

SILVANA SCHIMANSKI

**O CONTENCIOSO SOBRE OS SUBSÍDIOS AO ALGODÃO
ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS NA ORGANIZAÇÃO
MUNDIAL DO COMÉRCIO (2002-2005)**

Porto Alegre-RS

2006

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**O CONTENCIOSO SOBRE OS SUBSÍDIOS AO ALGODÃO
ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS NA ORGANIZAÇÃO
MUNDIAL DO COMÉRCIO (2002-2005)**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em
Relações Internacionais.

Orientadora: Dra. Martha Lucia Olivar Jimenez
Acadêmica: Silvana Schimanski

Porto Alegre-RS, março de 2006.

À minha Mãe, que compartilha comigo todas as experiências da vida.
A meu irmão Alexandre e meu sobrinho Bernardo.

AGRADECIMENTOS

Quando fazemos algumas escolhas na vida, sequer imaginamos o rumo que esta decisão dará ao nosso futuro. E apesar das muitas alterações que ocorrem no meio do percurso, qual não é a surpresa quando, ao final da jornada, olhamos para trás e percebemos que nada acontece por acaso.

Persistir na busca pelo conhecimento, exigiu que eu abrisse mão de muitas coisas que já havia conquistado. Hoje observo que nada daquilo que ficou para trás representava tanto quanto a liberdade do aperfeiçoamento e crescimento intelectual. Nem tampouco chegava perto das experiências acumuladas durante esses dois anos de Mestrado.

É fato que diversas pessoas favoreceram a conclusão dessa etapa portanto é hora de, mais do que simplesmente agradecer, reconhecer aquelas que contribuíram para a consecução desse trabalho.

No Brasil, o acesso ao ensino público e de boa qualidade ainda é privilégio para poucos. Ter cursado o Mestrado em Relações Internacionais da UFRGS e poder usufruir do ambiente de reconhecida excelência acadêmica e pensamento crítico foi uma experiência singular. Por isso, agradeço à minha professora da Graduação, doutora Joana Stelzer pelo estímulo para que eu buscasse uma vaga entre esse seleto grupo e dirijo agradecimento especial à Capes pelo suporte financeiro (março 2004/fevereiro 2006) que permitiu a dedicação em tempo integral aos estudos.

A professora doutora Martha Lúcia de Olívar Jimenez, minha orientadora, que muito mais do que um referencial intelectual, revelou-se uma grande amiga. Aos professores doutores: Raul Enrique Rojo, Paulo Vizentini, Marco Aurélio Cepik, Heloísa Conceição Machado da Silva, Maria Paula All, Alcides Costa Vaz, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, que iluminaram os caminhos para diversas áreas de conhecimento. Aos professores visitantes, Eiti Sato e Cristina Pecequilo pela oportunidade e paciência com que ouviram e discutiram as idéias soltas iniciais da proposta de pesquisa.

A professora doutora Susana Arrosa Soares, por todo seu carinho e comprometimento com a qualidade do curso, mas também sua preocupação com todos os “filhos” do Mestrado.

A Beatriz Accorsi, Secretária do Mestrado, que com sua alegria contagiante, seu carinho e competência faz toda a diferença na condução das atividades administrativas.

À Vera Lúcia Corrêa da Silva, Vera Lúcia Linhares Dias e Lizete Gomes Mendes (*in memoriam*), sempre presentes no Cedep para auxiliar no que fosse necessário.

A todos os colegas do Mestrado, principalmente os colegas da turma de 2004, Arlindo, Arthur, José Luís, Luciano, Patrícia, Paulo, Ricardo e Tatiana com os quais compartilhei muitas das minhas dificuldades e pelos quais tenho imenso carinho.

Durante a fase inicial da pesquisa foram contactadas algumas pessoas que demonstraram muita boa vontade para contribuir com a expansão da pesquisa sobre o comércio agrícola internacional. Assim não posso deixar de registrar o meu reconhecimento à: Vera Thorstensen, Assessora econômica da Missão permanente do Brasil em Genebra e ao professor Paulo Roberto de Almeida, sempre acessíveis e atenciosos.

Ao Embaixador Chefe do Escritório do Itamaraty em Porto Alegre, Jorge Carlos Ribeiro, agradeço pela cordialidade e atenção com a qual respondeu às minhas mensagens. A Ronald Jansen, chefe da Seção de Estatísticas de Comércio Internacional das Nações Unidas, pela cordialidade e simpatia, com quem pude contar para ter acesso às estatísticas sobre o comércio mundial do algodão.

Gostaria também de agradecer à minha família, que financiou minha participação à Conferência *WTO at 10: A look at the Appellate Body*, realizada em São Paulo em Maio de 2005. Essa experiência, sem dúvida, gerou maior segurança para investir no tema pesquisado. E mais que isso, agradeço por entenderem as minhas ausências e pelo colo nos momentos mais difíceis. A minha cunhada Sandra Mara Pinheiro Schimanski (*in memoriam*) e meu tio Elias Ferrari (*in memoriam*), que partiram para “a grande viagem” no período da redação deste trabalho, mas que deixaram grandes exemplos de amor e persistência.

Por último, gostaria de dedicar especial agradecimento ao TECONVI – Terminal de Containeres do Vale do Itajaí, bem como aos meus colegas, pela oportunidade de trabalho a partir de Junho de 2006.

*“Entre le fort et le faible, c’est la liberté qui opprime et
la loi qui libère.”*
(HENRI LACORDAIRE)

*“Almost all nations, almost always comply, with almost
all international agreements, almost all of the time.”*
(HENKIN)

SUMÁRIO

RESUMO	xi
ABSTRACT	xii
INTRODUÇÃO	01
PRIMEIRA PARTE: ORIGENS DA CONTROVÉRSIA	10
1 FATORES EXÓGENOS CONTRIBUINTES PARA A ABERTURA DO CONTENCIOSO	10
1.1 As Negociações sobre Agricultura na Rodada Uruguai	11
1.1.1 O Atual Acordo sobre Agricultura (AA)	16
1.1.2 Dificuldades de Revisão do AA	25
1.2 Aumento dos Subsídios Americanos ao Algodão por meio da <i>Farm Bill 2002</i>	32
1.3 Reconhecimento Internacional da Nocividade dos Subsídios ao Comércio Mundial de Algodão	40
2 FATORES ENDÓGENOS CONTRIBUINTES PARA A ABERTURA DO CONTENCIOSO	46
2.1 Ressurgimento da Cultura Algodoeira no Brasil	46
2.2 Ajustes na Política Externa na Era FHC (1995-2002)	54
2.2.1 Relações Comerciais entre Brasil e Estados Unidos na Era FHC	62
2.3 Participação mais Ativa e Organizada do Setor Privado	64
SEGUNDA PARTE: A SUBMISSÃO DA QUESTÃO À OMC	73
1 A APLICAÇÃO DAS REGRAS DO MECANISMO ÀS QUESTÕES AGRÍCOLAS	73
1.1 O Funcionamento do Mecanismo de Solução de Controvérsias	74
1.2 O Questionamento de Subsídios Agrícolas no Mecanismo	83

2 A RELEVÂNCIA DO CONTENCIOSO	100
2.1 A Participação dos Países em Desenvolvimento no Mecanismo	101
2.2 A Implementação dos Resultados do Contencioso do Algodão	108
2.2.1 Reações dos Setores Produtivos	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122
ANEXOS	136

LISTA DE SIGLAS

AA – Acordo sobre Agricultura

ABRAPA – Associação Brasileira dos Produtores de Algodão

ACP – África, Caribe e Pacífico

ALALC – Associação Latino Americana de Livre Comércio

AMS – *Aggregate Measure of Support*

ANEA – Associação Nacional dos Exportadores de Algodão

ASMC – Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

C.E. – Comunidades Européias

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CGC – Coordenação-Geral de Contenciosos

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

ESC – Entendimento sobre Regras e Procedimentos para a Solução de Controvérsias

EUA – Estados Unidos da América

EWG – Environmental Working Group

FAO – *Food and Agricultural Organization*

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT – *General Agreement on Trade Tariffs*

GATT 1994 – Ordenamento jurídico em vigor na OMC, que inclui o Gatt 1947

GATS – *General Agreement on Trade on Services*

ICAC – *International Cotton Advisory Committee*

LDCs – *Least Developed Countries*

MLA – Marketing Loss Assistance

NCC – *National Cotton Council of America*

NTBs – *Non-tariff Barriers*

OA – Órgão de Apelação

OECD – *Organization for Economic Co-operation and Development*

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não-governamental

OSC – Órgão de Solução de Controvérsias

PAC – Política Agrícola Comum

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

TEC – Tarifa Externa Comum

TRIPS – Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights

U.E. – União Européia

UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*

USTR – United States Trade Representative

WCA – West and Central Africa

WTO – World Trade Organization

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - A Cláusula de Paz e sua influência sobre os diferentes tipos de subsídios agrícolas	24
Tabela 2 - Comparação da ajuda de acordo com o Artigo 13 (b)(ii)	92

RESUMO

O contencioso sobre os subsídios ao algodão é um conflito comercial entre Brasil e Estados Unidos, no âmbito da Organização Mundial do Comércio, a respeito da utilização dos subsídios agrícolas.

