressarem com uma demanda diante do regime de controvérsias na OMC (isto é, carência de recursos financeiros, profissionais especializados e informações). O segundo tipo

²⁵⁰ No Brasil, encontra-se em tramitação o Projeto de Lei n. 1893/2007, que tem por objetivo possibilitar a adoção de contramedidas sobre os direitos de propriedade intelectual pelo descumprimento das decisões e das recomendações elaboradas no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias da OMC.

²⁵¹ “We identify and isolate two main costs associated with WTO disputes: *political costs* (relevant to the *power hypothesis*) and *resource costs* (relevant to the *capacity hypothesis*). *Political costs* include any form of retaliation or sanction that a complainant might suffer in response to its filing a case. *Resource costs* include the financial, institutional, and human capital costs of a dispute. These costs are more easily borne if the state has greater capacity.” Cf. GUZMAN, A. and SIMMONS, B. *Power Plays & Capacity Constraints: The Selection of Defendants in WTO Disputes*. UC Berkeley Public Law Research Paper No. 660501, 2005, p. 7. Disponível em <SSRN: <http://ssrn.com/abstract=660501> or DOI: 10.2139/ssrn.660501> Acesso em: 02/03/2009.

de desafio manifesta-se através das limitações impostas pelas diferenças do poder de barganha política e econômica entre os participantes do sistema. Nesse sentido, essas se evidenciam, por exemplo, toda vez que os países mais influentes se negam a cumprir as recomendações e as decisões adotadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias.

Assim, parte da origem das dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento pode ser dimensionada a partir da simples observação de que a OMC conta com um quadro normativo que agrega 19 acordos comerciais²⁵², sobre os mais variados temas referentes às relações de trocas comerciais entre os seus 153 Estados Membros²⁵³. De fato, não tem sido nada fácil ultrapassar as dificuldades impostas pelas limitações de recursos financeiros e humanos que já existiam no período do GATT, em uma organização que expande a sua atuação em diversas direções. Como Marc Busch e Eric Reinhardt asseveraram:

By adding 26,000 pages of new treaty text, not to mention a rapidly burgeoning case law; by imposing several new stages of legal activity per dispute, such as appeals, compliance reviews, and compensation arbitration; by judicializing proceedings and thus putting a premium on sophisticated legal argumentation as opposed to informal negotiation; and by adding a potential two years or more to defendants' legally permissible delays in complying with adverse rulings, the WTO reforms have raised the hurdles facing [developing countries] contemplating litigation²⁵⁴.

Entretanto, as limitações impostas pela ainda existente *power constraints* são, especialmente, desalentadoras. Na verdade, ainda é difícil para os países em desenvolvimento assimilarem que numa organização que clama para si as vantagens de ter ‘evoluído’ de um sistema *power-oriented* para outro *rule-oriented*²⁵⁵, tenham que enfrentar também o comportamento arbitrário de alguns de seus membros. Essa situação não surpreenderia se esse fosse o período que foi marcado por um sistema baseado em um viés, essencialmente, diplomático. É, pois, um momento, cuja relação constituída entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento não era outra, senão aquela que abrangia a submissão dos últimos, ao poder político, econômico e, até mesmo, militar dos primeiros.

²⁵² Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm>.

²⁵³ Desde de 23 de julho de 2008, a OMC conta com 153 membros. A lista desses membros consta do site da Organização. Disponível em: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm

²⁵⁴ BUSCH, M.; REINHARDT, E. Testing International Trade Law: Empirical Studies of GATT/WTO Dispute Settlement. In: _____. **The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honor of Robert E. Hudec**, 2002. p. 467.

²⁵⁵ Cf. JACKSON, John H. **The World Trade System: Law and Policy of International Economic Relations**. 2. ed. Cambridge: The MIT Press, 1997. p. 109.

Por óbvio, as assimetrias políticas e econômicas que existiam entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento durante o período do GATT não desapareceram com a OMC. Em litígios que envolvem uma extrema vulnerabilidade política, com efeitos marcantes na esfera econômica, não será somente a lógica de uma decisão desenvolvida através de um raciocínio técnico-jurídico, oriundo dos Painéis ou do Órgão de Apelação da OMC, que convencerá os países com maior poder de barganha a modificarem as suas medidas julgadas incompatíveis com o sistema multilateral de comércio.

Ainda assim, os países em desenvolvimento não devem se acovardar pelas dificuldades que a condução de uma demanda diante da OMC pode apresentar. Devem manter em mente que a falta de avanço nas negociações da Rodada Doha pode exercer algum tipo de influência sobre uma postura mais litigiosa ou menos litigiosa entre os membros da OMC. Enquanto a esfera negociadora não apresenta grandes mudanças no cenário em que se desenvolve, o mecanismo de solução de controvérsias será o principal instrumento que os membros da Organização irão contar para garantir um maior acesso de seus produtos em outros mercados.

2.1 Os desafios impostos aos países em desenvolvimento no mecanismo de solução de controvérsias da OMC

Não se questiona que a participação dos países em desenvolvimento no regime de controvérsias aumentou, desde que estabelecido o sistema da OMC. Contudo, aquela ainda é modesta, quando se observam os dados de que 76% dos Painéis iniciados no mecanismo de solução de controvérsias da OMC estiveram restritos a um pequeno número de países: Estados Unidos, CE, Canadá, Brasil, Índia, México, Coreia, Japão, Tailândia e Argentina²⁵⁶.

Ainda assim, esse número apresenta vantagens se comparado com o cenário que antecede ao ano de 1995. Antes dessa data, mesmo esses países em desenvolvimento que

²⁵⁶ FRANCOIS, J.; HORN, H.; KAUNITZ, N. Trading Profiles and Developing Country Participation in the WTO Dispute Settlement System. **ICTSD**: Dispute Settlement and Legal Aspects of International Trade, paper n. 6, December 2008. Disponível em: < http://ictsd.net/downloads/2009/02/trading_profiles.pdf>, Acesso em: 12/02/2009.

estão incluídos na lista acima referida e que, atualmente, participam com maior frequência do mecanismo de solução de controvérsias, sentir-se-iam desestimulados em apresentarem as suas demandas por conhecerem o risco de as decisões do GATT nem sempre serem capazes de influenciar qualquer mudança na política comercial questionada multilateralmente.

Sobre este ponto, Karen Alter²⁵⁷ relata que um diplomata sediado em Genebra lhe contou que o Brasil somente não iniciou uma demanda contra as Comunidades Europeias questionando o tratamento conferido ao seu café solúvel, durante o período do GATT, porque sabia que o relatório do painel seria bloqueado. No âmbito do novo mecanismo, as negociações restaram improdutivas até o momento em que o Brasil notificou as CE, a decisão de que requereria, formalmente, o procedimento de consultas diante do Órgão de Solução de Controvérsias. Depois do comunicado, as CE concordaram em oferecer concessões e a disputa foi resolvida, sem a necessidade do estabelecimento de um painel.

De fato, as alterações inseridas no sistema multilateral pelo Entendimento sobre Solução de Controvérsias foram importantes para revigorar entre alguns países em desenvolvimento²⁵⁸ a disposição necessária para contestarem legalmente a adoção de iniciativas protecionistas. Gradualmente, um maior número de países em desenvolvimento demonstra interesse em demandar os seus direitos, diante do regime de controvérsias da OMC. Para ilustrar, vale seguir referindo a atuação do Brasil em alguns contenciosos agrícolas que ganharam destaque, tais como a questão com as CE quanto à reclassificação aduaneira para cortes de frango salgado (DS 269); a consulta e o posterior Painel realizados concernentes a impostos quanto ao suco de laranja (DS 250), na qual o Brasil acabou suspendendo o contencioso no Órgão de Solução de Controvérsias, devido à adequação realizada pelos Estados Unidos em suas normas quanto ao tema; o caso estabelecido com a

²⁵⁷ Cf. ALTER, K. *International Affairs*: Royal Institute of International Affairs 1944, v. 79, n. 4, p. 785-786, 2003.

²⁵⁸ Quanto à não-participação no sistema multilateral de todos os países em desenvolvimento, os altos custos necessários para a apresentação de uma demanda estão aliados a outra razão bastante simples: em termos comparativos, estes não apresentam representatividade na Economia mundial. Na verdade, mesmo os países em desenvolvimento que poderiam se apresentar como potenciais demandantes no sistema de controvérsias, muitas vezes desistem de iniciar um Painel porque possuem aqueles um pequeno número de consumidores, incapaz de tolerarem os preços no mercado mundial. Conforme o sistema de compensações/retaliações, esses países em desenvolvimento não contam com a capacidade para gerar perdas políticas e econômicas nos países faltosos, a ponto de estes últimos enfrentarem suficiente pressão em âmbito interno para alterarem as políticas identificadas como incompatíveis com o sistema. Assim, o valor relativamente baixo envolvido em alguns dos pleitos que poderiam ser apresentados também é um dos fatores que desestimula a participação daqueles países no processo de solução de controvérsias. Porém, mesmo sem lograrem a possibilidade de participarem ativamente dos pleitos apresentados na OMC, tais países poderão, indiretamente, colher parte dos benefícios advindos das alterações comportamentais que os países em desenvolvimento mais influentes estão agregando ao sistema.

Argentina, relativo à possibilidade de existência de *dumping* e de dano à avicultura daquele País devido ao frango comprado do Brasil (DS 241), em que este último acabou vitorioso, o que resultou na obrigação de o governo argentino de retirada das restrições impostas; por fim, a questão do apoio concedido aos produtores de açúcar das CE (DS 266). Entretanto, o contencioso que ainda recebe a maior atenção nas negociações multilaterais é o caso envolvendo as medidas relativas à produção e à exportação de algodão, estabelecido entre Brasil e Estados Unidos (DS 267). O Caso Algodão (*US – Upland Cotton*) será objeto de análise no próximo subitem desta pesquisa.

O fato é que, para a maior parte dos países em desenvolvimento, a decisão de recorrer ao mecanismo de controvérsias da OMC ainda não é fácil. As modificações ocorridas foram positivas para o sistema multilateral, porém não deixaram de impor uma série de limitações para os países em desenvolvimento. Há, ainda, os altos custos necessários para litigarem na OMC, além da carência de profissionais especializados que conheçam a sistemática da regulamentação das relações de trocas comerciais na esfera internacional, entre as limitações referidas. Gregory Shaffer²⁵⁹, por exemplo, separa os desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento, em três classes: a relativa falta de conhecimento sobre as regras que fazem parte do quadro normativo da OMC além da pouca capacitação para organizar as informações relativas às barreiras comerciais impostas, com o fim de desafiá-las multilateralmente; os escassos recursos financeiros, inclusive para a contratação de advogados estrangeiros, familiarizados com o sistema jurídico da OMC e o temor de sofrerem pressões políticas e econômicas, impostas pelos Estados com maior poder de barganha. Como o próprio autor sintetiza, os países em desenvolvimento carecem da falta de conhecimento legal, de dinheiro e de força política.

Porque vários acordos foram adotados durante a Rodada Uruguai, as discussões dos litígios no sistema multilateral se tornaram muito mais complexas. As próprias regras elaboradas para o sistema não colaboram no sentido de que haja o fácil entendimento do que devem significar. No que diz respeito ao tema deste estudo, os termos legais insertos no AARU são exemplos do que se está afirmando. Qualquer que seja a dúvida sobre a compatibilização de uma política comercial adotada por um determinado Estado e as regras

²⁵⁹ SHAFFER, G., The challenges of the WTO Law: Strategies for Developing Country Adaptation. **World Trade Review**, July 2006, p. 7. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=873938> Acesso em: 15 fev. 2009.

negociadas na esfera multilateral exigem sobre isso a resposta de um profissional totalmente familiarizado com as regras da Organização.

Mesmo para os países desenvolvidos, é difícil enfrentar todos os custos envolvidos em uma demanda. Todavia, estes normalmente possuem um quadro de profissionais, cuja atuação é significativa, mesmo antes de iniciado o procedimento de solução de controvérsias. Dito de outro modo, na fase pré-litígio prestam um trabalho imprescindível na identificação das inconsistências das políticas comerciais dos demais membros da OMC com as regras negociadas no âmbito dessa Organização, além da realização dos cálculos referentes aos benefícios econômicos que poderiam ser alcançados com o desencadeamento de um Painel, sem deixar de equacionar o desgaste político que a iniciativa poderia gerar. Isso é possível em decorrência dos recursos que já foram dedicados no preparo desses profissionais. Porém, para os países que contam com limitados recursos financeiros, as dificuldades existem no próprio monitoramento das regras comerciais adotadas por outros países ou na investigação necessária para a comprovação das violações cometidas por seus parceiros comerciais. Por conseguinte, os recursos que necessariamente dedicam a um caso questionado diante da OMC ultrapassam os dos países desenvolvidos. São, sem sombra de dúvida, debilidades próprias dos países em desenvolvimento que não conseguem ser dissociadas: além dos altos custos envolvidos em uma demanda na OMC, ainda há a necessidade de equacioná-los com o desgaste político sofrido e com a possibilidade de compensá-lo através de ganhos econômicos.

Todos esses aspectos, quando explorados de forma correlacionada, agregam mais uma dificuldade para os países em desenvolvimento. Para os países desenvolvidos, os custos identificados como fixos (isto é, a identificação das violações, a elaboração das alegações apresentadas) para o estabelecimento de um painel na OMC são relativamente menores se comparados com os dos países em desenvolvimento. A própria *expertise* desenvolvida ao longo dos anos de existência do GATT, em que estes últimos eram os únicos que participavam ativamente do mecanismo, contribui para isso. Assim, existe uma maior possibilidade que se questionem as políticas comerciais apresentadas por qualquer outro país (desenvolvido ou não), desde que se acredite que alguns de seus direitos estão sendo prejudicados. No caso dos países em desenvolvimento, o fato de tais custos referidos sempre representarem o dispêndio de muitos recursos, faz com que estes optem por demandar contra aqueles com quem mantêm relações comerciais com maior vulto econômico. Em outras palavras, há a possibilidade de ser estabelecido um quadro circunstancial em que os países em

desenvolvimento estejam com certa frequência entre os demandados por países desenvolvidos e, preferencialmente, apresentem-se como demandantes contra esse mesmo grupo de países.

Ainda que sejam considerados os dados apurados por Guzman e Simmons²⁶⁰ de que tanto os países desenvolvidos quanto os países em desenvolvimento venceram 90% dos casos em que figuraram como demandantes, postula-se que os países em desenvolvimento se encontram em desvantagem. As dificuldades ultrapassadas por estes últimos países na fase em que o litígio é conduzido – início da demanda, elaboração dos argumentos sob uma perspectiva legal e econômica, procedimento estabelecido diante do Painel e do Órgão de Apelação –, não garantem que o resultado positivo alcançado conduza à expectativa desejada. Além disso, durante essa fase final do litígio, as dificuldades dos países em desenvolvimento estão em, efetivamente, se beneficiarem economicamente das vitórias alcançadas.

2.1.1 Possíveis estratégias para a intensificação da participação dos países em desenvolvimento na OMC

Tal como afirmado anteriormente, o acesso ao mecanismo de solução de controvérsias é dificultado não somente por restrições de ordem política mas também de ordem econômica. Os altos custos financeiros de uma contenda, associados à escassez de profissionais especializados na área do comércio internacional, estão entre as maiores dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento para defenderem os seus interesses comerciais.