Os subsídios agrícolas sempre consistiram um tema de difícil negociação no sistema multilateral de comércio. O Acordo sobre Agricultura, negociado durante a Rodada Uruguai, pretendia delimitar sua utilização e iniciar uma progressiva redução dessa prática, a fim de combater o protecionismo praticado principalmente pelos países desenvolvidos.

Entretanto, alguns países continuam adotando essas práticas, em volumes e valores superiores aos permitidos pelas regras do Acordo sobre Agricultura, como é o caso dos subsídios internos e às exportações concedidos pelos Estados Unidos a seus produtores de algodão.

Sendo cada vez mais difícil a negociação da redução dos subsídios por meio das rodadas multilaterais da OMC e tendo sido observada essa infração pelos Estados Unidos, o Brasil, optou por levar o caso à apreciação pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Este trabalho procura identificar fatos e ações que favoreceram a abertura desse contencioso, bem como apresentar as principais dificuldades enfrentadas por um país em desenvolvimento para a utilização deste mecanismo.

Palavras-Chave: Subsídios agrícolas, Organização Mundial do Comércio, Acordo sobre Agricultura, Contencioso Brasil-Estados Unidos sobre os subsídios ao algodão, Mecanismo de Solução de Controvérsias, Desenvolvimento.

ABSTRACT

The cotton case is a commercial conflict between Brazil and United States, at the World Trade Organization, about the practice of agricultural subsidies.

Agricultural subsidies has always been a theme of difficult negotiation at the multilateral trading system. The Agreement on Agriculture negotiated during the Uruguay Round intended to limit its utilization and start a progressive reduction of this practice, in order to combat the protectionism, mainly used by the developed countries.

Nevertheless, some countries still adopt those practices, in volumes and values above the allowed by Agreement on Agriculture rules, as is the case of the internal subsidies and to exports granted by the United States to its cotton producers.

Being more and more difficult the negotiation to reduce subsidies through the Multilateral Rounds of the WTO and observing that United States disregarded the rules of the Agreement on Agriculture, Brazil decided bring the case to the appreciation by the Dispute Settlement body of the WTO.

This work attempts to identify facts and actions that favored the opening of that dispute, as well as to present the main difficulties faced by a developing country for the use of this mechanism.

INTRODUÇÃO

A importância cada vez maior do comércio internacional para a economia mundial e para o desenvolvimento econômico dos países é inegável. Nesse sentido, justifica-se a relevância da análise dos acontecimentos que podem gerar impactos ao acesso e à participação dos países a esta modalidade de comércio.

As teorias clássicas e neoclássicas¹ de crescimento econômico consideram que o comércio internacional é um mecanismo essencial para a disseminação do progresso técnico e que, por meio do livre comércio, os ganhos de produtividade são distribuídos equitativamente pelos países que participam da economia internacional. Segundo essa visão, tais ganhos ocorrem seja pela queda dos preços, seja por meio do aumento correspondente da renda. Mediante o intercâmbio internacional, os países de produção primária conseguem sua parte desse ganho e assim sendo, não precisam industrializar-se.

Críticas a essas teorias começaram a surgir no pós-guerra, com a chamada teoria moderna do comércio e desenvolvimento econômico, à medida que se formava um novo ramo da economia, interessado em discutir os problemas relacionados ao fenômeno do subdesenvolvimento. Os autores dessas teorias², defendiam a criação de instrumentos próprios, ou pelo menos adaptados, para analisar a situação dos países subdesenvolvidos, uma vez que acreditavam que os instrumentos utilizados nas teorias clássicas (frutos do pensamento dos países desenvolvidos), não poderiam ser aplicados a tão distinta realidade.

Além disso, argumentavam que os benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegavam às periferias em medidas comparáveis àquelas que desfrutavam os países centrais. E que tal desequilíbrio, destruía a premissa da divisão internacional do trabalho defendida pelos teóricos clássicos e neoclássicos.

No debate moderno sobre comércio e desenvolvimento teve destaque Raul Prebisch, que foi o “mentor intelectual de uma geração de estudiosos que, reunidos na Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) formularam a abordagem que ficou conhecida como

¹ Cujos principais autores são Adam Smith, David Ricardo e Paul Samuelson.

² Além de Keynes e seu ataque à ortodoxia, duas principais vertentes do debate moderno sobre comércio e desenvolvimento ficaram por conta das teses de Ragnan Nurske (o comércio como motor do desenvolvimento) e Prebisch-Singer (deterioração dos termos de intercâmbio). (SILVA:2004, p.18-20).

Cepalina³” (SILVA, 2004, p.20). Em seus textos, o autor defende que “a solução não está em crescer à custa do comércio exterior, mas em saber extrair do comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico” (PREBISCH, 2000a, p. 73).

A Cepal surgiu no final da década de 1940⁴ e buscava uma emancipação do pensamento econômico dos centros hegemônicos, constituindo-se num corpo analítico específico que fosse aplicável às condições próprias dos países periféricos. Desde sua fundação, parte substancial das atividades de pesquisa foi orientada ao exame das particularidades do setor agrícola e à busca por soluções para os problemas que o afetam. O setor tem enfrentado fortes desafios para poder contribuir eficazmente ao desenvolvimento regional, como por exemplo, a restrição de acesso aos mercados dos países desenvolvidos, por meio de barreiras tarifárias ou não tarifárias.

Embora defendesse a tese da industrialização, Prebisch (2000a, p.78) não a considerava incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. Ao contrário, argumentava que era preciso zelar pelo bom desempenho do setor dos produtos básicos, devido à sua suposta capacidade de gerar ingressos de exportação em escala suficiente para financiar o desenvolvimento e sobretudo, para gerar os recursos financeiros externos.

A partir dos anos 1960, a Cepal esteve diretamente envolvida em projetos ambiciosos de estímulos às exportações. Merecem destaque a Associação Latino Americana de Livre Comércio (Alalc) e a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (Unctad), da qual Prebisch foi o personagem principal (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 30). A Alalc, no âmbito regional, defendia a idéia de iniciar a diversificação de exportações a partir do próprio esforço. E a Unctad, merece destaque especial, uma vez que foi a primeira organização genuinamente dedicada ao problema do desenvolvimento na história econômica mundial⁵. Tal projeto difundiu as idéias cepalinas sobre a necessidade de diversificar e ampliar as exportações (inclusive as agrícolas) do âmbito regional para o mundial⁶.

³ A teoria cepalina seria a versão regional da heterodoxia keynesiana dos anos 30, ou seja, a versão regional da teoria do desenvolvimento.

⁴ A Cepal foi constituída em 1948 por uma decisão da Assembléia Geral das Nações Unidas de 1947, no contexto das queixas latino-americanas de exclusão com relação ao Plano Marshall e da falta de capital estrangeiro que dificultava a reposição dos aparelhos produtivos da região.

⁵ Vale comentar que, é apenas no contexto do perigo comunista dos anos 1960 que o papel do comércio enquanto fator impulsionador do desenvolvimento passa a integrar a agenda negociadora internacional. Durante a maior parte do primeiro pós-guerra, os problemas do desenvolvimento estiveram separados das questões comerciais, tendo sua junção sido operada pela pressão dos países em desenvolvimento (ALMEIDA, 1999, p.123-124).

⁶ A perspectiva desenvolvimentista marcou a agenda econômica internacional nas três décadas seguintes aos anos 1950. Em parte por pressão dos países em desenvolvimento e da própria Unctad, mas também respondendo a preocupações de segurança política próprias dos países desenvolvidos (ALMEIDA, 1999, p.239).

A Unctad surgia de idéias discutidas nos anos 1930 e 1940 relacionadas com a necessidade de atenuar a vulnerabilidade dos países periféricos, por meio de mecanismos de intervenção internacional organizados em comum acordo com os países centrais. Para Prebisch, a necessidade da cooperação internacional devia-se tanto em função dos princípios éticos das Nações Unidas como de seus próprios diagnósticos acerca do relacionamento centro-periferia, porque acreditava que tais políticas fossem para o benefício de todos. Além disso, defendia que devido ao caráter assimétrico do desenvolvimento econômico internacional, o sistema poderia conduzir as periferias a uma asfixia comercial e financeira, se fossem livradas às forças do mercado.

Em seu informe à Unctad em 1964, Prebisch (2000c, p. 375-422) identificava a tendência à deterioração persistente da relação de intercâmbio para os exportadores de produtos básicos como a principal limitação externa ao processo de desenvolvimento⁷. E sustentava que o ponto central da política internacional deveria ser o estabelecimento de convênios sobre produtos básicos exportados pelos países em desenvolvimento e a promoção de medidas racionais por parte dos países desenvolvidos a fim de estabelecer um melhor acesso a seus mercados internos para os produtos básicos produzidos pelos países periféricos.

Em suma, em vez de depender exclusivamente das forças do mercado para estimular o desenvolvimento, o argumento de Prebisch demandava ações intergovernamentais, destinadas a corrigir a relação de intercâmbio, a melhorar as perspectivas de ingresso por meio das exportações de produtos básicos e a reduzir as flutuações transitórias de tais ingressos, especialmente para os interesses dos países em desenvolvimento sobre uma base não recíproca⁸.

Essa relação entre política de produtos básicos e desenvolvimento, formulada por Prebisch, formou a base de todas as negociações e propostas de produtos agrícolas debatidos na Cepal, na Unctad e em outros foros multilaterais como o Gatt (e posteriormente, a OMC).

A reestruturação do sistema internacional de comércio dos produtos básicos foi um dos pontos focais do diálogo Norte-Sul introduzido na agenda internacional pela Unctad. Vários

⁷ De acordo com Prebisch, a produção primária tende a aumentar mais do que é exigido pela demanda, daí a tendência para a deterioração dos preços. Essa tendência é agravada pelos efeitos do progresso técnico no volume da produção.

⁸ Prebisch era contrário à “reciprocidade formal”, divulgada por meio do princípio da nação mais favorecida que consistia em normas iguais mesmo para países desiguais. Lutava em prol de uma “reciprocidade real”, que considerasse as assimetrias estruturais entre os centros e periferias.(FILIPPO, 1988, P.169)

programas⁹ discutidos nesse foro solicitavam, entre outras questões, a adoção de medidas internacionais para melhorar os sistemas de comercialização, distribuição e transporte das exportações de produtos básicos dos países em desenvolvimento, incluindo o incremento da sua participação em tais atividades.

Todavia, mesmo com todos os esforços, a tendência dos países industrializados frente aos problemas que relacionavam o comércio e o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos sempre fora retórico. As posições rígidas desses primeiros em negociar acordos envolvendo tais questões significava que na realidade, existiam poucas perspectivas de alcançar resultados positivos com a cooperação Norte-Sul.

Ao final da década de 1970, devido às crises do petróleo (1973 e 1979), a economia internacional apresentou uma perda em seu dinamismo e tal fato representou apenas o ponto inicial da erosão da estrutura de cooperação internacional. Somou-se a isso a ofensiva capitaneada por Ronald Reagan (então presidente dos Estados Unidos) e Margaret Thatcher (Primeira Ministra britânica), que defendiam a adoção das políticas liberais enfatizando o papel das livres forças do mercado e uma menor influência do papel do Estado na economia.

No novo contexto, as negociações econômicas internacionais começaram a desestimar o espírito da cooperação propiciada pelas Nações Unidas, até esgotar-se na reação liberal de meados dos anos 1980, que conduziu ao triunfo definitivo da economia de mercado e dos princípios capitalistas. A Unctad enquanto foro negociador das relações econômicas internacionais, teve seu papel reduzido à medida que o discurso liberal firmava-se na agenda multilateral (ALMEIDA, 1999, p. 240).

A partir de então, o diálogo em prol do desenvolvimento atual não mais se apresenta nas roupagens típicas dos anos 1950-1960, mas sim, aparece dotado de nova complexidade analítica e prescritiva, combinando mercado e papel do Estado, políticas ativas e desregulação, realidades condizentes com o mundo integrado e interdependente em que passamos a viver.

Em 1995, fundada a Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais, é criada a Organização Mundial do Comércio (OMC), instituição que passava agora a ser o foro negociador das normas e regras referentes ao comércio internacional¹⁰. O setor de produtos agrícolas, que

⁹ Programa Integrado para os Produtos Básicos, Fundo Comum para produtos de base.

¹⁰ A OMC tem um escopo muito mais amplo que o antigo Gatt. Este tratava apenas de tarifas e, portanto, só interferia até as fronteiras de um país. Já a OMC, tem impacto direto nas políticas nacionais: seu tratado é incorporado integralmente nas leis nacionais depois de ratificado pelos parlamentos. Vale ressaltar, entretanto, que

fora de certa forma excluído do antigo Gatt, passa a contar com uma regulamentação específica, que orienta a sua comercialização.

Nesse novo contexto, a nova geração de teóricos cepalinos persiste na importância da participação regional ativa na instrumentação dos Acordos da organização, bem como na vigilância de seu pleno cumprimento e na preparação para as negociações futuras (ONU/CEPAL, 1997, p.28).

O surgimento da OMC foi o reflexo de alguns fatores marcantes que contribuíram para o contexto da conformação do cenário internacional após o fim da guerra fria. Entre os principais, podem ser citados: a multipolaridade das relações internacionais, o surgimento dos blocos regionais de comércio, a influência das corporações transnacionais na economia mundial e o fenômeno da globalização¹¹ pondo fim às fronteiras entre as políticas internas e de comércio internacional (THORSTENSEN, 2003, p. 21-22).

No que se refere a este último fator, Vera Thorstensen (2003, p. 25) afirma que os novos padrões de produção e comércio estão exigindo cada vez mais um novo comportamento dos governos, com a definição de políticas que visam criar e apoiar o desenvolvimento de vantagens competitivas.

Um dos exemplos mais comuns dessas políticas voltadas para a criação e ampliação de vantagens comparativas é a concessão de subsídios, cujas repercussões são recorrentes nos debates acerca do comércio internacional. Os subsídios são vantagens concedidas por governos aos agentes econômicos, em apoio à produção ou ao comércio. Com o intuito de apoiar o desenvolvimento de setores industriais nascentes de países em desenvolvimento ou com fins puramente protecionistas, os subsídios vêm sendo aplicados por diversos países aos mais variados tipos de produtos.

esta organização não tem competência normativa autônoma. A criação de normas é fruto de negociações entre os Membros, por isso constitui-se um foro de negociações.

¹¹ Com base nas idéias apresentadas por Held; McGrew(2004, p. 12) o conceito de globalização denota muito mais do que a ampliação de relações e atividades sociais atravessando regiões e fronteiras, pois sugere uma intensidade crescente de fluxos globais, de forma que Estados e sociedades ficam cada vez mais enredados em sistemas mundiais e redes de interação. A globalização econômica utiliza-se da visão ideológica do liberalismo econômico como ferramenta para gerar a aceleração dos fluxos de comércio e de investimentos ao redor do mundo. Foi possível observar o incremento dessa visão a partir do Pós-segunda guerra mundial, período em que houveram esforços (principalmente por parte dos Estados Unidos e da União Européia) em promover uma maior abertura comercial e financeira. E foi através da implementação do *Gatt (General Agreement on Trade Tariffs)* - cujo amadurecimento deu vida à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995- bem como de outros organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que essa visão foi disseminada por todos os países membros ou signatários.

Prebisch (2000c, p.381), ao comentar sobre os subsídios, defende que todos os países têm o direito de distribuir no plano interno sua renda, da maneira que considerarem mais apropriadas, contanto que seus efeitos não sejam difundidos no cenário internacional. Enfatiza que os métodos que resolvem problemas internos¹², agravando problemas de outros países deveriam ser combatidos.

Uma das maiores iniquidades que se observa no sistema de comércio mundial e que prejudicam o crescimento das exportações dos países em desenvolvimento são os elevados subsídios agrícolas praticados pelos países desenvolvidos. A raiz da questão é que os efeitos de algumas práticas de políticas agrícolas utilizadas repercutem para além das fronteiras nacionais, deprimindo a participação dos produtos provenientes dos países em desenvolvimento no comércio internacional. E com a diminuição das possibilidades de inserção do comércio agrícola desses países, vêm-se reduzidas também suas possibilidades de buscar o desenvolvimento econômico por meio do comércio internacional.