Desde que as mudanças foram implementadas no mecanismo de solução de controvérsias da OMC e os vários acordos da Rodada Uruguai foram adotados, as discussões dos litígios no sistema multilateral se tornaram muito mais complexas. As próprias regras elaboradas para o sistema não colaboram no sentido de que haja o fácil entendimento do que devem significar. Assim, qualquer questionamento sobre a política comercial adotada por um Estado, exige o empenho de profissionais especializados. Por conseguinte, o preço cobrado por tais profissionais alcança cifras altíssimas. Shaffer relata que os honorários de um

²⁶⁰ GUZMAN, A.; SIMMONS, B. **Power Plays and Capacity Constrains: The Selection of Defendants in WTO Disputes.** January 2005. Disponível em: <http://wage.wisc.edu/uploads/WTO%20Conference/guzman_paper.pdf>. Acesso em: 14/10/2008.

advogado norte-americano especializado em *International Trade Law* não atingem cifras menores do que US\$ 200, podendo ultrapassar os US\$ 600 por hora²⁶¹. O Caso *US – Upland Cotton*, iniciado pelo Brasil contra os Estados Unidos, custou aproximadamente US\$ 3,5 milhões²⁶². Dedicar um valor tão alto a uma contenda comercial é inimaginável para a maior parte dos países em desenvolvimento. Para o Brasil também seria, se esse valor não tivesse sido financiado pelo setor privado.

Assim, uma das formas que tem sido utilizada para minimizar as limitações impostas aos países em desenvolvimento, em razão dos altos custos para a apresentação de demandas à OMC, tem sido a aproximação entre o setor público e o setor privado.

Fora da esfera negociadora, a influência do setor privado nas decisões tomadas no âmbito do sistema multilateral de comércio não deixou de existir. O que pode ser afirmado é que a relação traçada entre o setor público e o setor privado, nos pontos referentes ao processo de liberalização comercial, não é mais explorada essencialmente sob o prisma dos grupos de pressão com interesses protecionistas.

Com a intensa legalização do processo de solução de controvérsias da OMC, a convergência dos objetivos desses dois setores passou a exigir novas táticas de interação/cooperação. No período do GATT, normalmente somente se discutia sobre reduções tarifárias. Os *lobbies* formados, muito se dedicavam à iniciativa de requerer medidas a adoção de protecionistas. Desde a implementação dos acordos negociados na Rodada Uruguai, porém, uma forma que tem sido utilizada para enfrentar a crescente complexidade da regulamentação multilateral, está no cômputo da *expertise* existente sobre determinadas questões comerciais, em ambas as esferas. Da mesma forma que o setor privado precisa do Estado para apresentar e defender os seus interesses multilateralmente, esse não consegue êxito na demanda sem o conhecimento técnico – *expertise* sobre o tópico analisado – necessário para a elaboração da argumentação legal levada adiante (somente quem, efetivamente, negocia na esfera internacional conhece as barreiras comerciais que enfrenta).

²⁶¹ GUZMAN, A.; SIMMONS, B. How to Make the WTO Dispute Settlement System Work for Developing Countries: Some Proactive Developing Country Strategies. **Towards a Development: Supportive Dispute Settlement System in the WTO**, p. 21, 2003.

²⁶² CHADE, Jamil. EUA rejeitam valor pedido pelo Brasil. **Jornal do Comércio**, 03/03/2009. Disponível em: <<http://www.noticiasagricolas.com.br/noticias.php?id=40854>>. Acesso em: 05 mar. 2009.

O setor público obtém informações relevantes sobre a otimização dos mercados internacionais, enquanto o setor privado presta a sua colaboração no âmbito político de qualquer questão analisada.

Tal como Shaffer observa, “(...) *networks of government officials and private groups are established, in large part, because of resource interdependence*”. No âmbito das relações comerciais internacionais, a interdependência de recursos entre o setor público o setor privado torna-se mais evidente. Por um lado, a negociação das regras comerciais no âmbito da OMC, por exemplo, é uma atribuição própria dos Estados. Da mesma forma, diante do mecanismo de solução de controvérsias, também são somente os Estados que podem apresentar demandas. O setor privado, invariavelmente, depende de seus governos para terem os seus interesses defendidos na OMC. Por outro lado, porém, o setor público só obtém sucesso em alguns dos seus objetivos comerciais, porque conta com os recursos disponibilizados pelo setor privado. Ou seja, a legitimidade desse novo quadro que se forma está no fato de as regras negociadas e implementadas no âmbito da OMC trazerem conseqüências diretas às partes privadas, visto que podem intensificar ou restringir as relações de trocas comerciais entre os Estados.

Mesmo enfrentando todas as dificuldades aqui abordadas, cabe salientar que não faltam razões que justifiquem a importância da participação dos países em desenvolvimento no mecanismo de solução de controvérsias.

Uma das mais relevantes está também entre as mais elementares: a já referida interpretação dos termos vagos dos Acordos da OMC. Porém, vale reiterar essa questão no tópico que trata dos países em desenvolvimento, porque, em muitos casos, o interesse em clarificar tais expressões só virá de um deles. No âmbito negocial da OMC, qualquer alteração em um texto legal requer o consenso de todos os seus membros. Embora nesse momento não caiba questionar a legitimidade desse processo de tomada de decisões, é fato que muitos dos dispositivos legais que apresentam dificuldades para serem interpretados foram assim negociados pela pressão dos países desenvolvidos. Ao menos, foi assim que ocorreu com o AARU.

Seguindo nessa linha de raciocínio, quando um país em desenvolvimento demanda diante do mecanismo de controvérsias, contribui com a evolução do sistema sob duas perspectivas. Primeiramente, este abrevia uma trajetória, que, se seguisse na esfera das negociações multilaterais, poderia tardar por muitos anos, sem a garantia de que, depois de finalizado um novo acordo, este também não contivesse termos que abarcassem várias interpretações. Depois, essa participação abre o caminho para esclarecer quais políticas comerciais são compatíveis com o sistema e quais não são. É claro que a decisão aprovada pelo Órgão de Solução de Controvérsias não será a garantia de que a compatibilização da medida questionada ocorrerá. Contudo, nesse momento, outro fenômeno deve ser salientado: visto que são os países desenvolvidos os que mais utilizam o mecanismo de solução de controvérsias, de uma forma geral, não interessaria para nenhum deles atingir aquilo na sua credibilidade.

Quando expressa a sua opinião sobre quais as matérias que devem ser abrangidas pela OMC, Jide Nzelize afirma que:

The most powerful members of the WTO – The United States and the European Community (EC) – also happen to be the most active consumers of the WTO’s dispute resolution mechanism. Because the United States and the EC both benefit disproportionately from this dispute resolution mechanism, these entities also have an incentive to protect the WTO from ‘politically loaded’ claims that are likely to undermine its credibility²⁶³.

Por certo que as palavras do autor encontram relação com o que está sendo afirmado, porque remetem ao perigo do enfraquecimento do regime de controvérsias, caso os membros da Organização se oponham com frequência às decisões do Órgão de Solução de Controvérsias. Todavia, as observações do referido autor também atentam para outro ponto de relevância para os países em desenvolvimento. Mesmo diante do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, os países desenvolvidos ainda filtram quais as medidas que serão questionadas multilateralmente. Na verdade, em alguns casos, seguem utilizando a estratégia de negociações bilaterais. Esse tipo de ajuste, porém, não contribui com o objetivo da liberalização comercial²⁶⁴.

²⁶³ NZELIBE. J. Interest Groups, Power Politics, and the risk of WTO Mission Creep. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, v. 28, p. 89-90, 2004.

²⁶⁴ Em um outro trecho do Artigo, Jide Nzelize relata como um desses ajustes entre países desenvolvidos ocorreu no âmbito da OMC: “To get a sense as to how these powerful states exercise forbearance in litigating politically controversial disputes before the WTO, one need look no further than the EC challenge to the United States Helms-Burton legislation, which penalize certain companies doing business in Cuba. The posture of the EC dispute over Helms-Burton involved a strategic game of sorts. The United States threatened that, if the EC

2.2 A participação do Brasil no mecanismo de solução de controvérsias da OMC – análise do Caso *United States – Subsidies on Upland Cotton*

A decisão de o Brasil levar litígios ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, com o intuito de derrubar barreiras protecionistas relativas ao processo de liberalização comercial da agropecuária, colocou o País “*widely touted as one of the most successful users of the WTO dispute settlement system among all countries, developing and developed.*”²⁶⁵

Em muito, o êxito obtido nas demandas apresentadas diante da OMC é consequência da formulação de parcerias entre entes públicos e privados, tais como os Ministérios das Relações Exteriores, Desenvolvimento e Agricultura, além de outros setores do governo brasileiro e associações empresariais. Essas parcerias dizem respeito ao processo de construção, ainda em andamento, da institucionalização das relações entre Estado e associações empresariais, fruto do projeto político do governo em relação à inserção do País na Economia mundial.

Deve-se ressaltar agora que o estreitamento das relações entre o governo e os empresários da área agrícola pode ser considerado como um aperfeiçoamento de uma rede de negociações já existente entre o setor público e o setor privado, pois segmentos da sociedade que já discutiam conjuntamente questões relativas a políticas públicas passaram a valer-se desse foro de negociações para o estabelecimento de estratégias comuns de atuação nos mercados internacionais.

Assim, uma relação de interdependência que se formou entre o setor público e o setor privado é constituída, configurando-se as denominadas “*ad hoc hybrid public-private*

brought the suit, it would not formally respond, and that if the EC prevailed, it would not comply with the WTO decision. The EC was understandably in a dilemma. The EC knew that its chances of prevailing before the WTO were pretty high, but it also knew that the political stake in the Helms-Burton legislation were high enough that the United States threat of non-compliance was very credible. If the EC had pressed on with the suit, and the United States had carried out its threat of non-compliance, then both entities would be worse off because they would have effectively undermined the credibility of the WTO. In the end, both parties decided that they would be better off if the dispute were resolved diplomatically, outside the WTO framework.” Ibid., p. 93-94.

²⁶⁵ SHAFFER, G.; SANCHEZ, M.R.; ROSENBERG, B. The Trials of Winning at the WTO: What Lies Behind Brazil's Success. **Cornell International Law Journal**, n. 41, p. 388, 2008.

partnerships”²⁶⁶. A referida interdependência baseia-se no fato de as partes privadas, afetadas pelas políticas protecionistas dedicadas ao setor algodoeiro norte-americano, terem necessitado da legitimidade do Estado para litigarem perante a OMC. Da mesma forma, no fato de o Brasil somente ter conseguido representar satisfatoriamente os interesses dos seus nacionais a partir das informações fornecidas pelas partes privadas pertencentes ao setor lesado sobre o funcionamento do mercado – norte-americano e internacional – em relação ao comércio de algodão e sobre as barreiras e/ou políticas adotadas pelos Estados Unidos. Cabe deste modo salientar que nem mesmo uma estrutura governamental especialmente dedicada à análise de questões voltadas para contenciosos comerciais possui todas as informações consideradas indispensáveis para conduzir uma demanda nos moldes exigidos pelo atual regime de controvérsias da OMC²⁶⁷.

2.2.1 O despertar do problema sob a perspectiva brasileira

Na década de 1990, impulsionado pelo processo de liberalização comercial, o governo brasileiro decidiu reduzir alíquotas tarifárias, além de eliminar o controle para a importação e a intervenção nos preços de determinados produtos agrícolas²⁶⁸. Nesse mesmo período, Pedro Camargo Neto²⁶⁹ concorreu à presidência da Sociedade Rural Brasileira (SRB), o mais antigo

²⁶⁶ Cf. SHAFFER, G. **Defending Interests: Public-Private Partnership in WTO Litigation**. Washington: Brookings Institution Press, 2003. p. 18.

²⁶⁷ Sobre este ponto, Shaffer comenta que nem mesmo os Estados Unidos ou as CE possuem o aparato necessário para apresentar as suas demandas comerciais no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, sem recorrer às informações providenciadas pelo setor privado. Na realidade, o autor se dedica em esclarecer a relação de interdependência existente entre o setor público e o setor privado. Para tanto, afirma que: “(t)he diffusion of resources among various actors explains the need for networked forms of governance in an increasingly complex world, since neither central governments nor any other single actor possesses the resources necessary to govern without the cooperation of other. Governments need informational resources that private actors provide”. Ibid., p. 14.

²⁶⁸ Sobre os efeitos da abertura comercial para o algodão brasileiro, especialmente, Alexandre Bragança Coelho salienta que: “(...) principalmente nas décadas de 70 e 80, a intervenção governamental no mercado de algodão acabou distorcendo o processo de formação de preços no setor, atenuando a influência das variáveis externas sobre os preços internos. De qualquer forma, o país permaneceu como um importante exportador da pluma até o final da década de 80, quando a abertura comercial e a desregulamentação do mercado modificaram o quadro da cultura do país. A partir daí, houve a liberação das importações da pluma e de produtos têxteis com queda brusca das tarifas de importação e, como conseqüência, uma maciça entrada do produto estrangeiro no país, causando uma grave crise no setor”. COELHO, A. B. A Cultura do algodão e a questão da integração entre preços internos e externos. **Revista de Economia e Sociologia Rural** (on line), v. 42, n. 1, p. 154-155, jan./mar. 2004. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/resr/v42n1/20927.pdf> >.

²⁶⁹ Em 1997, Pedro Camargo Neto – à época, ex-Presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB) — já apontava para a necessidade de reformas na política agrícola brasileira. Nesta publicação, o autor referia as dificuldades sofridas por plantadores de algodão brasileiros. Nesse sentido, referia o fato de que à época o Brasil deixou de

lobby agrícola brasileiro formado. Buscando representar os interesses dos principais agricultores brasileiros, Camargo Neto participou de uma série de reuniões da Rodada Uruguai. Quando as negociações foram finalizadas e o AARU adotado, muitos acreditavam que, finalmente, o setor agrícola teria as suas políticas orientadas pelas regras do SMC. Camargo Neto, porém, advogava que o AARU havia feito pouco para reduzir as distorções no mercado agrícola que, continuamente, prejudicavam os países em desenvolvimento.

Depois de passar parte da década de 1990 testemunhando a derrocada dos produtores agrícolas brasileiros em razão da concorrência do produto importado em condições desleais, Pedro Camargo Neto decidiu dedicar-se à verificação das reclamações dos agricultores e iniciar uma análise prática sobre os subsídios concedidos aos produtores agrícolas dos países desenvolvidos.

Sem sombra de dúvida, há tempos que o setor agrícola no Brasil enfrentava dificuldades. Existia a carência do apoio governamental para que os produtores agrícolas mantivessem os índices de produtividade e de eficiência compatíveis com uma Economia de mercado. Embora ainda não ocorresse nenhuma restrição regulamentada internacionalmente que impossibilitasse, por exemplo, a concessão de seguros contra os efeitos das oscilações climáticas, as intervenções de apoio para a estipulação de preços mínimos ou a disponibilização de crédito rural para custear a produção e para investir no aumento da produtividade, esses programas não eram desenvolvidos de uma forma satisfatória. De acordo com Camargo Neto, o apoio político na época falhava em cada um dos pontos anteriormente referidos, pois: “(o) seguro Proagro não foi honrado. Os preços mínimos foram muitas vezes manipulados. O crédito rural, além de juros exorbitantes, sofreu os impactos das alterações de índices de correção a cada plano econômico, desbalanceando ativos e passivos, forçando a inadimplência”²⁷⁰.

Em um primeiro momento, a tendência de os agentes políticos era creditar os baixos preços do produto importado dos Estados Unidos a uma produção mais eficiente. Sob o efeito

ser exportador de algodão para tornar-se maior importador mundial desta fibra. Além disso, afirmava que: “(...) na política de comércio exterior que o algodão sofreu seu maior revés. Isto exigiu uma intervenção do poder público, que não ocorreu. Não houve produtividade de sobra para suportar as ações, e a falta de ações, do governo. A abertura foi total, com alíquota de imposto de importação de 2%. A abertura foi irrestrita, com negligência ao tratar das importações de países que subsidiam sua produção. A abertura foi incentivada, com a captação de recursos financeiros no exterior por meio das importações de produtos.” CAMARGO NETO, P. Reforma Ampla. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 31, p. 123-124, 1997.