Com base nesse princípio, no ano de 1996 (um ano após o início das atividades da OMC) a Unctad¹³ publicou um documento cujo título é *“Enabling countries to respond to the opportunities arising from the Uruguay Round Agreements, so as to derive maximum available benefit by, analyzing the impact of the Uruguay Round Agreements on Development and enhancing capacities form participation in the multilateral trading system”*.

Por meio deste documento, informava, entre outros tópicos, que para os países em desenvolvimento transformarem os direitos adquiridos através do sistema multilateral do comércio em vantagens reais, eram necessárias ações por parte dos Governos com um apoio mais ativo da comunidade de negócios (UNCTAD,1996, p.17). A Unctad denominava essas ações de capacidades.

Conforme definição do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), *“capacity is the ability of individuals, organizations and societies to perform functions, solve problems and set and achieve goals. Capacity Development entails the sustainable creation,*

¹² Auto-suficiência, segurança nacional, segurança alimentar, instabilidade dos mercados, preservação do meio de vida no campo, meio ambiente (TREBILCOCK;HOWSE, 1999, P.252-255).

¹³ Segundo Paulo Roberto de Almeida (1999, p. 281)com a diluição do debate Norte-Sul, a Unctad agora passaria a trabalhar em estreita cooperação com as instituições de Bretton Woods.

utilization of that capacity, in order to reduce poverty, enhance self-reliance and improve people's lives”¹⁴.

Nesse sentido, o desenvolvimento de capacidades refere-se não só à aquisição de habilidades, bem como à capacidade de utilizá-las para atingir os seus propósitos. É um curso de ação endógeno que parte das capacidades e ativos existentes para atingir determinados objetivos de desenvolvimento econômico (FUKUDA-PARR; LOPES; MALIK, 2003, p.9).

A forma como o Brasil, e outros países em desenvolvimento, encontraram para expor suas reivindicações foi por meio da ação junto aos organismos multilaterais, resgatando os princípios da cooperação sul-sul¹⁵, que visam ao fortalecimento do multilateralismo nas questões sobre o comércio e o desenvolvimento. Uma vez que, não possuem os recursos de poder das grandes potências (poder econômico, militar, científico-tecnológico, etc.), as regras existentes no sistema comercial multilateral os favorecem na luta pela conquista de suas exigências (SABA, 2002, p. 39).

O comércio agrícola representa apenas 9,2% do comércio mundial (WTO, 2004, p. 101). Para o Brasil, entretanto, tal comércio é fundamental uma vez que o setor responde por quase 1/3 das exportações totais¹⁶, que o coloca na posição de quarto maior exportador de produtos agrícolas do mundo (WTO, 2004, p.107). Esses índices justificam a busca brasileira por uma regulamentação do comércio internacional de bens agrícolas mais adequada que a atual, bem como por seu cumprimento, pois é por meio da exportação desses bens que se ampliam as condições de importar tecnologias e manter estável a Balança de Pagamentos.

Historicamente, o estabelecimento de regras e normas internacionais para o setor sempre esteve condicionado aos fortes interesses e pressões dos grupos internos dos países desenvolvidos, fazendo com que o mesmo não acompanhasse o ritmo de liberalização dos demais setores. Quando algum progresso foi possível nas negociações internacionais, obstáculos para sua aplicação interna geraram graves efeitos nos fluxos de comércio internacional.

¹⁴ Disponível em <http://www.capacity.undp.org>, acesso em 04/02/2005.

¹⁵ A Cooperação Sul-Sul teve início em fins da década de 1950, com o movimento dos países “não-alinhados” e passou para a década de 1960 com a formação do G-77 e da Unctad. Nos anos 1970 o conceito de cooperação sul-sul foi incorporado ao discurso oficial da ONU. Atualmente, a cooperação sul-sul manifesta-se tanto na esfera regional (por meio da formação dos blocos econômicos regionais), como nos foros de negociações multilaterais (a exemplo do G-20, criado para negociar na atual rodada de negociações comerciais da OMC).

¹⁶ Para verificar os dados sobre a Balança comercial brasileira e Balança comercial do agronegócio, acessar http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/BALANCA_COMERCIAL/BALANCA_COMERCIAL_NOVA/S%C9RIE%20HIST%D3RICA%20-%20BCA%20-%20ANUAL.XLS, acesso em 08/11/2005.

A ofensiva brasileira no caso do algodão resgata a importância de uma participação pró-ativa dos países periféricos, utilizando as regras disponíveis no sistema multilateral em seu benefício¹⁷, bem como na legitimação de seus argumentos em prol de um comércio internacional agrícola mais justo. Diante das dificuldades encontradas para a discussão do tema nas Rodadas de negociações, o mecanismo de solução de controvérsias da OMC representou uma alternativa legítima e acessível, embora não sem dificuldades, para a defesa dos interesses dos países em desenvolvimento produtores de algodão.

A instauração do processo foi solicitada junto à OMC pelo Governo brasileiro, que questionou a compatibilidade dos vários subsídios norte-americanos à produção, comercialização e exportação de algodão com as normas da organização que versam sobre a utilização dos subsídios agrícolas. O Brasil alegava que tais práticas, estariam prejudicando sua participação (e de outros países produtores) no cenário internacional.

Identificando e descrevendo fatos e ações que possibilitaram ao Brasil questionar os subsídios concedidos pelo governo norte-americano a seus produtores de algodão, no mecanismo de solução de controvérsias da OMC, será demonstrada a dimensão do problema no ambiente macroeconômico e porque tal iniciativa não havia sido adotada anteriormente.

O tema será abordado em duas partes, sendo que na primeira etapa serão levantadas as questões que remetem às origens do contencioso. Isso porque, antes que um caso seja encaminhado, existe um período prévio de discussões internas e de considerações estratégicas fundamentais, capazes de influenciar diretamente os resultados.

Na segunda parte, serão discutidas questões relativas à submissão do caso ao mecanismo de solução de controvérsias e seus resultados, uma vez que para que um caso seja submetido à apreciação, deve obedecer regras e normas específicas, que podem representar dificuldade de acesso aos países em desenvolvimento despreparados para sua utilização. Além disso, existe a incerteza do cumprimento dos resultados obtidos, por tratar-se de um mecanismo onde as partes em conflito são Estados soberanos, que por sua vez, representam interesses de grupos internos.

¹⁷ John H. Jackson (2000, p. 109-110) faz a distinção de *power oriented*, quando a conformação da ordem internacional deriva direta ou indiretamente do poder relativo das partes envolvidas nesse processo ou *rule oriented* se a idéia de ordem está relacionada a um abrangente processo de negociação de normas e instituições para a delimitação do desenvolvimento das relações internacionais.

Considerando-se uma questão polêmica no comércio internacional e tratando-se de um tema ainda em andamento, convém ressaltar que este estudo não é conclusivo e portanto, limita-se temporalmente do início do processo às informações apresentadas para a OMC até o final do ano de 2005.

PRIMEIRA PARTE: ORIGENS DA CONTROVÉRSIA

Nenhuma controvérsia entre Estados surge ao acaso, nem tampouco é encaminhada a um tribunal internacional, sem que antes, seja realizada uma análise aprofundada das razões do conflito, bem como tentativas prévias de solução sejam negociadas.

O desafio de garantir o cumprimento dos deveres assumidos por meio dos acordos internacionais exige esforços na identificação dos elementos que formam a origem de um potencial conflito e sua conexão aos temas considerados estratégicos pelos países. Por isso, para a abordagem do contencioso do algodão, optou-se pela divisão desses elementos em dois grandes grupos: fatores externos e fatores internos, denominados respectivamente de exógenos e endógenos.

Partindo do princípio de que no ambiente macroeconômico interdependente atual, esses dois grupos de elementos representaram a base das discussões que tornaram possível a abertura do caso junto a mecanismo de solução de controvérsias da OMC, ambos serão abordados na primeira fase do trabalho.

1 FATORES EXÓGENOS CONTRIBUINTES PARA A ABERTURA DO CONTENCIOSO

Como observado, no mundo interdependente e globalizado, ações realizadas no âmbito do sistema internacional impactam diretamente no âmbito interno. Desse modo, o capítulo pretende identificar os fatores ocorridos no cenário internacional que favoreceram a abertura do contencioso do algodão.