²⁷⁰ CAMARGO NETO, 1997, op. cit., p. 123.

de um longo período de Economia autárquica, a população desconhecia conceitos como a distorção do mercado por subsídio de governo estrangeiro. A visão naquele momento era importar produtos mais baratos, normalmente, para tentar influenciar nos índices que mediavam o descontrole inflacionário²⁷¹.

Cabe recordar agora que a primeira tentativa de auxiliar o setor cotonicultor foi em 1993, quando se promoveu uma ação de direitos compensatórios de algodão, diante do Ministério da Indústria e do Comércio. Naquela ocasião, o setor não obteve sucesso com o processo. A SRB e a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA) não conseguiram comprovar que eram os subsídios norte-americanos que causavam prejuízos ao setor algodoeiro no Brasil, porque o Uzbequistão e os países africanos vendiam pelos mesmos preços dos Estados Unidos²⁷².

Quando foi convidado para participar do Ministério da Agricultura (2000-2002), Pedro Camargo Neto — Secretário de Produção e Comercialização do Ministério da Agricultura — promoveu a articulação entre diferentes esferas do governo e o setor privado — este último sofria os efeitos da deslealdade comercial. A idéia era comprovar no âmbito da OMC que os programas norte-americanos de apoio à produção e à exportação de algodão prejudicavam substancialmente os agricultores brasileiros. Para tanto, o processo de aproximação entre os dois setores era o ponto chave para o êxito na OMC. Como foi apontado por Pedro Camargo Neto²⁷³:

Só se consegue entrar com um caso se houver um setor privado prejudicado, e se este setor estiver organizado e reclamando. Se não há ninguém reclamando, ou se quem está sendo prejudicado não está disposto a reclamar, não se vai ganhar a causa. Não é burocrata que faz Painel. Não adianta ficar produzindo notas técnicas de casos. Não é fácil juntar as peças do poder público e da iniciativa privada.

Camargo Neto já contava com o apoio da SRB e ABRAPA, além das bancadas ruralistas do governo. Contudo, havia a necessidade de se convencer o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC, através da Câmara de Comércio

²⁷¹ Ibid., p. 126.

²⁷² Ver: Id. **A saga do algodão**: das primeiras lavouras à ação na OMC. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, 2004. p. 83-84.

²⁷³ CAMARGO NETO, 2004, op. cit., p. 88.

Exterior – CAMEX) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE)²⁷⁴. Enquanto o MRE detinha toda a sua atenção na continuidade das negociações multilaterais, o litígio era a estratégia visualizada por Pedro Camargo Neto para que algum progresso fosse alcançado na liberalização da área agrícola.

Sobre o MRE, não surpreendem as dúvidas quanto à conveniência política de se levar adiante um caso contra um setor tão protegido pelos agentes políticos norte-americanos²⁷⁵. Além do risco de não vencer a demanda junto à OMC, havia uma grande possibilidade de esta decisão gerar uma crise nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos²⁷⁶.

Muitas das dificuldades foram superadas, porém, por força de uma coincidência. Em julho de 2002, o *International Cotton Advisory Center* (ICAC) organizou com o auxílio do Banco Mundial uma conferência voltada para a discussão de temas relacionados aos baixos preços do algodão no mercado mundial, além dos efeitos distorcivos de políticas agrícolas protecionistas. Essa foi a oportunidade que faltava para que produtores de algodão de diversos países se manifestassem e contassem os problemas que enfrentavam para manter o seu setor cotonicultor operante.

Porque os obstáculos enfrentados em diversos âmbitos políticos foram transpostos, restava a constatação de que uma demanda apresentada no mecanismo de solução de controvérsias da OMC envolveria um procedimento extremamente custoso. Além da contratação de um escritório especializado, haveria a necessidade da elaboração de uma série de estudos técnicos. Também não seria possível continuar/conduzir o caso, se não houvesse a

²⁷⁴ Ao contrário da prática adotada em outros países, em que o Ministério do Comércio é responsável pela formulação da política externa e das negociações comerciais internacionais do país, no Brasil, estas atividades são atribuições do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

²⁷⁵ Não por acaso, sempre que o MRE é consultado pelo setor privado – por intermédio da Coordenação Geral de Contenciosos do Itamaraty (CGC) –, sobre a possibilidade de o Brasil acionar outros membros da OMC em decorrência de legislação e/ou de práticas que violem as regras multilaterais de comércio, outros aspectos relacionados à demanda são considerados pelo órgão especializado do Itamaraty. Assim, dentre as atribuições desempenhadas pelo CGC está, em um primeiro momento, a avaliação sobre a possibilidade de a reclamação apresentada ser objeto de questionamento no MSC da OMC. No momento seguinte, a preocupação do CGC está em consultar outras unidades do Itamaraty e outros órgãos da Administração Pública, para verificar se há o interesse governamental em submeter as reclamações do setor privado à OMC. Nenhuma decisão é tomada, sem que se avaliem as conseqüências do contencioso *vis a vis* com o país demandado e com os demais participantes do SMC. Se há risco de um desgaste político excessivo ou dos efeitos negativos superarem as vantagens econômicas alcançadas em outros setores, a opção do MRE poderá ser a de recuar.

²⁷⁶ Cf. OLIVEIRA, M. F. de. Multilateralismo, Democracia e política externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC). **Contexto Internacional**, v. 29, n. 1, p. 24, jan./jun. 2007.

disponibilidade das entidades de classe do setor em providenciarem toda a documentação necessária para a instrução do processo.

É sob essa perspectiva, no entanto, que se salienta a importância da interação entre os setores público e privado no âmbito doméstico. É bem verdade que, durante o desenvolvimento do Caso Algodão, houve a intensa atuação do *lobby* do setor cotonicultor brasileiro. Entretanto, a atuação desse *lobby* não veio para pleitear um tratamento privilegiado do setor diante do risco da concorrência imposta pelo curso normal do mercado internacional para a comercialização do algodão. Pelo contrário, a constatação relevante está no fato de essa aproximação ter ocorrido para a comprovação dos prejuízos causados pelos subsídios norte-americanos aos produtores brasileiros.

Eram várias as irregularidades observadas na regulamentação agrícola dos Estados Unidos. A Cláusula da Paz²⁷⁷, por exemplo, foi incorporada ao AARU por insistência dos Estados Unidos e das CE. O objetivo desses Países era reconhecer a concessão dos seus subsídios domésticos longe do MSC, ao menos, até dezembro de 2003. Ocorre que esse dispositivo legal somente poderia englobar aquelas situações em que os subsídios concedidos não eram maiores do que aqueles do fim de 1992.

Em razão do acordado durante a Rodada Uruguai, os Estados Unidos poderiam prover a cifra de US\$ 2 bilhões ao ano em subsídios aos seus cotonicultores para se manterem resguardados pelo previsto no Art. 13 do AARU – Cláusula da Paz. Qualquer cifra acima desse valor estaria enquadrada em uma das hipóteses em que a legislação multilateral prevê a possibilidade de questionamentos na OMC. Como resultado, visto que havia indícios de que

²⁷⁷ Art. 13 AARU - *During the implementation period, notwithstanding the provisions of GATT 1994 and the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (referred to in this Article as the "Subsidies Agreement"):*
(b) domestic support measures that conform fully to the provisions of Article 6 of this Agreement including direct payments that conform to the requirements of paragraph 5 thereof, as reflected in each Member's Schedule, as well as domestic support within de minimis levels and in conformity with paragraph 2 of Article 6, shall be:
(i) exempt from the imposition of countervailing duties unless a determination of injury or threat thereof is made in accordance with Article VI of GATT 1994 and Part V of the Subsidies Agreement, and due restraint shall be shown in initiating any countervailing duty investigations;
(ii) exempt from actions based on paragraph 1 of Article XVI of GATT 1994 or Articles 5 and 6 of the Subsidies Agreement, provided that such measures do not grant support to a specific commodity in excess of that decided during the 1992 marketing year; and
(iii) exempt from actions based on non-violation nullification or impairment of the benefits of tariff concessions accruing to another Member under Article II of GATT 1994, in the sense of paragraph 1(b) of Article XXIII of GATT 1994, provided that such measures do not grant support to a specific commodity in excess of that decided during the 1992 marketing year;

os valores de subsídios concedidos durante os anos de 1999 a 2002 eram superiores ao ajustado (US\$ 3,4 bilhões em 1999, de US\$ 2,4 bilhões em 2000, de US\$ 4,1 bilhões em 2001 e de US\$ 3,1 bilhões em 2002)²⁷⁸, estava ultrapassada uma das limitações legais que poderia impedir uma ação diante do mecanismo de solução de controvérsias.

Além disso, quando o problema foi levantado, os dados apontavam para um custo de produção do algodão pelo produtor brasileiro de US\$ 1,01 por quilo da fibra. Nos Estados Unidos, o preço de produção era de US\$ 1,41 por quilo da fibra, enquanto que o preço no mercado internacional era de US\$, 1,21 por quilo da fibra. Todavia, o preço assegurado aos produtores agrícolas norte-americanos por meio dos seus programas de apoio doméstico era de US\$ 1,59 por quilo de fibra.²⁷⁹ Para o período entre os anos de 1999 a 2002, estima-se que essa prática tenha causado um prejuízo aos produtores brasileiros no valor aproximado de US\$ 480 milhões²⁸⁰.

Em outras palavras, toda a argumentação brasileira baseou-se em três pontos básicos: primeiro, demonstrar que as políticas agrícolas norte-americanas estavam em desacordo com as regras e com os compromissos da OMC; segundo, comprovar que havia prejuízos para os agricultores brasileiros e terceiro, demonstrar que um problema era decorrência do outro.

2.2.2 Os programas de apoio agrícola desenvolvidos pelo governo norte-americano prejudiciais aos cotonicultores brasileiros

Muitas das políticas agrícolas protecionistas norte-americanas tiveram como origem as legislações aprovadas pelo Congresso dos Estados Unidos durante o *New Deal* de 1933²⁸¹. Ainda hoje, elas são marcadas por programas de sustentação de preços. Contudo, com o tempo, esses programas desenvolvidos pelo *United States Department of Agriculture* (USDA) desenvolveram uma gama de novas medidas para a preservação do setor agrícola norte-americano. Cada uma das novas *Farm Bills* submetidas à aprovação do Congresso dos

²⁷⁸ COSTA, S. R.; BUENO, M. G. **A saga do algodão**: das primeiras lavouras à ação na OMC. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, 2004, p. 33.

²⁷⁹ Ibid., p.32-33.

²⁸⁰ Ibid., p. 33.

²⁸¹ FIGUEROA, Miguel Antonio. The GATT and Agriculture: Past, Present and Future. **The Kansas Journal of Law & Public Policy**. v. 5, p. 94, 1995.

Estados Unidos (normalmente, dentro de um intervalo de cinco a sete anos) provoca intensos debates sobre a natureza e sobre a finalidade dos dispositivos que abrangem. Estas sempre incluem medidas governamentais, tais como o crédito às exportações, os sistemas de manutenção de preços, os seguros para determinados cultivos e os empréstimos.

Em sua última versão, aprovada em maio de 2008, a *Farm Bill – Food, Conservation and Energy Act of 2008* – prevê que os gastos com agricultura até o ano de 2012 devam alcançar a cifra de US\$ 307 bilhões. Provavelmente, a *Farm Bill 2008* influenciará negativamente as negociações agrícolas da Rodada Doha e, conseqüentemente, dificultará um acordo na OMC. Porém, foram as versões de 1996 - *Federal Agricultural Improvement and Reform* e de 2002 – *U.S Farm Security and Investment Act of 2002* que já causaram questionamentos relativos às distorções no mercado mundial de algodão.

A *Farm Bill* de 1996, como foi adotada, demonstrava um cunho liberalizante. Pela primeira vez, os Estados Unidos enfrentavam limitações para tracejar a sua política agrícola nacional. Sob a influência dos compromissos assumidos durante a Rodada Uruguai, essa legislação extinguiu os controles de oferta e os elevados preços-meta, além de introduzir pagamentos fixos aos produtores desvinculados da produção. A volatilidade incutida nos programas de concessão de apoio doméstico, baseados na manutenção de preços, por exemplo, impossibilitava/dificultava o prévio planejamento dos recursos que seriam gastos no setor agrícola pelo governo a cada ano²⁸². Manter os programas da legislação anterior seria, pois, muito arriscado. Entretanto, esse foi um período em que os preços dos produtos agrícolas no mercado mundial estavam elevados. Como os produtores agrícolas norte-americanos não enfrentavam dificuldades para comercializarem internacionalmente a sua produção, as despesas governamentais com medidas como o *marketing loan program* ou qualquer outra que estabelecesse preços-meta não chegavam a ser um motivo de preocupação.

Posteriormente, alterações circunstanciais no mercado agrícola mundial serviram como justificativa para que os agentes políticos norte-americanos defendessem o posicionamento de que os mecanismos de sustentação de renda embutidos na *Farm Bill 1996* eram insuficientes para assegurar a preservação do setor rural. A crise financeira asiática, agravada entre os anos de 1997 a 1998, levou à valorização do dólar e à perda de

²⁸² Quando o AARU foi adotado em 1995, a MAA Total dos Estados Unidos permitida sob as regras da caixa amarela era de US\$ 19,1 bilhões por ano.

competitividade internacional para as exportações norte-americanas. Além da depressão mundial para o consumo de *commodities*, os produtores agrícolas norte-americanos enfrentaram os reflexos da seca ocorrida em várias partes dos Estados Unidos²⁸³. Na tentativa de reverter essa situação, a solução encontrada pelo governo foi a aprovação de sucessivos pacotes de ajuda emergencial no Congresso. Em pouco tempo os Estados Unidos retomaram os programas de política agrícola baseados em sistemas de manutenção de preços e aprovaram, em 1998, um auxílio para a agricultura no valor de US\$ 30 bilhões a ser concedido dentro de um prazo fixado em quatro anos.

Em 2000, o Congresso norte-americano aprovou o *Agricultural Risk Protection Act* (ARPA), garantindo a concessão de outros US\$ 8 bilhões em recursos para o setor agrícola. Foi a *Farm Bill 2002*, por sua vez, que deu origem a maior parte dos questionamentos apresentados no Caso Algodão.

Assim, para se compreender a decisão da OMC para o Caso Algodão, é necessário analisar os programas que estruturaram a política agrícola norte-americana durante o final da década de 1990 e início de 2000. De acordo com o apresentado nas alegações elaboradas pelo Brasil, foram os programas a seguir que causaram significativos efeitos distorcivos no mercado internacional para o setor cotonicultor:

- *Marketing Loan Program* – Mecanismo que possibilitava aos produtores agrícolas norte-americanos garantirem por meio de suas plantações de algodão os empréstimos tomados junto ao *Commodity Credit Corporation* do *United States Department of Agriculture*. Quando o preço mundial do algodão atingisse uma cifra inferior ao valor pré-determinado – *loan rate* (aproximadamente US\$ 0,52 por libra-peso de algodão)²⁸⁴, o agricultor pagaria o menor preço e o governo completaria a diferença;

- *Counter-Cyclical Payments (Farm Bill 2002)/Market Loss Assistance* (leis orçamentárias de 1998 a 2001) – Os pagamentos não eram vinculados a qualquer nível de produção, mas traçados para proteger os produtores de algodão das oscilações no preço do produto. O benefício deveria ser concedido sempre que o preço do algodão no mercado

²⁸³ GOLDBERG, R. A.; LAWRENCE, R.; MILLIGAN, K. Brazil's WTO Cotton Case: Negotiation Through Litigation. **Harvard Business School Case 905-405**. Disponível em: <www.petersoninstitute.org/publications/chapters_preview/3632/05iie3632.pdf>.

²⁸⁴ WT/DS267/1. *United States - Subsidies on Upland Cotton*, § 7.205.

alcançasse um valor inferior ao preço-meta – *target price* (aproximadamente US\$ 0,72 por libra-peso de algodão)²⁸⁵. Além disso, esses recursos deveriam cobrir a diferença entre o preço-meta e o preço pré-determinado no programa de empréstimos (aproximadamente US\$ 0,52 por libra-peso de algodão) ou o preço do mercado, o que fosse mais alto.

- *Direct Payments (Farm Bill 2002)/Production Flexibility Contract (Farm Bill 1996)* – Eram pagamentos desvinculados da quantidade de algodão plantado ou qualquer variação do preço do produto no mercado; garantiam, no entanto, uma renda de US\$ 6,67²⁸⁶ para os produtores que mantinham um histórico de produção de algodão. Ao mesmo tempo em que não havia a obrigatoriedade de o produtor plantar algodão, havia a proibição para o cultivo de frutas, vegetais, arroz selvagem, entre outros produtos agrícolas²⁸⁷.

- *Subsidized Crop Insurance Policies* – Programa de seguro, em que o objetivo era proteger o produtor agrícola de desastres naturais (condições meteorológicas adversas), de doenças e de preços baixos. O seguro era feito através de seguradoras privadas, porém com prêmios subsidiados. Mais de 50% do prêmio era pago pela *Risk Management Agency* do *US Department of Agriculture* (USDA), além de pagamentos adicionais para cobrir os custos administrativos.

- *Step 2 Subsidies* ou *Upland Cotton User Marketing Certificate Program* – Pagamentos feitos para incentivar os compradores de algodão – sobretudo, a indústria têxtil e os exportadores de algodão – a adquirirem o produto nacional em detrimento do importado. Assim, o programa se encarregava de cobrir a diferença paga pelos compradores entre o preço do algodão norte-americano e o preço do produto no mercado mundial²⁸⁸. Em suma, um dos vários programas de competitividade criados para auxiliar os produtores norte-americanos quando os preços das *commodities* agrícolas estão baixos no mercado internacional.

- *Export Credit Guarantees* – Garantias de crédito à exportação significavam a facilitação de obtenção de crédito por importadores não-americanos, de modo que se aumentasse a competitividade do produto dos Estados Unidos, em detrimento dos produtos dos demais países presentes no mercado. São três os programas desse grupo: *GSM 102*, que

²⁸⁵ WT/DS267/1. *United States - Subsidies on Upland Cotton*, § 7.225.

²⁸⁶ WT/DS267/1. *United States - Subsidies on Upland Cotton*. § 7.202.

²⁸⁷ WT/DS267/1. *United States - Subsidies on Upland Cotton*. § 7.380.

²⁸⁸ WT/DS267/1. *United States - Subsidies on Upland Cotton*, § 7.210.

garantia empréstimos bancários até três anos; *GSM 103*, que garantia empréstimos bancários até 10 anos e *Supplier Credit Guarantee Program (SCGP)*, que garantia créditos a curto prazo direcionados diretamente dos exportadores aos consumidores.

- *Cottonseed Subsidies* – Recursos concedidos para auxiliar a indústria de algodão norte-americana a cobrir os custos de beneficiamento.

2.2.3 Apresentação do Caso Algodão diante da OMC

Em 27 de setembro de 2002, houve a solicitação de consultas pelo Brasil ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, questionando a legalidade dos subsídios concedidos pelo governo dos Estados Unidos à produção e à exportação de algodão durante o período de 1999 a 2002. Nessa oportunidade, Brasil e Estados Unidos deveriam buscar a solução da questão por meio de um acordo. Entretanto, a tentativa de aproximação entre os dois Países não obteve êxito e a questão apresentada gerou um contencioso: o *United States - Subsidies on Upland Cotton*²⁸⁹.

Conforme o apurado pelo governo brasileiro, entre os anos de 1999 e 2003, os gastos do governo norte-americano com subsídios alcançaram a margem aproximada de US\$ 12,5 bilhões, quando o valor não deveria sobrepor a cifra de US\$ 8 bilhões²⁹⁰. Como consequência, o volume de algodão disponibilizado pelos produtores norte-americanos tanto no mercado interno como externo foi tão significativo que tornou a situação insustentável para os agricultores nacionais. Progressivamente, a crise era agravada pela superprodução de algodão aliada à depressão do preço desse produto no mercado mundial. Com efeito, o aumento artificial da participação dos Estados Unidos no mercado internacional causava o deslocamento das exportações brasileiras. Dito de outro modo, ao ingressar no mercado a preços fictícios, o excesso de algodão norte-americano acarretava distorções nas cotações das

²⁸⁹ No período entre outubro de 2002 e janeiro de 2003, foram realizadas três reuniões em Genebra com a finalidade de ocorrerem consultas entre o Brasil e os EUA. Estas, no entanto, acabaram não surtindo resultados satisfatórios para as partes, de forma que se mostrou necessária a realização de um Painel.

²⁹⁰ Cf. WTO Doc. G/AG/GEN/54, G/L/571, G/SCM/D49/1, WT/DS267/1. *United States - Subsidies on Upland Cotton*

commodities e dificultava a competição por parte de produtores eficientes, como o Brasil²⁹¹,
²⁹².

Diante do problema posto, este País requereu o estabelecimento do Painel, afirmando que:

The measures that are subject of this request are prohibited and actionable subsidies provided to U.S. producers, users and/or exporters of upland cotton, as well as legislation, regulations and statutory instruments and amendments thereto providing such subsidies (including export credit guarantees), grants, and any other assistance to the US producers, users and exporters of upland cotton²⁹³.

Em 18 de março de 2003, o estabelecimento do Painel foi autorizado pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. O Brasil consultou o Painel sobre a compatibilidade de várias medidas adotadas pelos Estados Unidos, com o acordado no sistema multilateral de comércio. A alegação brasileira baseava-se na afirmação de que os Estados Unidos estavam concedendo aos seus produtores agrícolas subsídios acionáveis conforme o previsto na Parte III do ASMC, subsídios proibidos conforme o previsto na Parte II do ASMC, subsídios à exportação referidos pelo AARU e/ou presentes no Art. XVI do GATT/1994. O Brasil também argumentava que algumas das medidas adotadas pelos Estados Unidos eram inconsistentes com o Art. III: 4 do GATT/1994²⁹⁴. Os Estados Unidos, porém, contra-argumentavam que algumas das medidas de apoio doméstico referidas pelo Brasil eram isentas de questionamentos diante do mecanismo de solução de controvérsias, porque estavam amparadas pelo Art. 13 do AARU.

²⁹¹ Ressalvando-se que esta demanda foi fundamental para a questão dos subsídios agrícolas concedidos pelos governos dos países desenvolvidos aos seus produtores, cabe salientar que tal demanda despertou atenção na esfera internacional para o tema, sendo que treze outros membros da OMC atuaram como terceiras-partes na disputa. Os membros que participaram como terceiras-partes no contencioso do algodão foram Argentina, Austrália, Benin, Canadá, Chade, China, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Taiwan, União Européia e Venezuela.

²⁹² Vale referir, por exemplo, que a relevância da participação de Benin no contencioso do algodão evidenciou-se com os dados publicados por estudo realizado pela organização não-governamental OXFAM. Conforme o apurado, a queda dos preços do algodão no mercado mundial contribui para os alarmantes índices que apontam a pobreza da comunidade rural deste País. Estima-se que 95% da população que habita zonas rurais vivem com menos de US\$ 1 por dia. Uma redução de 40% no preço do algodão acarreta, deste modo, a diminuição das rendas dessas famílias em 21% — estima-se que isto importaria em 334.000 pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza. Cf. MINOT, Nicholas; DANIELS, Lisa. *Impact of Global Cotton Markets on Rural Poverty in Benin, MSSD Discussion Paper*, n. 48, November 2002. Disponível em: <<http://www.cgiar.org/ifpri/divs/mssd/dp.htm>>. Acesso em: 09 jan. 08.

²⁹³ WTO Doc., *United States – Subsidies on Upland Cotton*, WT/DS267/7.

²⁹⁴ WTO Doc. G/AG/GEN/54, G/L/571, G/SCM/D49/1, WT/DS267/1. *United States - Subsidies on Upland Cotton*.

No dia 26 de abril de 2004 foi emitido o relatório preliminar do Painel, dando ganho de causa à grande parte dos termos apresentados pelo governo brasileiro. O Relatório Final foi aprovado em 08 de setembro de 2004, de forma que o seu teor confirmou a vitória brasileira no litígio. Conforme o apresentado pelo Relatório do Painel, os Estados Unidos concediam subsídios proibidos, tais como subsídios de exportação e subsídios concernentes à substituição de importações. Além disso, estes últimos também mantinham subsídios acionáveis que causavam sérios prejuízos aos interesses do Brasil.

Assim, em 13 de outubro de 2004, os Estados Unidos recorreram ao Órgão de Apelação, buscando a modificação da decisão do Painel. Após, em 03 de março de 2005, o Órgão de Apelação emitiu o seu relatório final, no qual a decisão do Painel foi confirmada. Nesse sentido, restou certo para o Órgão de Solução de Controvérsias que os programas de subsídios prestados pelo governo norte-americano estavam em desacordo com as regras sobre subsídios agrícolas às exportações, ao prejudicarem a competitividade internacional e ao causarem danos aos cotonicultores brasileiros²⁹⁵.

Em 1º de julho de 2005, venceu o prazo concedido para os Estados Unidos para a eliminação dos subsídios concedidos à exportação, além daqueles dedicados à substituição das importações. Sobre os subsídios proibidos, o decidido pelo Painel foi que três dos programas norte-americanos de garantia de créditos à exportação – o *Export Credit Guarantee Program* (GSM 102), o *Intermediate Export Credit Guarantee Program* (GSM 103) e o *Supplier Credit Guarantee Program* (SCGP) – configuravam subsídios à exportação.

No que diz respeito aos subsídios acionáveis, ficou definido que, principalmente, três programas de apoio interno norte-americano, *Marketing Loan Payments*, *Counter-Cyclical Payments* e *Step 2*, causavam prejuízo grave ao Brasil, tendo em vista a diminuição significativa dos preços do algodão no cenário internacional. Para remover os efeitos adversos provenientes dessa situação, os Estados Unidos deveriam encerrar essa forma de apoio até 21 de setembro de 2005.

Em 30 de junho de 2005, o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos anunciou modificações em dois programas de crédito - o *Export Credit Guarantee Program* (GSM-

²⁹⁵ CROSS, Karen Halverson. King Cotton, developing countries and the 'peace clause': The WTO's US Cotton Subsidies decision. **Journal of International Economic Law**, Oxford, v. 9, n. 1, p. 167, jan. 2006.

102) e o *Supplier Credit Guarantee Program* (SCGP). Comunicou também a desativação do *Intermediate Export Credit Guarantee Program* (GSM-103). Além de os Estados Unidos terem permanecido com os pagamentos de apoio à comercialização — *Marketing Loans* — e os pagamentos contracíclicos (*Counter Cyclical Payments*), algumas linhas de crédito permaneceram garantidas sob o Programa GSM – 102. No que se refere ao *Step 2*, este não foi alterado.

Em agosto de 2006, houve a solicitação, por parte do Brasil, de um novo Painel para a verificação se os Estados Unidos haviam efetivamente cumprido o recomendado pelo Órgão de Solução de Controvérsias. O Brasil novamente venceu; no entanto, em fevereiro de 2008, o governo norte-americano recorreu ao Órgão de Apelação. Em 02 de junho de 2008, o referido Órgão apresentou o seu Relatório Final para a sua aprovação — ocorrida em 20 de junho de 2008. Mais uma vez, a decisão proveniente da OMC foi favorável ao Brasil.

Porque os programas norte-americanos de apoio aos seus agricultores não foram suspensos, o Brasil reivindicou na OMC a possibilidade de compensar o prejuízo com medidas nos setores de comércio de bens, de propriedade intelectual e de serviços. Em um primeiro momento, o requerido pelo Brasil à OMC foi o direito de retaliar os Estados Unidos em US\$ 4 bilhões — de imediato, porém, veio a reação norte-americana. Discordando por completo do valor anunciado pelo Brasil, os Estados Unidos decidiram levar a decisão final para o arbitramento. Como parte de sua defesa, estes últimos alegaram que os dados utilizados pela OMC estavam desatualizados.

Deve-se ressaltar agora que existe a expectativa de que a recente crise financeira colabore para que a nova administração dos Estados Unidos²⁹⁶ mantenha a decisão de cortar as suas despesas direcionadas à concessão de subsídios agrícolas. Se, contudo, isso não ocorrer, o procedimento de retaliação da OMC pode ser um instrumento utilizado para se buscar restabelecer o equilíbrio no mercado mundial do algodão.

²⁹⁶ No dia 4 de novembro de 2008, a população norte-americana escolheu o sucessor do Presidente republicano George W. Bush. Na disputa, venceu o candidato democrata Barack Obama – Illinois. Por se reconhecer que ao longo das últimas décadas o Partido Republicano tende a uma maior abertura comercial quando comparado com o Democrata, ainda surgem questionamentos referentes aos reflexos que a eleição trará para as relações comerciais daquele País.

Entretanto, imaginar que o total do valor a ser retaliado irá beneficiar o setor produtivo algodoeiro é algo pouco provável. Mesmo a hipótese defendida pelos produtores brasileiros de algodão de compensar os prejuízos sofridos por meio da abertura do mercado norte-americano para produtos têxteis fabricados no Brasil, essa alternativa esbarraria na grande probabilidade de não alcançar as cifras autorizadas. Para o setor algodoeiro, a vantagem em vencer esse contencioso está, sobretudo, em reocupar parte do mercado internacional atendida pelas exportações subsidiadas dos Estados Unidos. Com a simples retaliação, essa hipótese não se concretiza. A alternativa seria, pois, aplicar a retaliação em setores distintos – propriedade industrial e serviços.

2.2.4 A importância do Caso para o sistema multilateral de comércio

A decisão para o Caso Algodão, proferida pelo Painel e pelo Órgão de Apelação da OMC, tornou-se um marco para a liberalização do comércio agrícola, sob três diferentes perspectivas – política, jurídica e econômica. Esse foi o primeiro contencioso, no âmbito da OMC, que questionou a concessão de apoio doméstico aos produtores de algodão. É, assim, o primeiro caso levado à Organização, cujos relatórios (Painel e Órgão de Apelação) foram elaborados a partir da aplicação e da interpretação das regras da OMC, sobre a concessão de subsídios que causam sérios danos à produção agrícola. Além disso, também foi o primeiro a interpretar provisões do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC)²⁹⁷, AARU e GATT, concernentes à concessão de subsídios à exportação e ao sistema de garantia de créditos para a exportação agrícola, sem deixar de referir o questionamento sobre o significado dos subsídios não-acionáveis, que poderiam figurar dentre aqueles pertencentes à caixa verde. Dessa forma, muitos foram os pontos decididos que, certamente, contribuirão para os resultados da Rodada Doha de negociações.

Ao analisar os questionamentos apresentados pelo Brasil, o decidido pela Organização foi priorizar o processo de liberalização da agricultura. Em outras palavras, por um lado, a

²⁹⁷ O ASMC é aplicado para a regulamentação dos subsídios em geral. Ao determinar o seu âmbito de abrangência, este determinou que somente dois tipos de subsídios são proibidos — os subsídios à exportação e os subsídios de substituição à importação — os demais acabam enquadrados como acionáveis. A submissão destes à adoção de medidas compensatórias somente ocorre quando esses subsídios causam prejuízos ao setor em questão de outros países, que não concedem tal benefício.

interpretação dada aos dispositivos legais referentes à regulamentação dos subsídios à exportação em âmbito multilateral foi a mais ampla possível. Por outro, a tendência foi limitar a interpretação daqueles artigos que garantem aos programas agrícolas nacionais a isenção do controle imposto pelo sistema multilateral de comércio.