Durante a fase de pesquisa, foram identificados três fatores principais. O primeiro, é a dificuldade em negociar regras específicas e adequadas, para o setor agrícola, no sistema multilateral de comércio, devido aos diferentes interesses dos países durante as Rodadas de Negociações. O segundo, é a dificuldade dos Estados Unidos, em conciliar seus interesses setoriais internos com os compromissos assumidos internacionalmente, uma vez que pressões

nacionais favoreceram o aumento dos subsídios para o algodão, embora essa prática estivesse vedada pelo Acordo sobre Agricultura. E o terceiro aspecto, refere-se à divulgação de diversas análises, que tornaram possível o reconhecimento internacional dos prejuízos causados pela utilização desses subsídios, nos terceiros mercados. Esses fatores serão desenvolvidos no primeiro capítulo.

1.1 AS NEGOCIAÇÕES SOBRE AGRICULTURA NA RODADA URUGUAI

Nenhuma área do comércio internacional interessa tanto aos países em desenvolvimento quanto aos países desenvolvidos como o setor da agricultura. Nas duas décadas que antecederam a Rodada Uruguai, a Agricultura tornou-se um dos temas mais proeminentes na agenda do comércio mundial. A busca de uma solução para os problemas levantados com frequência, particularmente aqueles envolvendo subsídios às exportações e medidas de apoio interno, tornavam-se cruciais.

Diversas regras do Gatt excluíaam os produtos agrícolas de seu escopo de aplicação¹⁸. Devido a essas exceções e derrogações, a guerra protecionista e de subsídios do tipo *beggar-thy-neighbour*¹⁹ ampliava-se, aumentando consideravelmente os custos do Estado para a manutenção de tais políticas de proteção. Esse pode ser apontado como um dos motivos pelos quais os Estados Unidos e a Comunidade Européia (CE) manifestaram-se a favor da inclusão do tema em uma nova rodada de negociações comerciais. Além disso, o declínio relativo da economia norte americana (de 17% das exportações mundiais em 1950 para 11% em 1980) com a conseqüente incapacidade de os EUA vencerem a guerra dos subsídios, contribuiu para colocar este país em

¹⁸ Por exemplo, a seção XI do Gatt 1947 que bane o uso de restrições não tarifárias, isenta os produtos agrícolas sob determinadas circunstâncias. O Art. XI, §2º., permitia a aplicação de restrições quantitativas à importação, desde que a produção nacional também fosse restringida. Além disso, a regra adotada pelo Gatt em 1957 (Art. XVI) proibindo o uso de incentivo a exportação não foi estendida aos produtos agrícolas. Essas e outras exceções contribuíram para a exclusão do setor das regras vigentes no Gatt.

¹⁹ A idéia de *beggar thy neighbour* é atribuída às políticas comerciais implementadas na década de 1930, que provocaram o aumento em cadeia das tarifas de importação. Os países passavam a aumentar suas tarifas com o intuito de proteger os produtores domésticos, mas não vislumbraram a possibilidade de seus parceiros comerciais fazerem o mesmo. No caso da Agricultura, esse artifício é frequentemente utilizado pelos Estados Unidos que alegam que seus subsídios são uma resposta competitiva aos programas praticados pela União Européia e outros programas. (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 254-258)

uma posição de apoio relativo à liberalização do setor (GOYOS JUNIOR, 1994, p. 39). Convém enfatizar, nesse ponto, que a inclusão de temas na agenda é sempre relevante no funcionamento das Organizações Internacionais, mas no caso do sistema multilateral de comércio, pode representar o sucesso ou o insucesso de uma soma de interesses econômicos (LAFER, 1999, p. 47).

Embora tenha havido um aparente consenso entre os países da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD) na necessidade e na direção da reforma das questões da agricultura, estas provaram ser das mais controversas. Compreender a evolução e as dificuldades que envolveram as negociações, bem como as posições dos atores envolvidos, principalmente dos dois maiores (Estados Unidos e Comunidade Européia) é fundamental para a compreensão das origens das deficiências do atual Acordo sobre Agricultura.

O surgimento de um outro ator é marcante para as negociações em agricultura durante a Rodada Uruguai²⁰: o Grupo de Cairns²¹ - do qual faz parte o Brasil. Merece atenção especial, uma vez que condicionou avanços nas negociações em outras áreas, à resolução do impasse no setor agrícola. Reúne países desenvolvidos e em desenvolvimento interessados na maior liberalização do setor, constituindo-se assim, no terceiro ator principal das negociações (MURÓ, 1994, p. 76).

O Grupo de Cairns influenciou sensivelmente no processo de negociações sobre agricultura, mediante a pressão permanente que exerceu a favor da liberalização e as fórmulas imaginativas e práticas de suas propostas²².

Todavia, a posição dos países em desenvolvimento não era uniforme durante as negociações. Uma questão que dividiu esses países interessados nas negociações agrícolas está relacionada ao tratamento especial e diferenciado que uniam as Comunidades Européias a alguns

²⁰ A Rodada Uruguai consistiu no último ciclo de negociações do Gatt. Em seus oito anos (1986-1994) de negociações, aproximadamente cem países participaram.

²¹ Em Agosto de 1986, 17 países exportadores de produtos agrícolas reuniram-se em Cairns, na Austrália, com o objetivo de formar uma aliança para garantir que as questões relacionadas ao comércio agrícola teriam alta prioridade nas negociações. Desde lá o grupo tem sido uma voz influente neste debate, com um dos seus objetivos sendo a manutenção da Agricultura nas agendas de negociações. Fazem parte do grupo: Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai. Para maiores informações, ver: <http://www.cairnsgroup.org>.

²² Para as propostas apresentadas por Cairns e dos demais países na Rodada Uruguai, buscar: COUTINHO, Paulo C. (Coord.). O impacto das políticas de suporte à agricultura sobre a economia brasileira: uma proposta de quantificação. Brasília: IPEA, 1994.

países em desenvolvimento através dos Acordos de Lomé²³. Por meio desses acordos, a Comunidade Européia comprava produtos brutos de suas ex-colônias a preços internos (que, por causa das ajudas, são superiores aos preços praticados nos mercados internacionais), além de beneficiá-los com isenção de tarifas de importação. Estes nexos comunitários com uma parte do mundo em desenvolvimento acabaram por dividir este último com relação a assuntos pontuais em torno do seu bem-estar econômico, já que numa visão dependentista, temiam perder estas preferências e seus mercados.

O período de negociações do tema agrícola na Rodada Uruguai pode ser dividido em seis fases, sendo que a primeira teve início em 1987, com a criação de um grupo especial para a identificação e discussão das propostas iniciais apresentadas pelos países.

Os Estados Unidos e o Grupo de Cairns haviam aberto as negociações com posições maximalistas, exigindo total eliminação, em um prazo de dez anos, de todos os subsídios à produção e à exportação, bem como advogavam uma negociação que englobasse todas as distorções existentes. Marcelo de Paiva Abreu (2001, p. 107) defende que essa convergência, favoreceu o limitado sucesso alcançado em prol da liberalização na agricultura.

Os Estados Unidos propunham a eliminação de toda a isenção das regras do Gatt no comércio de produtos agrícolas, com o qual assinalava sua disposição a abandonar a isenção que havia negociado anos atrás²⁴.

A participação brasileira no Grupo de Cairns defendia, sobretudo, um tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento. Baseado no caráter heterogêneo da estrutura agrícola brasileira, pois enquanto alguns produtos são extremamente competitivos e poderiam obter vantagens a partir de uma redução nas políticas intervencionistas, a produção de outros é menos eficiente e depende em parte dos subsídios internos. O tratamento diferenciado, permitiria ao Brasil obter um período maior de adaptação que minimizasse o impacto social negativo (COUTINHO, 1994, p. 64).

A Comunidade assinalava que havia de se tomar em conta as características e problemas específicos da agricultura, como a auto-suficiência, segurança nacional, instabilidade dos

²³ A Convenção de Lomé estabeleceu, em 1975, um acordo de associação entre países africanos, países do Caribe e países do Pacífico com a União Européia Foi incorporado pelo Acordo de Cotonou de 2000.

²⁴ Os Estados Unidos foram os primeiros responsáveis pela violação das regras do comércio agrícola do Gatt, quando em 1951 lhes rendeu o caso das cotas para laticínios. A este caso seguiu um pedido de dispensa (*waiver*) de suas obrigações perante o Acordo Geral para essa área, concedido na sessão de 1955 sob a ameaça estadunidense de que se não o obtivessem, o Congresso do país se tornaria mais hostil ao Gatt. (JACKSON, 2000, p. 314)

mercados, preservação do meio de vida no campo, meio ambiente. (TREBILCOCK;HOWSE, 1999, P.252-255). Também sustentava que não deveriam questionar-se os objetivos e mecanismos fundamentais da sua Política Agrícola Comum (PAC)²⁵.

Outros países da Europa Ocidental e o Japão, também aludiam às características específicas do setor agropecuário e desta forma, anunciavam a sua intenção de manter os apoios que concediam a seus produtores.