O Painel iniciou a sua análise em dois programas de subsídios dos Estados Unidos — o *Production Flexibility Contract Payments* e o *Direct Payments*, classificados como pertencentes à caixa verde. O seu primeiro esclarecimento foi no sentido de afirmar que “em geral” os pagamentos concedidos através desse tipo de apoio doméstico não deveriam manter qualquer relação com o tipo ou com o volume de produção de bens agrícolas. Na verdade, havia a possibilidade de os produtores agrícolas não se dedicarem a nenhum tipo de cultivo e, ainda assim, contarem com a contribuição governamental. Se estes optassem, porém, pelo cultivo de frutas e/ou vegetais, melão, nozes e arroz selvagem, os valores percebidos por esses programas de apoio doméstico seriam menores. Dito de outro modo, quanto aos dois programas em questão, a flexibilidade de cultivo disponibilizada para os produtores não era suficiente para caracterizá-los como pertencentes à caixa verde.

Conforme o acolhido pelo Painel, tais programas de apoio doméstico dos Estados Unidos não se enquadravam dentre os permitidos para a caixa verde, por estabelecerem que a plantação de determinados tipos de produtos agrícolas reduziria os pagamentos governamentais dedicados aos produtores agrícolas que tomassem tal decisão. Assim, como a ajuda governamental não era igualmente concedida para qualquer tipo de cultivo produzido, não havia como se afirmar que esta era “desvinculada”, nos termos dos requisitos previstos pelo AARU.

Uma vez que essas medidas de apoio doméstico foram desclassificadas da caixa verde, deveriam ser incluídas entre as medidas da caixa amarela. Vale lembrar que, se para a concessão de subsídios domésticos pertencentes à caixa verde não há um limite de valores estipulado pelo AARU, o mesmo não ocorre com as demais caixas. Conforme o ditado pela AARU, uma medida de apoio doméstico que estivesse entre aquelas da caixa amarela somente estaria protegida pelo previsto na Cláusula de Paz, se estivesse inclusa no montante previamente estipulado nos compromissos de redução da Rodada Uruguai. Porém, depois de apresentar o resultado dos cálculos que desenvolveu, o Painel concluiu que nenhum dos programas de apoio doméstico mantidos pelos Estados Unidos enquadrava-se entre os livres

de questionamento pelo previsto no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. Todos contribuíam para que os valores concedidos em subsídios até aquele momento excedessem o montante determinado através das negociações multilaterais.

Com relação aos programas conhecidos como *Step 2 Subsidies* ou *Upland Cotton User Marketing Certificate Program*, a dúvida estava em enquadrá-los ou não entre os subsídios de exportação ou de substituição às importações. Os subsídios à exportação são todos aqueles cuja concessão é condicionada à exportação de um determinado produto, enquanto que os subsídios de substituição às importações são os concedidos para se estimular a aquisição de produtos nacionais, ao invés dos importados. Considerando o previsto no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, ambos também são proibidos para os produtos agrícolas, a não ser que se enquadrem nas regras estipuladas pelo AARU.

Na argumentação apresentada pelo Brasil, e aceita pelo Painel, os pagamentos concedidos através do *Step 2* deveriam ser considerados proibidos porque se enquadravam nas duas situações mencionadas acima e descritas no Acordo sobre Subsídios: os valores transferidos para os produtores de algodão encontravam-se relacionados ao volume/quantidade do produto exportado; estavam garantidos os pagamentos para aqueles fabricantes que se comprometiam em utilizar em seus produtos o algodão plantado nos Estados Unidos²⁹⁸. Além disso, para o Brasil, também haveria a violação do Art. III: 4 do GATT/1947, pelo simples fato de o pagamento desses subsídios somente alcançar o algodão norte-americano. Na opinião dos painelistas, no entanto, não houve a necessidade de se conduzir a uma análise a partir dessa provisão, depois de definida a observância dos Arts. 3.1 (b) e 3.2 do ASMC²⁹⁹.

No que diz respeito à possibilidade de os membros da OMC questionarem leis perante o mecanismo de solução de controvérsias que não estão mais em vigor, o decidido foi atentar para os efeitos adversos que elas produziram (ou ainda produzem) para a parte reclamante. Dito de outro modo, mesmo aqueles programas agrícolas que já haviam esgotado o seu período de existência no momento em que o Painel foi requerido, receberam durante algum tempo os recursos (pagamentos) governamentais. Assim, o Painel decidiu que programas adotados a partir do *Farm Bill* 1996 e *Farm Bill* 2002, tais como *Marketing Loan*,

²⁹⁸ WT/DS267/R. *United States - Subsidies on Upland Cotton*. § 7.1046 – 7.1047.

²⁹⁹ WT/DS267/1. *United States - Subsidies on Upland Cotton*. § 7.1106.

Countercyclical Payments, *Market Loss Assistance* e *Step 2*, certamente causaram a supressão dos preços e sérios prejuízos para o Brasil, no período compreendido entre os anos de 1999 a 2002³⁰⁰. Sobre a possibilidade de esses mesmos programas causarem sérios prejuízos para o Brasil, no período de 2003 a 2007, o Painel declarou não ter encontrado qualquer evidência. Os demais programas de apoio norte-americanos – *Production Flexibility Contract Payments*, *Direct Payments* e *Crop Insurance*, conforme o desenvolvido pelo Painel, não causaram sérios prejuízos para o Brasil.

Além disso, a decisão da OMC acabou produzindo um resultado paradoxal para os Estados Unidos. Durante a negociação da Rodada Uruguai, estes últimos lograram manter fora dos subsídios previstos na caixa amarela os créditos à exportação. Naquele momento negociador, a oposição norte-americana à inclusão dos créditos para a exportação agrícola dentre os subsídios à exportação afetaria, por exemplo, a garantia de financiamento concedido aos seus produtores agrícolas para a comercialização de vários de seus produtos exportados. Essa seria uma forma de ignorar que os créditos à exportação, assim como os subsídios diretos à exportação, poderiam ser utilizados para beneficiar os exportadores, apesar dos custos que impõem aos seus concorrentes³⁰¹. Incluir os créditos à exportação — que garantem o financiamento da comercialização dos *commodities* norte-americanos — entre os subsídios a exportação significaria submetê-los às regras do AARU. Teriam, pois, que seguir o compromisso de reduções do Art. 9. 1 AARU, mas também poderiam manter esse crédito por um determinado período de tempo, desde que em conformidade com os limites assumidos.

Depois do Caso Algodão e acatada a argumentação brasileira, porém, essas medidas de auxílio ao crédito passaram a ser consideradas subsídios à exportação proibidos. Sem estarem incluídos em qualquer lista que envolvesse o comprometimento de reduções, os créditos à exportação estariam, necessariamente, sob o controle do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. Assim, no Relatório elaborado pelos painelistas, e confirmado pelo Órgão de Apelação, a garantia de crédito para a exportação de produtos agrícolas se enquadra entre os programas que: “constitute a per se export subsidy within the meaning of item (j) of

³⁰⁰ doc. WT/DS267/R, *United States Subsidies on Upland Cotton*, § 7.1363

³⁰¹ Os subsídios à exportação que são concedidos por meio de pagamentos diretos proporcionam tanto aos exportadores quanto aos importadores um subsídio no preço do produto negociado. Os sistemas de garantia de créditos à exportação são empréstimos concedidos em condições melhores do que as oferecidas no mercado. Assim, aumentam a possibilidade de negócio entre exportadores e importadores, pois reduzem os custos despendidos pelos importadores na obtenção de um financiamento. Cf. RUDE, J. Reform of Agricultural Export Credit Programs. *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, v. 1, n. 1, p. 67, 2000.. Disponível em: <http://www.esteycentre.ca/journal/j_pdfs/rude1-1.pdf>, Acesso em: 22 out. 2008.

the Illustrative List of Export Subsidies” do ASMC, “and these export credit guarantee programs are (thus prohibited) export subsidies for purposes of Article 3.1(a) of the SCM Agreement (....)”³⁰².

Para tanto, houve a necessidade de se esclarecer que o AARU não determinou que os programas de garantia de créditos à exportação, concedidos nacionalmente pelos países, estavam excluídos de toda e qualquer categoria de subsídios à exportação. Conforme o previsto no Art. 10, 2 do AARU:

Members undertake to work toward the development of internationally agreed disciplines to govern the provision of export credits, export credit guarantees or insurance programmes and, after agreement on such disciplines, to provide export credits, export credit guarantees or insurance programmes only in conformity therewith.

Para os Estados Unidos, esse Artigo era o reflexo de uma situação em que os membros da OMC não haviam conseguido alcançar uma posição definitiva sobre a disciplina dos créditos à exportação. Contudo, a simples interpretação do previsto no Art. 10. 2 do AARU conduzia a constatação de que os negociadores do Acordo queriam excluir os programas de garantia de créditos para a exportação da disciplina aplicada aos subsídios à exportação.³⁰³ Por esse raciocínio, os Estados Unidos argumentaram diante do Órgão de Apelação que a interpretação do Artigo durante a análise dos painelistas era manifestamente um absurdo e nada razoável³⁰⁴.

Recorrendo a várias manifestações expressas durante o processo negociador da Rodada Uruguai, os Estados Unidos buscaram na história das negociações a justificativa para o argumento que desenvolveram. Citaram, por exemplo, que em junho de 1991 o Presidente das negociações requereu a manifestação das partes negociadoras, sobre a inclusão dos subsídios ao crédito para a exportação e para as demais práticas semelhantes, nos compromissos de reduções que seriam assumidos com o novo acordo.³⁰⁵ Da mesma forma, referiram que, em agosto de 1991, circulou entre as partes contratantes do GATT um adendo à nota elaborada pelo Presidente das negociações em junho. Neste, havia uma lista das intervenções governamentais que eram consideradas subsídios à exportação e/ou práticas

³⁰² Cf. WTO doc. WT/DS267/R, *United States Subsidies on Upland Cotton*, § 7.799 – 7.800.

³⁰³ WTO doc. WT/DS267/R, *United States Subsidies on Upland Cotton*, § 7900.

³⁰⁴ WTO doc. WT/DS267/AB, *United States Subsidies on Upland Cotton*, § 624.

³⁰⁵ WTO doc. WT/DS267/R, *United States Subsidies on Upland Cotton*, § 7935.

semelhantes, em que estavam inclusas as garantias de crédito subsidiado. Por fim, acrescentaram que no *draft* de Acordo para a Agricultura, elaborado pelo Presidente das negociações em dezembro de 1991, as situações em que as garantias de crédito à exportação deveriam ser consideradas subsídios à exportação deveriam ser analisadas em conformidade com os parágrafos (j) e (k) do Anexo 1 do ASMC. Este parágrafo, porém, foi omitido do "*Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*". O texto presente nesta última versão do draft simplesmente referia que: *Participants undertake not to provide export credits, export credit guarantees or insurance programs otherwise than in conformity with internationally agreed disciplines.*

Esse texto foi posteriormente substituído pelo texto atual do Art. 10. 2 do AARU. Certamente, se a intenção dos países participantes do SMC fosse, efetivamente, excluir essa categoria de subsídios das obrigações traçadas pelo AARU, eles teriam deixado essa vontade expressa no próprio texto do Acordo.

Em suma, a partir do momento em que decidiu classificá-los como subsídios à exportação, o Painel traçou evidências suficientes para determinar a imediata eliminação dos créditos de garantia de exportação e das medidas do *Step 2*. Além disso, quando o Painel determinou que uma série dos programas de apoio desenvolvidos pelos Estados Unidos causava sério prejuízo para o Brasil, também se decidiu que tais programas deveriam ser extintos. É interessante observar que a decisão não expressou em valores numéricos os sérios prejuízos causados ao cotonicultor brasileiro.

Para o Brasil, assim como para outros países em desenvolvimento, uma das grandes dificuldades enfrentadas para a efetiva solução de uma controvérsia na OMC é a implementação de uma decisão positiva contra um membro da Organização de maior poder econômico e/ou político. Frequentemente, quando há uma assimetria considerável entre o tamanho do mercado do país em desenvolvimento que obteve êxito na demanda apresentada à OMC e o participante faltoso do sistema multilateral de comércio, a possibilidade de reparação pelo prejuízo causado torna-se mais complexa³⁰⁶.

³⁰⁶ FOOTER, M. Developing Country Practice in the Matter of WTO Dispute Settlement. **Journal of World Trade**, v. 35, n.1, p.55, 2001.

O ideal seria que as regras julgadas em desalinho com o negociado multilateralmente fossem alteradas e compatibilizadas com o sistema multilateral, no entanto nem sempre esta é a postura adotada pelo país que teve as suas políticas comerciais questionadas. Normalmente, a resistência de compatibilizar a medida adotada com os termos do negociado multilateralmente vem em decorrência de um forte *lobby* articulado no âmbito interno dos Estados. Não por acaso, medidas protecionistas incompatíveis com o corpo normativo da OMC são adotadas, implementadas e mantidas por determinados países.

Isso ocorre porque a força nacional contrária a qualquer modificação legislativa ou comportamental que ameace um privilégio já alcançado provém de setores devidamente mobilizados. O setor algodoeiro norte-americano é um exemplo típico que ilustra a situação referida. O tratamento diferenciado dedicado pelo governo dos Estados Unidos a esse setor remonta à década de 1930. São muitos anos de estímulos adicionais recebidos pelos cotonicultores norte-americanos, que agora não querem deixar de recebê-los.

Assim, quando o Painel apresentou as suas definições para o Caso – mantidas inalteradas, em seus aspectos mais relevantes, pela decisão elaborada pelo Órgão de Apelação da OMC – entre as alternativas possíveis para o governo norte-americano, estava a opção de se promover a alteração de suas políticas comerciais, para que todas se tornassem compatíveis com as regulamentações da OMC. Em termos práticos, isso teria ocorrido se os Estados Unidos tivessem seguido a orientação do decidido pelo Painel e pelo Órgão de Apelação e, apresentado mudanças significativas nas medidas protetivas previstas em seus programas *Marketing Assistance Loan* e os pagamentos contracíclicos. Diante dessa circunstância, o Brasil poderia ter acreditado no esforço norte-americano em adequar as suas políticas agrícolas ao negociado multilateralmente e o Caso Algodão estaria encerrado.

A outra alternativa seria aquela em que a compatibilização parcial pelos Estados Unidos das decisões elaboradas no sistema multilateral de comércio resultasse de um ajuste entre este País e o Brasil. Em conformidade com essa alternativa, estaria aquela situação em que os Estados Unidos optariam pela alteração de alguns de seus programas agrícolas, arbitrando com o Brasil o valor das compensações oferecidas, pelas perdas sofridas em razão das alterações que não tivessem sido implementadas. É claro que a tomada de uma decisão como esta geraria um desconforto entre muitos Países Membros da OMC, sobretudo, entre os exportadores de produtos agrícolas. Em outras palavras, as compensações pagas pelos Estados

Unidos poderiam amenizar financeiramente as perdas impostas à comunidade negocial brasileira, porém não contribuiriam em nada com a intensificação do processo de liberalização comercial agrícola.