A segunda fase teve início em fins de 1988, com *Mid Term Review*, Conferência Ministerial realizada em Dezembro de 1988, no Canadá, para avaliação dos resultados alcançados até então. Em consequência dessa reunião, os participantes apresentaram até o fim de 1989 propostas detalhadas de negociação em cada uma das áreas (notadamente: apoio interno, acesso a mercados, subsídios às exportação e normas fitosanitárias), com o estabelecimento do objetivo de longo prazo de transformar o setor agrícola em um setor regido pelas forças de mercado.

A ausência de uma convergência entre as propostas nessa fase, foi responsável, em grande medida, pelo insucesso da Reunião Ministerial em Bruxelas em 1990 (que deveria encerrar a Rodada Uruguai) e pelo prosseguimento das negociações sobre acesso a mercados durante cerca de mais três anos.

Na terceira fase, iniciada em Julho de 1990, embora também tenham ocorrido divergências quanto às propostas, foi o momento em que foram entregues as listas com os dados referentes ao apoio interno praticado por cada membro, ou seja, informações sobre acesso a mercados e subsídios às exportações. Tais políticas foram classificadas em: *Amber box* (medidas que deveriam estar sujeitos a redução) e *Green Box* (medidas que não estariam sujeitos a redução).

A quarta fase, realizada em Bruxelas, em Dezembro de 1990, caracterizou-se pela ausência de um texto comum para a negociação, o que levou à suspensão das negociações. As principais divergências, partiam principalmente da Comunidade Européia, e centravam-se basicamente quanto a: compromissos específicos com relação a políticas existentes em contraste

²⁵ Na teoria, a PAC é baseada nos objetivos do Artigo 39 do Tratado de Roma, que incluía estabilização do mercado, aumento da produtividade agrícola e preços razoáveis aos consumidores. Durante os anos 1960-1970 evoluiu para uma complexa rede de garantias de preços e vendas, subsídios e outras medidas de suporte que isolaram os ganhos dos produtores das forças de mercado. (TREBILKOCK; HOWSE, 1999, p. 254). Graças à PAC, os países europeus alcançaram a condição de auto-suficiência em muitos setores agrícolas, além de possibilitar invejável excedente, o que ampliava as perdas dos países em desenvolvimento.

com a utilização de medidas agregadas de proteção; base e percentual de redução nas medidas intervencionistas.

O fato promoveu tal nível de insatisfação entre os membros de Cairns, que após as perspectivas que haviam sido geradas para a liberalização agrícola, promoveram uma onda de abandono das mesas de negociações, gerando assim um impasse incontestável. Para dar cabo ao impasse, caberia ao Diretor Geral, promover consultas e propiciar a continuidade das negociações.

Assim, a quinta etapa refere-se à retomada das negociações em Fevereiro de 1991. Em Dezembro de 1991, o presidente das Negociações Comerciais da Rodada Uruguai, Arthur Dunkel, apresentou uma proposta de acordo final, que ficou conhecida como Projeto Dunkel (MURÓ, 1999, p.113), uma tentativa de conciliação das propostas existentes. Foi imediatamente contestado pelos Estados Unidos por ser insuficiente frente a suas demandas e por alguns países da Comunidade Européia, que o consideraram exagerado e incompatível com os novos rumos que se pretendia imprimir à PAC.

Dado o impasse na aceitação da proposta Dunkel, Estados Unidos e Comunidade Européia embarcaram em um processo de negociações bilaterais, que caracterizou a sexta etapa das negociações em agricultura da Rodada.

A proposta Dunkel serviu como base para que ambos retomassem as negociações, que culminaram em novembro de 1992 como Acordo de Blair House, que modificou sensivelmente as propostas do Grupo de Cairns e acomodou as dificuldades entre a Comunidade Européia e os Estados Unidos. Na verdade, tratava-se de um pré-acordo na tentativa de resolver bilateralmente os pontos que estavam travando a conclusão da rodada.

O *Blair House Agreement* foi fruto do consenso entre os dois maiores negociadores sobre reduções em áreas como medidas de apoio interno, comprometimento orçamentário com relação aos subsídios às exportações e sobre o prazo de implementação. Acordou-se que haveria uma programação de seis anos para as reduções, que teriam como base o ano de 1986²⁶.

Esse acordo mantinha a chamada Cláusula de Paz, que vigoraria somente no período da implementação das reformas previstas pelo futuro Acordo. Com essa cláusula, ficaria

²⁶ Ano no qual o valor do PSE (*Producer Subsidy Equivalent*) havia atingido o ponto máximo equivalente a 51% do valor da produção. (COUTINHO, 1994, p. 68)

estabelecido que as medidas de apoio ao produtor e os subsídios à exportação não gerariam dano, no sentido do Artigo XVI do Gatt, caso os compromissos de redução fossem observados.

A imposição dos países desenvolvidos do projeto acordado em Blair House, diluiu as perspectivas da liberalização agrícola. Tal fato fez com que o Acordo sobre Agricultura fosse alvo de manifesta decepção dos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil²⁷, que neste sentido se manifestou na última fase das negociações quando o Acordo foi aprovado (MURÓ, 1999, p.187).

Após anos de negociações, a Rodada Uruguai foi concluída e na área agrícola, o Acordo estabelecido foi basicamente o celebrado no Blair House, acrescentando-lhe precisões e extensões, exprimindo dessa forma, o resultado do consenso que fora possível obter naquele momento.

Havia pessimismo dos países em desenvolvimento, por causa dos impasses da Rodada, que fizeram com que suas ambições fossem bastante diminuídas. Havia também perspectiva de que o acordo ou representasse uma tímida mudança no *status quo*, como também pudesse representar um retrocesso no curto prazo, em função da Cláusula de Paz.

Porém, apesar dos modestos resultados práticos obtidos quanto aos ganhos desse acordo para os países em desenvolvimento, ganhos menos visíveis foram obtidos pela própria inclusão do tema sob o amplo “guarda-chuvas” da nova organização.

1.1.1 O ATUAL ACORDO SOBRE AGRICULTURA (AA)

O Acordo sobre Agricultura²⁸ (AA) consta dos Acordos da OMC, inserido no Anexo 1A, que é relativo ao comércio de bens. Possui 21 artigos e 5 anexos, cujos pontos são basicamente consistentes com o tripé postulado desde o início da Rodada: aumento nas

²⁷ Marcelo de Paiva Abreu (2001, p. 98) nos dá um panorama do que representava essa negociação para os países em desenvolvimento, quando coloca que a capacidade que o Brasil tinha de influenciar os resultados dessa negociação essencialmente bilateral era muito modesta. O Brasil que preferia o Plano Dunkel ao fracasso da Rodada, aceitaria o acordo de Blair House para evitar o desmoronamento total das negociações.

²⁸ A cobertura do Acordo abrange todos os produtos do Sistema Harmonizado de Classificação de Mercadorias, Capítulo 1 a 24, excluindo pesca e seus derivados. Estão incluídos outros produtos como manitol, sorbitol, óleos essenciais, albuminóides, peles e couros não tratados, seda, lã e pelos, algodão cru e ceras.

oportunidades de acesso a mercados, cortes na ajuda à produção interna e reduções nos subsídios às exportações²⁹.

O acordo foi considerado uma das principais conquistas dos países mais competitivos no comércio internacional de produtos agrícolas no decorrer das negociações internacionais, uma vez que pretendia um congelamento e o início a uma redução obrigatória dos subsídios às exportações e à produção. As estimativas do Secretariado do Gatt previam que a redução de subsídios às exportações alteraria gastos dos governos dos países desenvolvidos de aproximadamente US\$ 22,5 bilhões para US\$ 14,5 bilhões. Referente ao apoio doméstico, existia a previsão de que houvesse uma diminuição nos gastos de US\$ 197 bilhões para US\$ 162 bilhões, em valores de 1992, para o período de implantação do Acordo (THORSTENSEN, 2003, p.76-77).

Segundo consta no preâmbulo do próprio Acordo, o objetivo da negociação na área agrícola é estabelecer um sistema de comércio justo e orientado pelo mercado, mediante a promoção de reduções progressivas e substanciais de ajuda e proteção à agricultura. Reconhecendo o seu caráter provisório e seus objetivos de longo prazo, ficava estabelecido por meio do Art.20³⁰, que após o período de implementação das reformas propostas, fosse dada continuidade ao processo de liberalização para o setor.

A implementação do AA (Art. 15), pretendia levar em consideração as necessidades particulares e condições enfrentadas pelos países em desenvolvimento, por isso permitiu a estes uma liberalização mais gradual, concedendo-os o prazo de dez anos para a adequação aos compromissos de redução, enquanto para os países desenvolvidos o prazo era de seis anos³¹. Os países de menor desenvolvimento relativo (*Least Developed Countries-LDCs*³²) tiveram

²⁹ Os Artigos 1º e 2º do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) versam sobre a definição do termo subsídio e sobre as características de sua ocorrência. Mas o Acordo sobre Agricultura regula a questão específica dos subsídios agrícolas., em decorrência da “*lex specialis*”, ou da lei mais específica.

³⁰ Art. 20: “*Recognizing that the long-term objective of substantial progressive reductions in support and protection 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 (...).*”

³¹ Abreu (2001, p.111) coloca que a mera extensão diferenciada de prazos de implementação foi uma maneira pouco satisfatória de enfrentar os agudos contrastes nos níveis de desenvolvimento dos membros da OMC. Tal abordagem implica que com o tempo e/ou com assistência técnica suficiente, será possível remover as desvantagens intrínsecas que afetam a competitividade das economias em desenvolvimento. O autor enfatiza que tais diferenças só serão resolvidas pela convergência dos níveis de progresso dos membros.

³² Correspondem aos países que as Nações Unidas reconheçam como tais e cujo ingresso *per capita* anual é menos de US\$ 1.000,00. São eles: Angola, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cambodia, Central African Republic, Chad, Democratic Republic of Congo, Djibouti, Federal Democratic Republic of Ethiopia, Gâmbia, Guinéa, Guinéa Bissau, Haiti, Kingdom of Bhutan, Lao People's Democratic Republic, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali,

tratamento especial, uma vez que deles não foi exigido assumir nenhum tipo de redução ou compromisso.

O AA estabeleceu o Comitê de Agricultura (Art.17) que está encarregado de coordenar a implementação do Acordo e realizar as revisões dos compromissos estabelecidos, além de oferecer aos Membros a oportunidade de se consultarem sobre qualquer tema relacionado à implementação dos seus dispositivos.

Mas ao contrário do que ocorreu em outros setores da Rodada Uruguai, onde ao criarem-se órgãos equivalentes foram consignadas suas faculdades, integração e regime para a tomada de decisões, nesse caso somente se estabelece o Comitê, sem maiores precisões. Tal fato tem repercussões diretas sobre a forma de assegurar o fiel cumprimento dos compromissos do Acordo (MURÓ, 1994, p.277-278). De certa forma, esse aspecto pode ser considerado um dos reflexos das dificuldades na construção do consenso durante a fase de negociações.

Embora a obrigação dos Estados notificarem os instrumentos de políticas comerciais adotadas esteja incluída como um dos principais deveres na Carta da OMC, para que o Comitê possa revisar tais medidas e verificar sua adequação aos compromissos assumidos, a revisão sobre apoio doméstico e subsídios a exportação ainda é considerada insatisfatória, inclusive pelo próprio Comitê (THORSTENSEN, 2003, p.78). O principal motivo para tal é que as notificações são realizadas pelos próprios membros e não há como controlar a qualidade destas informações.

Os compromissos assumidos nas Listas de Concessões (*Schedules*)³³ de cada membro fazem parte integral do Acordo sobre o Gatt 1994. Os principais pontos do acordo nesse tripé, sobre acesso a mercados, apoio doméstico e subsídios às exportações, serão apresentados a seguir.

a) ACESSO A MERCADOS

Mauritânia, Mozambique, Myanmar , Nepal, Niger, Republic of Cape Verde, Republic of Sudan, Republic of Yemen, Rwanda, Samoa, Senegal, Sierra Leone, Solomon Islands, Tanzânia, Togo, Uganda, Vanuatu, Zambia

³³ As listas de concessões dos Membros estão disponíveis em: http://www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/goods_schedules_e.htm, acesso em 20/12/2005

O item acesso a mercados refere-se ao grau de abertura de determinado mercado aos produtos estrangeiros, o que segundo o acordo deveria ser ampliado, ou seja, as barreiras ou restrições comerciais deveriam sofrer redução. Em linhas gerais, são apresentadas regras que visam melhorar a competitividade e ampliar as oportunidades de comércio.

O plano para estabelecer um melhor acesso aos mercados dos países é baseado em cinco elementos relevantes: a tarifação, a redução de tarifas vigentes e das resultantes da tarifação, a consolidação imediata de todas as tarifas referentes a produtos agrícolas, a salvaguarda especial e a cláusula de acesso mínimo.

Como o comércio agrícola estava repleto de medidas não tarifárias (*non tariff barriers – NTBs*³⁴), o primeiro procedimento, em consonância com o princípio da transparência vigente nos acordos da OMC, seria transformar estas barreiras em medidas tarifárias a elas equivalentes (Art. 4). Este processo ficou conhecido como tarifação (*tariffication*). Ou seja, a única forma de restringir a entrada de produtos passaria a ser por meio da utilização de tarifas. Tal conversão inicia no momento em que o AA entra em vigor e visa contribuir para a transparência do sistema multilateral de comércio, uma vez que torna mais visíveis as barreiras opostas ao comércio agrícola. Este processo resultou em picos tarifários para alguns produtos que alcançaram muitas vezes 100% e até 200%, havendo casos de até 1000%. Apesar da impossibilidade de comércio sob estes percentuais, houve a vantagem de expor ao mundo os custos da proteção ao mercado agrícola (JACKSON, 2000, p. 315).

As exigências de reduções tarifárias previstas eram modestas, requerendo aos países desenvolvidos uma redução mínima de 15% por produto e uma redução média não ponderada de 36%. Tal grupo de países teria o prazo de seis anos (até 2000) para implementar tais regras.

No caso dos países em desenvolvimento, a média de redução é de 24%, com um mínimo por produto de 10% e deveria ocorrer no prazo de dez anos (até 2004). Aos países de menor desenvolvimento relativo (*LDCs*) não foi exigida redução tarifária na área.

Já a consolidação imediata significa que todas as tarifas devem ter patamares máximos fixados com base nas tarifas praticadas em setembro de 1986, devendo compensar os parceiros comerciais caso ultrapassem estes limites.

³⁴ Barreiras não tarifárias podem ser: restrições quantitativas às importações, tarifas variáveis de importações, preços mínimos de importações, licenças de importação discricionárias, restrições ao comércio estatal e acordos de restrição voluntária à exportação.

O AA prevê que se utilizem Salvaguardas, como forma de compensação aos países que removeram as barreiras não-tarifárias. Como tais barreiras davam uma garantia de restrição ao acesso aos seus mercados, fez-se necessário um período de teste e adequação para a nova proteção, unicamente tarifária.

Por meio das cotas para acesso mínimo, os países deveriam assegurar, pelo menos o acesso corrente, isto é, depois da Rodada Uruguai, as condições de acesso deveriam ser no mínimo, iguais ao volume de importações registrado no período base definido nas negociações (1986-1988, neste caso). Sem dúvida, havia a preocupação de que, ao se proceder a tarifação, ocorresse o efeito adverso de restrição aos fluxos comerciais, ao invés de mantê-lo ou aumentá-lo. As cotas para acesso mínimo eram de 3% do consumo doméstico, aumentando para 5% no fim do período de seis anos.

b) MEDIDAS DE APOIO INTERNO

O apoio interno (também chamado de subsídio doméstico) tem sido objeto de amplas discussões pois refere-se às medidas adotadas pelos governos com a finalidade de conferir auxílio-proteção ao produtor nacional, por meio de subsídios ao preço de mercado ou de pagamentos diretos pelo governo.

A principal crítica contra a política que fornece apoio doméstico é que a mesma estimula o excesso de produção. Assim, há uma queda nas importações, além de uma diminuição no preço das vendas no mercado mundial, gerando com isso desvios nos fluxos de comércio.

Todavia, existem programas de ajuda que não estimulam diretamente a produção. Nesse sentido, o AA tem o mérito de procurar regulamentar essa prática contemplando regras que disciplinam o uso e a aplicação de medidas governamentais para apoiar o setor produtivo nacional. Nesta etapa do acordo, foi adotada uma metodologia de classificação das políticas de apoio interno em diferentes caixas, conforme o grau de distorção que podem causar no comércio internacional. Na terminologia da OMC, subsídios são classificados por caixas às quais são dadas as cores numa menção às cores de um sinal de trânsito. Em Agricultura, não existe Caixa Vermelha (que seriam os subsídios proibidos, a exemplo do que ocorre no Acordo sobre

Subsídios e Medidas Compensatórias), embora apoio que seja superior aos compromissos de redução assumidos sejam proibidos. Mas existe a Caixa Azul, que está relacionada a programas que limitam a produção.