A determinação aprovada pelo Órgão de Solução de Controvérsias requeria uma reforma nos programas de créditos à exportação e a eliminação do programa *Step 2* até 30 de junho de 2005. O programa de créditos, deveria passar a taxar os usuários para que fosse considerado auto-suficiente, e conseguisse eliminar as características de subsídios à exportação. Outras medidas referentes a subsídios domésticos deveriam ser implementadas em até 15 meses. No momento, a opção dos Estados Unidos foi expressa da seguinte forma: o programa *Step 2*, considerado subsídio doméstico e à exportação foi eliminado, mas, somente em agosto de 2006; as medidas de apoio doméstico do *Marketing Assistance Loan* e os pagamentos contracíclicos deveriam ter sido modificados em setembro de 2005, porém até o momento não foram alterados ou eliminados; o programa de pagamentos direto ainda espera por uma reclassificação, que poderá ser a inclusão entre os subsídios domésticos da caixa amarela ou a modificação que elimine o seu componente distorcivo.

Diante da conformação do quadro presente, a situação que parece ter restado aponta, de um lado, para o fato de os Estados Unidos terem ignorado parte da decisão da OMC e, de outro, para a falta de disponibilidade do Brasil em simplesmente ser compensado pelos prejuízos sofridos.

Desde que o Brasil legitimou o seu direito de retaliar os Estados Unidos, a sua preocupação tem sido, pois, em torno das conseqüências geradas a partir dessa resistência norte-americana. Para o Brasil, haveria a possibilidade de impor tarifas — que não seriam, necessariamente, contra o algodão ou contra os produtos agrícolas — dentro da margem avaliada consistente (em conformidade) com os danos causados pela política agrícola norte-americana. De nada valeria em termos práticos e econômicos a decisão de aplicar uma sobretaxa no algodão norte-americano. O comércio de algodão do Brasil com os Estados Unidos, de fato, não é suficiente para cobrir em uma retaliação direta os valores apresentados pelo governo brasileiro — US\$ 2,5 bilhões pelos subsídios à exportação e pelos programas de apoio doméstico. Ainda que os valores de retaliação apresentados pela OMC (que deverão ser arbitrados até junho de 2009) sejam menores, a situação imposta ao governo brasileiro é extremamente preocupante. A decisão da adoção de sobretaxas sempre causaria a elevação

nos preços dos importados para os consumidores brasileiros. Dito de outro modo, quando se insiste com a alternativa de o Brasil impor barreiras tarifárias aos produtos norte-americanos, outro aspecto deve ser considerado: grande parte das importações brasileiras dos Estados Unidos é insumo para a produção industrial e agrícola. Sobretaxar esse tipo de bens seria impor ao consumidor brasileiro o ônus da inadimplência norte-americana.

Por essa razão, o Brasil requereu ao Painel de Árbitros da OMC o direito de aplicar retaliações cruzadas. Se o Painel acatar o pedido brasileiro, a medida de retaliação deverá envolver a suspensão de direitos da propriedade intelectual.

De qualquer forma, para o processo de liberalização comercial, a continuidade da inadimplência norte-americana também pode trazer graves conseqüências. A mais séria delas seria o comprometimento da efetividade das regras negociadas na esfera da OMC. Isso atingiria diretamente a credibilidade das negociações que, atualmente, ocorrem na Rodada Doha. Na verdade, muito da expectativa voltada para o mecanismo de solução de controvérsias da OMC está em resolver as falhas já observadas na esfera negociadora da Organização e diminuir as assimetrias existentes entre os membros da OMC.

CONCLUSÃO

A longa trajetória do sistema multilateral de comércio, sobretudo no que diz respeito em especial à liberalização comercial para o setor agrícola, esteve notadamente relacionada à influência exercida por grupos de interesse organizados nacionalmente. Não faltaram fatos históricos capazes de ilustrar que a intensificação do processo de liberalização comercial no setor agrícola jamais ocorreu em um ritmo semelhante ao dos demais setores da Economia mundial, porque essa não era a vontade dos países negociadores com maior poder de barganha – política e econômica. Foram os países desenvolvidos que contavam com *lobbies* agrícolas especialmente bem articulados – sobretudo, Estados Unidos, CEE e Japão –, que lograram impedir a inclusão de uma regulamentação mais rígida para a agricultura no âmbito do GATT. Na realidade, sob a argumentação da relevância de políticas agrícolas que abrangessem desde aspectos relacionados à segurança alimentar até aqueles referentes à manutenção de empregos na agricultura, esses Países trataram de desenvolver uma série de programas voltados para a concessão de subsídios domésticos, além da adoção de medidas que restringiam a importação de produtos agrícolas. Em pouco tempo, esses programas geraram a superprodução de determinados bens e a necessidade da concessão de subsídios à exportação para a dispersão desses produtos no mercado internacional. Ainda assim, não se criticaria o comportamento desses países desenvolvidos, se, para beneficiarem um segmento específico da sociedade (os produtores agrícolas), apenas fossem os seus consumidores os que arcassem com as conseqüências de tantas políticas protecionistas. Contudo, as distorções causadas no comércio agrícola internacional geram reflexos para muitos países em desenvolvimento, que se vêem obrigados a renunciar aos ganhos que teriam direito se conseguissem usufruir das suas vantagens comparativas.

Durante todo o período que antecedeu à finalização da Rodada Uruguai, qualquer mudança significativa nas políticas agrícolas dos países desenvolvidos com maior poder de barganha política e/ou econômica sempre pareceu algo pouco provável. Ainda que também fosse necessária para compatibilizar interesses que incluíam questões geopolíticas, a articulação entre os principais negociadores do sistema multilateral jamais deixou de contemplar os pleitos de determinados grupos bem articulados nacionalmente.

Em algumas oportunidades, mesmo quando o mecanismo de solução de controvérsias do GATT declarava a incompatibilidade das políticas agrícolas dos países desenvolvidos com os compromissos assumidos multilateralmente, a não-adoção do relatório elaborado pelo Painel impedia o progresso do sistema no sentido da liberalização comercial para a agricultura. Em 1952, por exemplo, os Estados Unidos ameaçaram deixar o GATT, depois que uma decisão do mecanismo de solução de controvérsias declarou a ilegalidade das restrições quantitativas que aplicavam para a importação de produtos lácteos.

Algum tempo mais tarde, o viés protecionista dos países desenvolvidos esteve novamente em evidência. Na fase que se tornou conhecida como anti-legalista, a utilização do regime de controvérsias do GATT foi marcada por um hiato, significando que a resolução dos litígios que envolviam as políticas comerciais das partes contratantes ocorreu através de uma abordagem diplomática – suficientemente flexível e pragmática para acomodar a coexistência de objetivos antagônicos. Sem dúvida alguma, a opção por esse procedimento ocorreu para acomodar interesses nacionais dos Estados Membros da recém formada CEE. Na verdade, a PAC foi implantada sobre bases distorcidas que contaram com o empenho das forças políticas ligadas ao meio agrícola. A França foi sempre apontada como o Estado Membro cuja atuação dos grupos de interesse foi responsável pela implementação de um verdadeiro arsenal de subsídios e de barreiras à importação de produtos agrícolas. Porém, ela contou com o apoio ou com a conivência de muitos dos Estados Membros da Comunidade.

Por conseguinte, a década de 1980 apontou para um cenário de crise no comércio agrícola mundial. A contínua transferência de recursos dos governos dos países desenvolvidos para os seus setores agrícolas gerou um acúmulo de estoques, que era redirecionado ao mercado mundial através da concessão de subsídios à exportação. Por conseguinte, a tendência tanto nos Estados Unidos como na CEE – os maiores exportadores de produtos agrícolas — era o aumento das despesas orçamentárias com o setor. Quando a Rodada Uruguai iniciou, mesmo os países desenvolvidos estavam cientes de que o elevado déficit público impediria que os fartos apoios às atividades agrícolas permanecessem por muito mais tempo. À luz das dificuldades que estavam encontrando para colocar os seus produtos agrícolas em outros mercados, incentivaram os Estados Unidos, ao menos formalmente, a defenderem a tese da intensificação da liberalização dos mercados agrícolas. No entanto, a rodada foi finalizada com um ajuste de interesses na área agrícola, entre os Estados Unidos e as CE.

O AARU, por exemplo, foi a primeira tentativa de impor reformas nas políticas agrícolas comerciais adotadas pelos Estados. Entretanto, ao mesmo tempo em que aquele traçou algumas metas específicas para buscar a garantia do acesso de produtos agrícolas a novos mercados, articulou também a possibilidade de manutenção de uma série de isenções ao objetivo de eliminar o protecionismo para o setor. O próprio método estabelecido para as reduções tarifárias apresentou falhas, como a prática da *dirty tariffication*. Entretanto, foram as isenções concedidas aos Estados que estabeleceram diferentes “caixas” para regulamentar a distribuição de subsídios para o setor agrícola, que possibilitaram, deste modo, a continuidade das medidas que promoveram as maiores distorções comerciais no cenário internacional.

Ainda assim, reconhece-se que em um primeiro momento a OMC pareceu ter muito para oferecer aos seus membros que resultasse em benefícios mútuos – para os países desenvolvidos, mas também para os países em desenvolvimento. Além de um fórum para negociar uma ampla agenda para a liberalização do comércio internacional, havia um maior número de regras que deveriam garantir mais força para o mecanismo de solução de controvérsias. No entanto, até agora, o que se observa é que a OMC ainda não logrou meios de cumprir todas as suas promessas. Segue com um quadro normativo, em que lacunas ou falhas regulatórias são facilmente apontadas. Dentre os objetivos da Rodada Doha, por exemplo, está a revisão do AARU. A expectativa que permanece é a de que apurar/aprimorar as disciplinas a que o Acordo se propõe poderá conter ou prevenir as práticas desleais de comércio.

Todavia, enquanto pouco é alcançado nas negociações da Rodada Doha, o pior obstáculo para o processo de liberalização comercial multilateral segue sendo a resistência dos países desenvolvidos, que hesitam em abrir mão de privilégios em áreas de seu interesse como a agrícola. Em alguns casos, ainda tentam se beneficiar de toda complexidade presente no texto do AARU. De fato, quando possuem parte de suas políticas agrícolas declaradamente em desconformidade com os termos interpretados e clarificados pelos Painéis e/ou pelo Órgão de Apelação, resistem para cumprir as alterações recomendadas.

Mesmo sendo extremamente complexa a missão de se alcançar o consenso na esfera negociadora da OMC, o problema desta Organização, ao menos no que se refere ao desempenho do mecanismo de solução de controvérsias, não tem sido a falta de clareza e/ou precisão nas suas decisões. Ao contrário, todos aqueles casos que lograram ser analisados

pelos painelistas e pelos membros do Órgão de Apelação da OMC apresentaram progressos sob uma perspectiva legal. O problema está nas dificuldades que as variáveis políticas internas de um Estado incutem para a implementação das decisões alcançadas no mecanismo de solução de controvérsias.

Uma situação concreta em que se retrata o relatado é o vivenciado pelo Brasil através do caso *United States – Subsidies on Upland Cotton*. O Brasil, mesmo tendo conseguido estruturar um caso devidamente embasado, que depois de decidido evitou a legitimação das políticas agrícolas norte-americanas focadas na concessão de subsídios altamente distorcivos para a produção e para a comercialização do algodão —, vê-se na iminência de ter a sua vitória, no dia-a-dia, minorada pela não-implementação por parte dos Estados Unidos, da decisão adotada pelo órgão de Solução de Controvérsias. Seria ingênuo, pois, imaginar que o *lobby* agrícola norte-americano pudesse aceitar a completa eliminação de uma série de programas protecionistas para a agricultura. Se houve a movimentação política interna dos grupos de interesse ligados a esse setor, para promover a adoção de medidas protecionistas condizentes com os seus objetivos, certamente esta permanece para postergar a efetivação de qualquer iniciativa no sentido contrário.

A retaliação é uma alternativa para minorar os prejuízos causados pela adoção de medidas incompatíveis com o negociado multilateralmente, porém a expectativa é a de que a adequação às regras da OMC seja efetivada pelo Estado que as pratica. Além de não contribuir diretamente com o aperfeiçoamento do sistema multilateral, a retaliação é criticada, sobretudo, pelos seguintes motivos: pela possibilidade de imporem custo para a sociedade do próprio país que aplica a retaliação e por poderem agravar, ainda mais, as assimetrias de ordem econômica e política existentes entre os membros da Organização, já que são aplicadas em um ambiente que não se dissocia da influência exercida pelas relações de poder.

Nesse sentido, embora o Brasil não tenha definido oficialmente se aplicará medidas de retaliação contra os Estados Unidos, aquele País obteve a autorização do Órgão de Solução de Controvérsias. No momento, apenas espera a decisão do Painel arbitral da Organização com relação ao valor e às modalidades de retaliação que poderá impor contra os Estados Unidos. Se o Brasil aplicar as medidas de retaliação autorizadas, a opção será pela *cross-retaliation* (retaliação cruzada). É claro que, sob uma perspectiva coerente com o raciocínio baseado na teoria das vantagens comparativas, a prática do *cross-retaliation* não se justifica.

Primeiramente, não evita que o Estado faltoso permaneça beneficiando o seu setor sem capacidade competitiva e, ainda, transfere um ônus para outro setor – presumidamente, competitivo – que não contribuiu para os prejuízos causados ao país demandante.

No entanto, quando se recorda que a idéia de retaliação cruzada partiu dos Estados Unidos, outra linha de raciocínio deve ser seguida. Na oportunidade em que a aplicação de retaliação cruzada foi, pela primeira vez, defendida (durante as negociações da Rodada Uruguai), os Estados Unidos não deixaram de expressar a sua preocupação sobre a efetividade das decisões oriundas do mecanismo de solução de controvérsias. O objetivo da proposta era encontrar uma forma de reaver as perdas causadas pela manutenção de práticas consideradas em desconformidade com o sistema multilateral de comércio naquelas situações em que o país faltoso não possuísse meios de compensar os prejuízos no próprio setor lesado. Assim, muito mais do que possível, parece pertinente considerar a adoção de retaliações cruzadas para forçar a alteração de políticas comerciais em desalinho com o negociado multilateralmente.

Em outras palavras, se a inter-relação das demandas entre diferentes setores — isto é, industrial e agrícola — foi uma das estratégias da esfera negociadora do GATT/OMC que mais contribuiu para a liberalização do comércio na área da agricultura, a mesma tática pode ser seguida no mecanismo de solução de controvérsias. Não se nega que a utilização da retaliação cruzada é difícil de ser implementada na prática e que poderia gerar como efeito imediato uma reação agressiva do Estado faltoso, no sentido de este encontrar uma nova forma de prejudicar as exportações nacionais do outro membro da OMC. Embora com o risco de represálias, ainda assim se acredita que essa alternativa deve surgir como mais uma forma de pressionar os Estados inadimplentes com o sistema a cumprirem as regras da OMC.

O fato é que, mesmo quando prejudicam os consumidores em geral, os Estados não deixam de adotar medidas protecionistas, porque elas são necessárias para satisfazer as demandas de determinados grupos de interesse. Normalmente, as demandas daqueles setores que perdem o mercado interno em decorrência da concorrência internacional são os beneficiados. Assim, é pertinente relembrar que a situação existente internamente tanto no país demandado quanto demandante é a mesma: há aquele setor pouco competitivo na esfera internacional, que, através de um *lobby* suficientemente organizado, logra de seu governo a adoção de medidas protecionistas; há também o que se beneficia com o processo de liberalização comercial, porque necessita de matérias-primas importadas para a produção de

bens de consumo (interno e externo) e por fim, há o setor com extremo interesse na intensificação das relações de trocas entre os Estados, porque está voltado para as exportações. Todos, seguramente, possuem representantes com capacidade de articulação política. Ao menos é o que se espera em um contexto em que eles sabem que as decisões do sistema multilateral – em quaisquer de suas esferas – incutem reflexos em diferentes dimensões: na esfera estatal e na comunidade negocial.

Assim, se uma decisão baseada em argumentos legais não encontra o empenho necessário para tornar as regras comerciais negociadas internacionalmente eficazes, faz-se necessária a aplicação de outra estratégia. No caso da aplicação de retaliações cruzadas, o esperado é que a mesma lógica que promove a articulação política interna de determinados grupos de interesse no sentido de alcançarem medidas protecionistas corrobore para que o setor contrário que está sendo lesado pela retaliação também se organize e pressione o Estado para que este promova as modificações necessárias para se manter alinhado com os compromissos assumidos internacionalmente.

No que diz respeito à contribuição prestada, pelos ainda poucos países em desenvolvimento que enfrentam o desafio de demandar na OMC, cabe salientar que esta participação é de extrema relevância para a evolução do sistema. Junto com a intensificação da participação desses países na esfera negociadora, este é um dos instrumentos capazes de atenuar os efeitos de um sistema assimétrico. Simplesmente admitir que há diferenças políticas e econômicas entre os Estados e que, mesmo com as alterações do mecanismo de solução de controvérsias da OMC nem todos terão a mesma oportunidade de participar ativamente do sistema, não foi isso o que se buscou sustentar. O mantido é a constatação de que o processo de liberalização comercial deve ser entendido como um objetivo maior – quando a atuação de um Estado volta-se para a diluição das barreiras comerciais, os benefícios daí advindos podem ser reconhecidos por todos os demais Estados que participam do sistema. Independentemente de qual Estado tenha recorrido ao regime de litígios da OMC, se o Painel ou o Órgão de Apelação lograram uma decisão baseada, essencialmente, em fundamentos legais, ao menos em parte, estes contribuiram para que se alcance a equidade nas relações comerciais internacionais.

Por fim, isso vem confirmar que, embora a apreciação realizada durante o estudo não tenha mantido a pretensão de ser exaustiva, espera-se ter colaborado para a compreensão do

fato de que o tema exige uma abordagem que transcende aquela realizada, normalmente, pelos profissionais da área das Relações Internacionais – voltada para o exame das interações entre Estados e Organizações Internacionais; pelos operadores do Direito – focada na apreciação formal das regras negociadas e/ou no necessário acompanhamento dessas mesmas regras, a partir do decidido no regime de solução de controvérsias ou pelos economistas – muitas vezes dedicada ao esclarecimento dos efeitos gerados em diferentes mercados, a partir da intervenção governamental em questões primordialmente pertencentes à esfera privada. Para tanto, o estudo concluiu que a observância que relaciona aspectos oriundos das Relações Internacionais, do Direito Internacional Público e da Economia Política Internacional é imprescindível para a análise de todos os fenômenos abrangidos durante a elaboração desse estudo.

BIBLIOGRAFIA

ABBOTT, C. Obama defende fim dos subsídios a grandes negócios agrícolas, **Reuters Brasil**, 25/02/2009. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRSPE51O04Y20090225>>. Acesso em: 28 fev. 2009

ALTER, K. Resolving or Exacerbating Disputes? The WTO's New Dispute Resolution System. **International Affairs: Royal Institute of International Affairs 1944**, v. 79, n. 4, p.783-800, 2003.

AMORIM, Celso. A lição de Cancún. **Política Externa**, v. 12, n. 3, p.7-17, dez./jan./fev. 2003/2004.

ANDERSON, K. El futuro de la agricultura en la Organización Mundial de Comercio: la perspectiva del Grupo Cairns. **Economía Agraria**, n. 181, p. 97-120, Sep./Dic. 1997.

ANDERSON, K.; HOEKMAN, B.; STRUTT, A. Agriculture and the WTO; Next Steps. **Review of International Economics**, v. 9, n. 2, p. 192-214, 2001.

BAGWELL, Kyle; STAIGER, Robert W. GATT-Think. **NBER Working Paper**, n. W8005, November, 2000. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w8005.pdf>>. Acesso em 12 mai. 2008.

BELLO, J. The WTO Dispute Settlement Understanding: Less is More. **The American Journal of International Law**, v. 90, n. 3, p. 416-417, 1996.

BERGLUND, A. The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934. **The American Economic Review**, v. 25, n. 3, p. 411-425, Sept. 1935.

BINSWANGER, H.; LUTZ, E. Agricultural Trade Barrier, Trade Negotiations, and the Interest of Developing Countries. **Paper Prepared for UNCTAD X**, Dec. 1999.

BLASS, W.; BECKER, J. **Strategic Arena Switching in International Trade Negotiations**. Burlington: Ashgate, 2007.

BOUËT, A.; BUREAU, J. Agriculture et commerce international. **Économie internationale**, n. 87, p. 7-14, 2001/3. Disponível em:

<http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=ECOI&ID_NUMPUBLIE=ECOI_087&ID_ARTICLE=ECO_87_0007>. Acesso em: 04 mai. 2008.

BONNELL, A.T. The Post-War International Economic Order. **Southern Economic Journal**, v. 9, n. 1, p. 46-52, Jul. 1942.

BOWN, C.; HOEKMAN, B. Developing Countries and Enforcement of Trade Agreements: Why Dispute Settlement is Not Enough. **Journal of World Trade**, v. 42, n.1, p. 177-203, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. **Negociações Internacionais: Barreiras Não- Tarifárias**. p. 5-8. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/negInternacionais/barExtInfComerciais/barNaoTarifarias.php>>. Acesso em: 30 abr. 2007.

BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. Is Public Choice Immoral? The Case for the Nobel “Lie”. **Virginia Law Review**, v. 74, p.179-189, 1988.

BRONCKERS, M. Private Appeals to WTO Law: An Update. **Journal of World Trade**, v. 42, n. 2, p. 245-260, 2008.

BROWN, A. **Reluctant Partners: A History of Multilateral Trade Cooperation**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

BUCHANAN, J.M. **Public Choice: The Origins and Development of a Research Program**. Virginia: Center for Study of Public Choice, George Madson University, 2005, p. 6. Disponível em: <http://www.pubchoicesoc.org/about_pc.html>. Acesso em: 19 nov. 2007.

BUSCH, M.; REINHARDT, E. Testing International Trade Law: Empirical Studies of GATT/WTO Dispute Settlement. In: _____. **The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honor of Robert E. Hudec**. 2002, p. 467.

_____. The Evolution of GATT/WTO Dispute Settlement. In: CURTIS, JOHN M.; DAN CIURIAK (eds.). **Trade Policy Research**, 2003. Disponível em: <http://www9.georgetown.edu/faculty/mlb66/TPR2003_Busch_Reinhardt.pdf> Acesso em: 11 jun. 2008.

CAMARGO NETO, P. **A saga do algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC**. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, 2004.

CAMARGO NETO, P. Reforma Ampla. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 31, p. 123-130, 1997.

CANTO, V.A. U.S Trade Policy: History and Evidence. **Cato Journal**. v. 3, n. 3, p. 684, 1983/1984. Disponível em: <<http://www.cato.org/pubs/journal/cj3n3/cj3n3-4.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2007.

CHADE, Jamil. EUA rejeitam valor pedido pelo Brasil. **Jornal do Comércio**, 03/03/2009. Disponível em: <<http://www.noticiasagricolas.com.br/noticias.php?id=40854>> Acesso em: 05 mar. 2009.

CHOREV, N. Political and Institutional Manoeuvres in International Trade Negotiations: The United States and the Doha Development Round, In: BLASS, W.; BECKER, J. (eds.). **Strategic Arena Switching in International Trade Negotiations**. Hampshire: Ashgate, 2007.

CLAPP, J. Developing Countries and the WTO Agriculture Negotiations, **CIGI Working Paper: Global Institutional Reform**, Working Paper, n. 6, March 2006. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=894947>.

COLEMAN, William D. Globality and Transnational Policy-Making in Agriculture. Complexity, Contradictions and Conflict. **Institute on Globalization and the Human Conditions Working Paper Series**, GHC 03/6, 2003. Disponível em: <<http://www.humanities.mcmaster.ca/~global/wps/Coleman2003.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2008.

COELHO, A. B. A cultura do algodão e a questão da integração entre preços internos e externos. **Revista de Economia e Sociologia Rural** (on line), v. 42, n. 1, jan./mar. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/resr/v42n1/20927.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2008.

COSTA, C. C.; BURNQUIST, H. L. O subsídio cruzado às exportações de açúcar da União Européia: impacto sobre as exportações brasileiras de açúcar. **Revista Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v.10, n. 1, p. 92, 2006.

COSTA, S. R.; BUENO, M. G. **A saga do algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC**. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, 2004.

CROOME, J. **Guide to the Uruguay Round Agreements**. The Hague: Kluwer Law International, 1999.

CURTIS, John M. **The Role of Contextual Factors in the Launching of Trade Rounds**, 2002. Disponível em: <<http://www.international.gc.ca/eet/pdf/14-en.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2007.

DAVIS, Christina L. **Food Fights over Free Trade: How International Institutions Promote Agricultural Trade Liberalization**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

DAVIS, C. The Effectiveness of WTO Dispute Settlement: An Evaluation of Negotiation Versus Adjudication Strategies. **Prepared for presentation to the Annual Meeting of the American Political Science Association**, Boston, Aug. 2008.

DESTA, M. G. **The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture**. The Hague: Kluwer Law International, 2002.

_____. The Bumpy Ride Towards the Establishment of “Fair and Market-Oriented Agricultural Trading System” at the WTO: Reflection Following the Cancun Setback. **Drake Journal of Agricultural Law**, 2003. Disponível em: <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/bibarticles/desta_bumpy.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2008

DI GIANNI, F.; ANTONINI, R. DSB Decisions and Direct Effect of WTO Law: Should the EC Courts be More Flexible when the Flexibility of the WTO System has Come to an End?, **Journal of World Trade**, v. 40, n. 4, p. 777-793, 2006.

DRAZEN, A. **Political Economy in Macroeconomics**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

DUNOFF, J. Does the U.S. Support International Tribunals? The Case of the Multilateral Trade System. **IILPP White Paper Series n. 2007-1**, 2007.

DÜR, Andreas. Foreign Discrimination, Protection for Exporters, and U.S. Trade Liberalization. **International Studies Quarterly**, v. 51, p. 472, 2007.

EHLERMANN, Claus-Dieter; EHRING, Lothar .Decision-Making in the World Trade Organization: Is the consensus practice of the World Trade Organization Adequate for Making, Revising and Implementing Rules on International Trade?.**Journal of International Economic Law**, v. 8, n. 1, p. 51-75, 2005.

EICHENGREEN, Barry. The Political Economy of Smoot-Hawley Tariff. **NBER Working Paper Series**. Working Paper n. 2001, Aug. 1986. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w2001>>. Acesso em: 12 fev. 2008

ELSIG, M. The World Trade Organization's Legitimacy Crisis: What Does the Beast Look Like? **Journal of World Trade**, v. 41, n. 1, p. 75-98, 2007.

EMADI-GOFFIN, Barbara. **Rethinking International Organization: Deregulation and Global Governance**. London: Routledge, 2002.

ESCOBAR, Carlos Pablo. Marquéz. **Anotaciones sobre Análisis Económico del Derecho**. v. 1. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2005. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwple/0508001.html>>. Acesso em: 11 fev. 2008.

FIGUEROA, Miguel Antonio. The GATT and Agriculture: Past, Present and Future. **The Kansas Journal of Law & Public Policy**, v. 5, p. 93-98, 1995.

FILIPEK, Jon G. Agriculture in a World of Comparative Advantage: The Prospects for Farm Trade Liberalization in the Uruguay Round of GATT Negotiations. **Harvard International Law Journal**, v. 30, n. 1, p. 123-146, 1989.

FINGER, J. M. Implementation and imbalance: dealing with hangover from the Uruguay Round, **Oxford Review of Economic Policy**, v. 23, n 3, p. 440-460, 2007.

FINLAYSON, J.; ZACHER, M. The GATT and the Regulations of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions. **International Organization**, v. 35, n. 4, p. 561-602, 1981.

FISHER, Herbert A. L. The Protectionist Reaction in France. **The Economic Journal**, v. 6, n. 23, p. 341-355, Sep. 1896.

FOOTER, M., Developing Country Practice in the Matter of WTO Dispute Settlement, **Journal of World Trade**, v. 35, n.1, p. 55-98, 2001.

FOREMAN-PECK, James; HALLETT, Andrew Hughes; MA, Yue. Trade wars and the Slump. **European Review of Economic History**, v. 11, p. 73-98, 2007.

FORSBERG, Aaron. The Politics of GATT Expansion: Japanese Accession and the Domestic Political Context in Japan and the United States, 1948-1955, **Business and Economic History**, v. 27, n. 1, p.185-195, 1998.

GALLAGHER, P.; LOW, P.; STOLER, A. (eds.). **Managing the Challenges of WTO Participation: 45 Case Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

GARDNER, B. L.; ATWATER JR., H. B.; BLOCK, J. R., International Competition in Agriculture and U.S. Farm Policy. **The United States in the World Economy (National Bureau of Economic Research)**. Chicago: Chicago University Press, 1988.

GOLDBERG, R. A.; LAWRENCE, R.; MILLIGAN, K. Brazil's WTO Cotton Case: Negotiation Through Litigation. **Harvard Business School Case 905-405**. Disponível em: <www.petersoninstitute.org/publications/chapters_preview/3632/05iie3632.pdf>.

GOLDSTEIN, J. ; MARTIN, L. Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Legalization and World Politics. **International Organization**, v. 54, n. 3, p. 603-632, 2000.

GOLDSTEIN, J. Ideas, Institutions and American Trade Policy. **International Organization**, v. 42, n. 1, p. 179-217, 1988.

GOODE, W. **Dictionary of Trade Policy Terms**. 2. ed. Adelaide: Center for International Economic Studies, 1998.

GRANT, Wyn. Why it won't be like thia all the time: The shift from duopoly to oligopoly in agricultural trade. **CSGR Working Paper**, n. 191/06, Jan. 2006.

GRAY, C. Judicial Remedies in International Law. **Oxford Monographs in International Law**, 190, 1986, p. 6.

GUZMAN, A.; SIMMONS, B. Power Plays & Capacity Constraints: The Selection of Defendants in WTO Disputes. **UC Berkeley Public Law Research Paper No. 660501**, 2005, p. 7. Disponível em <[SSRN: http://ssrn.com/abstract=660501](http://ssrn.com/abstract=660501) or DOI: 10.2139/ssrn.660501>. Acesso em: 02 mar. 2009.

HATHAWAY, D. The Impacts of the US Agricultural and Trade Policy and Integration via a US-Central American Free Trade Agreement, **Working Paper – SITI – 04**, Buenos Aires: INTAL-ITD, 2003.

HATHAWAY, D.; INGCO, M. Agricultural liberalization and the Uruguay Round. In: MARTIN, W.; WINTERS L. (eds.). **The Uruguay Round and the developing countries**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HIGGOTT, R.A.; COOPER, A.F. Middle power leadership and coalition building: Australia, the Cairns Group, and the Uruguay Round of trade negotiations. **International Organization**, v. 4, n. 44, p. 589-599, 1990.

HISCOX, M. The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization. **International Organization**, v. 53, n. 4, p. 669-698, 1999.

HIRSCH, Moshe. International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin: A plea for a reform of the WTO Regime on Rules of Origin. **Journal of World Trade**, v. 36, n. 2, p. 171-188, 2002.

HOUCK, J. Agricultural Trade: Protectionism, Policy, and the Tokyo/Geneva Negotiating Round. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 61, n. 5, p. 860-873, 1979.

HUDEC, R. **The GATT Legal System and World Trade Diplomacy**. New York: Praeger, 1975.

_____. **Essays on the Nature of International Trade Law**. London: Cameron May, 1999.

_____. The Role of the GATT Secretariat in the Evolution of the WTO Dispute Settlement Procedure. In: BHAGWATI, Jagdish ; HIRSCH, Mathias (eds.). **The Uruguay Round and Beyond: Essays in Honour of Arthur Dunkel**. Berlin: Springer-Verlag, 1998.

IRWIN, D. A.; KROSZNER, R.S. Log-Rolling and Economic Interests in the Passage of the Smoot-Hawley Tariff. **Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy**, v. 45, Dec. 1996. Disponível em: <<http://faculty.chicagogsb.edu/randall.kroszner/research/haw.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2008.

JACKSON, John H. The puzzle of GATT: legal aspects of a surprising institution. **The Jurisprudence of the GATT and the WTO**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

_____. **The World Trading system: Law and Policy of International Economic Relations**. 2. ed. Massachusetts: MIT Press, 1999.

_____. Dispute Settlement in the WTO: Policy and Jurisprudential Considerations, **Research Seminar in International Economics Discussion**, paper 419, p. 1-2, 1998.

JACKSON, J. H.; DAVEY, W. J.; SYKES JR., A. O. **Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials and Text on the National and International Regulations of Transnational Economic Relations**. 3. ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co, 1995.

JANK, M. et alii. Agricultura. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos (coords.). **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional**. São Paulo: Lex Editora; Aduaneiras, 2005.

JOSLING, T.; TANGERMANN, S.; WARLEY, T. **Agriculture in the GATT**. London: MacMillan Press, 1996.

KEECH, W. R.; PAK, K. Partisanship, Institutions and Change in American Trade Politics. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 4, p. 1130-1142, Nov. 1995.

KEELER, J. Agricultural Power in the European Community: Explaining the Fate of CAP and GATT Negotiations. **Comparative Politics**, v. 28, n. 2, p. 127-149, 1996.

KERR, W. ; HOBBS, J. Bilateralism - A Radical Shift in US Trade Policy: What Will It Mean for Agricultural Trade? **Journal of World Trade**, v. 40, n. 6, p. 1049-1058, 2006.

KHOR, M. The WTO's Doha Negotiations and Impasse: A Development Perspective. **Third World Net - TWN**, 2006. Disponível em: <<http://www.twinside.org.sg/title2/par/The.WTOs.Doha.Negotiations.doc>>. Acesso em: 07 dez. 2007.

KRASNER, Stephen D. The Tokyo Round: Particularistic Interests and Prospects for Stability in the Global Trading System. **International Studies Quarterly**, v. 23, n. 4, p. 491-531, Dec. 1979.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: teoria e política**. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

LAMPREIA, L. F., Resultados da Rodada Uruguai: Uma tentativa de síntese. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, jan./abr. 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n23/v9n23a16.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2007.

LEE, Donna. Middle Powers in the Global Economy: British influence during the opening phase of the Kennedy Trade Round Negotiations, 1962-4. **Review of International Studies**, v. 24, p.515-528, 1998.

LEE, Y.; KIM, H. Korean Agriculture after the Uruguay Round and World Agricultural Policy Reform. **Contributed paper presented at the International Conference Agricultural policy reform and the WTO:where are we heading?**, Capri (Italy), June 23-26, 2003.

LOWENFELD, Andreas F. The USA, the ECC and the GATT: the road not taken. **University of Pennsylvania Journal of International Economic Law**, v. 17, 1996. Disponível em: <<http://www.faqs.org/abstracts/Law/The-USA-the-EEC-and-the-GATT-the-road-not-taken-Of-Chinese-walls-battering-rams-and-building-permits.html>>. Acesso em: 12 fev. 2008.

MANN, C.L. Protection and Retaliation: Changing the 'Rules of the Game'. **Brookings Papers on Economic Activity**, v. 1987, n. 1, p. 311-335, 1987.

MARTIN, W.; ANDERSON, K. Agricultural trade reform under the Doha Agenda: some key issues. **The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics**, v. 52, p. 1-16, 2008.

MARTIN, W.; MESSERLIN, P. Why is it so difficult? Trade Liberalization under the Doha Agenda. **World Review of Economic Policy**, v. 13, n. 3, p. 347-366, 2007.

MARRISON A. J. The Tariff Commission, Agricultural Protection and Food Taxes, 1903-13. **Agricultural History Review**, v. 34, p. 171-187, 1986.

McCALLA. A. F. Agricultural Trade Liberalization: The Ever-Elusive Grail. **American Journal of Agricultural Economics**. v. 75, n. 5, p.1102-1112, Dec. 1993.

McDONALD, Judith A.; O'BRIEN, Anthony Patrick; CALLAHAN, Colleen M. Trade Wars: Canada's Reaction to the Smoot-Hawley Tariff. **The Journal of Economic History**, v. 57, n. 4, p. 802-826, Dec. 1997.

McMAHON, J. From Havana to Seattle: a History of Trade and Agriculture. **Trade and Agriculture: Negotiating a New Agreement**. London: Cameron May, 2001.

McRAE, D. M.; THOMAS, J. C. The GATT and Multilateral Treaty Making: the Tokyo Round. **The American Journal of International Law**, v. 77, p. 51-83, 1983.

MERCURO, N.; MEDEMA, S.G. **Economics and the Law: From Posner to Post-Modernism**. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MESQUITA, Paulo Estivallet de. **Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2005.

MINOT, N.; DANIELS, L. Impact of Global Cotton Markets on Rural Poverty in Benin, **MSSD Discussion Paper**, n. 48, Nov. 2002. Disponível em: <<http://www.cgiar.org/ifpri/divs/mssd/dp.htm>>.

MOORE, Mike. "WTO's Unique System of Settling Disputes Nears 200 Cases in 2000", **Press Release**, 5 Jun. 2000. <http://www.wto.org/english/news_e/pres00_e/pr180_e.htm>. Acesso em: 14 mai. 2008

MYRUS, R. From Bretton Woods to Brussels: A Legal Analysis of the Exchange-Rate Arrangements of the International Monetary Fund and the European Community. **Fordham Law Review**, v. 62, May 1994.

NARLIKAR, A. WTO Decision-Making Process and Developing Countries. **T.R.A.D.E. Working Paper n. 11**. Geneva: South Centre, Nov. 2001.

NARLIKAR, A.; WOLKINSON R. Collapse at the WTO: a Cancun post-mortem. **Third World Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 266-275, 2004.

NASSAR, A. M.; COSTA, C. C. da; CHIODI, L. Implications for Brazil of the July 2008 Draft Agricultural Modalities. **ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development**, Sept. 2008.

NZELIBE, J. O. Interest Groups, Power Politics, and the Risk of WTO Mission Creep. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, v. 28, p. 89-95, 2004.

O'HARA, E. A. Economics, Public Choice and the Perennial Conflict of Laws. Valderbilt University Law School. **Law and Economics Paper n. 01-14**, p. 15, 2002. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com/abstract=293000>>. Acesso em: 22 out. 2007

OLIVEIRA, M. F. de. Multilateralismo, democracia e política externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC). **Contexto Internacional**, v. 29. n. 1, p.7-38, jan./jun. 2007.

ORDEN, D. U.S. Agricultural Policy: The 2002 Farm Bill and WTO Doha Round Proposal. **TMD Discussion Paper**, n. 109, Febr. 2003.

OSLON, M. **The Logic of Collective Actions, Public Goods and Theory of Groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

OSTRY, S. The world trading system: in the fog of uncertainty. **Review International Organization**, v. 1, p. 139-152, 2006.

-----. **The Uruguay Round North-South Grand Bargain Implications for Future Negotiations**. The Political Economy of International Trade Law University of Minnesota, Sept. 2000.

PAARLBERG, R. **Leadership abroad begins at home**: U.S. foreign economy policy after the cold war. Washington: Brookings Institute Press, 1995.

-----. Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-Level Game? **International Organization**, n. 51, v. 3, p. 413-444, 1997.

PADANO, L.E. Cross-agreement retaliation in the WTO dispute settlement system: an important enforcement mechanism for developing countries? **World Trade Review**, v. 7, n.3, p. 511-545, 2008.

PAGE, S. Developing Countries in GATT/WTO Negotiations. **Overseas Development Institute Working Paper**, Oct. 2001. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/iedg/participation_in_negotiations/wto_gatt.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2008

PAUL, J. R. Do International Trade Institutions Contribute to Economic Growth and Development? **Virginia Journal of International Law**, v. 44, p. 285-340, 2003.

PINILLA, Vicente; AYUDA, Maria-Isabel. The Political Economy of the Wine Trade: Spanish exports and the international trade, 1890-1935. **European Review of Economic History**. v. 6, p. 51-85, 2002.

PRIYADARSHI, S. La reforma del comercio mundial en la agricultura: la perspectiva de un país en desarrollo, **Policy Outlook: Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo**, n. 2, Sept. 2002.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

REINERT, K. The European Union, the Doha Round, and Asia. **AEJ**, v. 5, p. 317-330, 2007.

ROEMER, Andrés. **Introducción al análisis económica del Derecho**. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea, 1994.

RUDE, J. Reform of Agricultural Export Credit Programs. **The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy**, v. 1, n.1, p. 67, 2000. Disponível em: <http://www.esteycentre.ca/journal/j_pdfs/rude1-1.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008

RUSE-KHAN, H. A Pirate of the Caribbean? The attractions of suspending TRIPs obligations. **Journal of International Economic Law**, v. 11, n. 2, p. 313-364, 2008.

SAYRE, Francis B. The Menace of Economic Nationalism. **Proceedings of the Academy of Political Science**, v. 16, n. 2, p. 82-90, Jan. 1935.

SCHIMTZ, A.; SCHIMTZ, T. Japanese Agricultural Trade Reform. **GATT Research Paper 92-GATT 7**, Centre for Agricultural and Rural Development at Iowa State University, March 1992. Disponível em: <<http://www.card.iastate.edu/research/tap/publications.aspx>>. Acesso em: 07 dez. 2007

SCOTT, J. The Use and Misuse of Trade Negotiation Simulations. **Journal of World Trade**, v. 42, n. 1, p. 87-103, 2008.

SHAFFER, G. The challenges of the WTO Law: Strategies for Developing Country Adaptation. **World Trade Review**, p. 7, July 2006. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=873938>>. Acesso em: 15 fev. 2009

_____. How to Make the WTO Dispute Settlement System Work for Developing Countries: Some Proactive Developing Country Strategies. **Towards a Development: Supportive Dispute Settlement System in the WTO**, 2003.

_____. **Defending Interests: Public-Private Partnership in WTO Litigation**. Washington: Brookings Institution Press, 2003.

SHAFFER, G.; SANCHEZ, M.R.; ROSENBERG, B. The Trials of Winning at the WTO: What Lies Behind Brazil's Success. **Cornell International Law Journal**, n. 41, p.384-502, 2008.

SHEINGATE, Adam D. **The Rise of the Agricultural Welfare State: Institutions and Interest Group Power in the United States, France and Japan**. Princeton University Press. 2000.

SINGH, R. The World Trade Organization and Legitimacy: Evolving a Framework for Bridging the Democratic Deficit. **Journal of World Trade**, v. 42, n. 2, p. 347-365, 2008.

SMITH, K. R. U.S. Agricultural Policy in 2004: Ripe for Reform, Repackaging, or Routine? **Paper prepared for presentation during the International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC) Conference**, Philadelphia, June 6-7, 2004.

SRINIVASAN, T.N. The Dispute Settlement Mechanism of the WTO: A Brief History and An Evaluation from Economic, Contractarian and Legal Perspectives. **The World Economy**, p. 1033-1068, 2007.

STEINBERG, R. H. In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes en the GATT/WTO. **International Organization**, v. 56, n. 2, p. 339-374, 2002.

STEPHAN III, P. B. Barbarians Inside the Gate: Public Choice Theory and International Economic Law. **American University Journal of International Law and Policy**, 1995.

STEWART, T. The Fate of Competition Policy in Cancun: Politics or Substance?, **Legal Issues of Economic Integration**, v. 31, n. 1, p. 7-11, 2004.

STOCKMAN, Alan. **Introduction to Economics**. 2. ed. New York: The Dryden Press, 1999.

STOLER, A.L. The WTO dispute settlement process: did the negotiators get what they wanted? **World Trade Review**, v. 3, n. 1, March 2004. Disponível em: <<http://www.iibel.adelaide.edu.au/docs/DisputeSettlementProcess.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2008

STRATING, Henricus A. The GATT Agriculture Dispute: A European Perspective. **North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation**, v. 18, p. 305-350, 1993.

SUBRAMANIAN, A.; WATAL, J. Can TRIPs serve as an enforcement device for developing countries in the WTO? **Journal of International Economic Law**, p. 403-416, 2000.

TANGERMANN, S. Interests and Options in the WTO 2000 Negotiations on Agriculture: Developed Countries. **Paper prepared for: The World Bank's Integrated Program of Research and Capacity Building to enhance participation of developing countries in the WTO 2000 Negotiations**. Geneva, 1-2 October 1999, p. 9. Disponível em : <http://www.heisummer.ch/pdf/Agriculture/tangermann_2.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2008

TANGERMANN, S.; COLEMAN, W. Linked Games, International Organisations and Agricultural Trade. **MPIFG Discussion Paper 98/8**, 1998.

TAUSSIG, F.W. The McKinley Tariff Act. **The Economic Journal**, v. 1, n. 2, p. 327, jun. 1891.

THORSTENSEN, V. **OMC - Organização Mundial do Comércio**: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio. São Paulo: Aduaneiras, 1999.

THORSTENSEN, V.; JANK, M. A tripla negociação: OMC, ALCA e UE-Mercosul. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos (coords.). **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional**. São Paulo: Lex Editora; Aduaneiras, 2005.

TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. **The Regulation of International Trade**. 2. ed. London: Routledge, 1999.

TRELA, I.; WHALLEY, J.; WIGLE, R. International Trade in Grains: Domestic Policies and Trade Impacts. **The Scandinavian Journal of Economics**, v. 89, n. 3, p. 271-283, 1987.

VAN DEN HAUWE, Ludwig. **Public Choice, Constitutional Political Economy and Law and Economics**, Belgium 1999. Disponível em: <<http://129.3.20.41/eps/le/papers/0508/0508006.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2007

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. **Economia**: micro e macro. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

VEIGA, José Eli da. **Metamorfoses da política agrícola dos Estados Unidos**. São Paulo: Annablume, 1994.

WALSH, T. Dispute Settlement at the World Trade Organization: Do Municipal Laws Promoting Private Party Identification of Trade Disputes Affect State Participation? **Journal of World Trade**, v. 40, n. 5, p. 889-908, 2006.

WEISS, F. Improving WTO Procedural Law: Problems and Lessons from the Practice of Other International Courts and Tribunals. In: WEISS, F. (ed.). **Improving WTO Dispute Settlement Procedures**. London: Cameron May, 2001.

WHEELER, Leslie A. The New Agricultural Protectionism and Its Effect on Trade Policy, **Journal of Farm Economics**, v. 42, n. 4, p. 797-810, Nov. 1960.

WILKINSON, R. **The WTO Crisis and Governance of Global Trade**. London: Routledge, 2006.

WILKINSON, R.; SCOTT, J. Developing country participation in the GATT: a reassessment, **World Trade Review**, v. 7, n. 3, p. 473-510, 2008.

WOLFE, R. The special safeguard fiasco in the WTO: The perils of inadequate analysis and negotiation. **Science Po: Groupe d'Économie Mondiale**. Working Paper, 10 February 2009, p. 4. Disponível em:

<http://www.gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/Wolfe_SSMFiasco10022009.pdf>.

WORLD TRADE REPORT 2007. **Six Decades of Multilateral Trade Cooperation: What we have learnt?**. Geneva: World Trade Organization. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report07_e.pdf>. Acesso em: 09 out. 2008

ZAHRNT, V. Domestic constituents and the formulation of WTO negotiating positions: what the delegates say. **World Trade Review**, v. 7, n. 2, p. 393-421, 2008.