Assim, observa-se: políticas inseridas na “Caixa amarela”, que são sujeitas a redução, por serem práticas que causam efeitos distorcivos no comércio³⁵; “Caixa verde” que são políticas isentas de redução por entender-se que não causam efeitos distorcivos (ou apresentam mínimos efeitos); E “Caixa azul” que são medidas (previstas no Art. 6.5 do AA) que não estão sujeitas aos compromissos de redução, uma vez que pretendem limitar a produção de determinado produto.

Os subsídios permitidos, previstos no Art. 7.1 e discriminados no Anexo 2 do AA constituem a “caixa verde”. O artifício dessa caixa foi utilizado nas negociações para políticas consideradas não distorcivas, tais como: programas governamentais de serviços gerais, incluindo a pesquisa, a luta contra pragas e doenças, os serviços de formação, divulgação assessoramento, inspeção, comercialização, promoção e infra-estrutura, a retenção de estoques públicos com o objetivo de segurança alimentar, a ajuda alimentar interna para setores carentes da população, os pagamentos diretos a produtores, o apoio desvinculado da renda, a participação financeira do governo em programas de seguro de renda e de programas que estabeleçam um dispositivo de segurança para a renda, o pagamento a título de auxílio em casos de desastres naturais, a assistência concedida por intermédio de programas que incentivam os produtores a cessarem suas atividades, a assistência para o ajuste estrutural concedida por intermédio de programas que incentivam os produtores a cessarem suas atividades, a assistência para o ajuste estrutural concedida por intermédio de programas de retirada dos recursos de produção, a ajuda para ajuste estrutural fornecida por intermédio de auxílio a investimentos, os pagamentos relativos a programas ambientais e os pagamentos relativos a programas de assistência regional. Todas estas medidas devem atender aos critérios impostos pelo parágrafo 1do anexo 2: não causarem, ou causarem em níveis mínimos, efeitos distorcivos sobre o comércio e a produção; tratar-se de apoios concedidos por vias governamentais que não impliquem transferências de consumidores e que não causem o efeito de conceder apoio de preços a produtores.

O AA instituiu a Medida Agregada de Apoio (*Aggregate Measure of Support – AMS*) que é um indicador dos níveis totais de apoio interno concedido por cada membro (e não aos

³⁵ Por estarem ligadas a tipos específicos de produção, vinculadas aos preços internacionais ou ao volume comercializado.

níveis individuais por mercadoria). Essa Medida estabelece o limite máximo para o apoio da “caixa amarela” que cada governo pode fornecer a seus produtores, além de uma redução de 20% em seis anos para os países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento deveriam reduzir em 13% num período de dez anos.

Estão isentas dos compromissos de redução do apoio interno as medidas que proporcionem uma ajuda menor do que 10% do valor total da produção para países em desenvolvimento, enquanto para países desenvolvidos o percentual é de 5% (Art. 6.4). Esses compromissos são denominados de percentual “*de minimis*”.

Conforme os *Schedules*, somente 34 países Membros programaram o uso dos suportes previstos na Caixa Amarela, assim sendo, são os únicos países permitidos a utilizar esse tipo de apoio. Todos os demais países, são obrigados a permanecer dentro dos níveis previstos no percentual *de minimis*.

c) SUBSÍDIOS ÀS EXPORTAÇÕES

Os subsídios às exportações são medidas relacionadas intimamente aos preços mundiais das mercadorias. Deste modo, se o preço interno de um produto estiver muito alto, para conseguir exportá-lo os governos têm de oferecer subsídios, para alcançar preços competitivos e para poder criar vantagens para os produtores na exportação ao invés da venda no comércio interno.

O Art. 8 estabelece que a utilização de subsídios como medida de apoio às exportações deve se limitar àqueles do período-base e que constem dos *Schedules*. Não devem exceder o previsto para a implementação. Além disso, os países que não utilizavam esta modalidade de subsídios em 1986-1990 não podem utilizá-los agora.

Estão sujeitos aos compromissos sobre exportação aqueles constantes do artigo 9.1 do Acordo, dentre os quais a concessão por governos ou organismos públicos a produtores rurais de subsídios diretos subordinados ao desempenho de suas exportações (Art. 9.1.a) e a concessão de subsídios para reduzir os custos de comercialização das exportações de produtos agrícolas, abrangendo custos de transporte e frete (Art. 9.1.d).

Tomando como base o período de 1986 a 1990, os desembolsos orçamentários anuais para subsídios às exportações nos países desenvolvidos devem ser reduzidos a 64% do seu valor até o final do período de implementação (seis anos a contar de Janeiro de 1995).

Para isso, no critério de valor (*ad valorem*), a redução dos subsídios nos países desenvolvidos deverá ser de 36% e a redução prevista em termos de volumes exportados com subsídios é de 21%.

Para os países em desenvolvimento, as reduções serão dois terços daquelas previstas para os países desenvolvidos, sendo percentual *ad valorem* a ser reduzido é apenas 24% (Art. 9.2.b.iv).e no critério quantitativo, 14%.

Também nesse caso, no período tomado como base para o cálculo das reduções aos subsídios a quantidade dos mesmos era muito alta, gerando assim um espaço de manobra amplo para sua utilização, mesmo após o período de implementação do AA.

d) A CLÁUSULA DE PAZ

A resolução de disputas na área agrícola seguirá as disposições previstas no Entendimento sobre Regras e Procedimentos para a Resolução de Disputas. Entretanto, o Art. 13, previa a Devida Moderação, que ficou conhecida como a Cláusula de Paz, cujo objetivo era restringir o questionamento dos subsídios por meio de Painéis - Comitê de Árbitros- perante a OMC, bem como regular a aplicação de outros acordos em relação aos questionamentos sobre produtos agrícolas. A vigência de tal Cláusula era de nove anos (expirando, portanto, em 31 de dezembro de 2003)³⁶. Assim, Estados Unidos e União Européia tentaram negociar a prorrogação da Cláusula de Paz. Diante da não-obtenção de acordo, tentaram utilizar artifícios jurídicos para a prorrogação dos efeitos da mesma. (ICONE, 2004, p. 03)

Conforme a Cláusula de Paz, subsídios agrícolas não poderiam ser questionados nos painéis com base no Art.XVI do Gatt 1994 e Parte III do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC); limitava a aplicação de medidas compensatórias conforme o Art. VI do

³⁶ Mais referências sobre a Cláusula de Paz podem ser encontradas em: MORGAN, David; GOH, Garin. *Peace in our time? An analysis of the Article 13 of the Agreement on Agriculture*. Journal of World Trade, vol.37, n. 5 p. 977-992. Oct.2003.

Gatt 1994 e Parte V do ASMC; e limitava o questionamento com base em argumentos de “*non-violation nullification or impairment*”³⁷, ou seja, a anulação ou limitação dos benefícios conferidos a um país por outro, decorrentes de concessões tarifárias (Art. XXIII:1,b do Gatt 1994).

Os subsídios constantes da Caixa Verde não poderiam ser acionados. Os constantes da Caixa Amarela e da Caixa Azul somente poderiam ser acionados se fosse comprovado que eram superiores aos níveis de 1992. Já os subsídios à exportação somente poderiam ser questionados se fossem superiores aos níveis declarados nos *Schedules*.

A tabela abaixo, permitirá uma melhor visualização das restrições fixadas pela Cláusula de Paz.

Tabela 1

A Clausula de Paz e sua influência sobre os diferentes tipos de subsídios agrícolas

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

Fonte: Acordo sobre Agricultura (Art. 13)

Elaboração: Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE)

Assim, a Cláusula de Paz atuava como um limitador para a utilização do Sistema de Solução de Controvérsias para as questões agrícolas, medida que acabava por impedir que o órgão esclarecesse diversas lacunas sobre a regulamentação do setor agrícola, dificultando as discussões para o aprimoramento do AA.

³⁷O *nullification or impairment* não se refere à violação das regras multilaterais de comércio, mas à anulação de benefícios conferidos a um país por outro por meio de reduções tarifárias, em virtude da adoção de determinadas medidas, como por exemplo, a concessão de elevados subsídios. (ICONE, 2004, p.02)

Com o fim da Cláusula de Paz, todos os subsídios que antes eram “imunes” a qualquer questionamento perante a OMC, passaram a ser acionáveis, podendo inclusive ser observados os requisitos legais previstos no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e Gatt 1994. Os novos caminhos abertos por esta alteração do cenário jurídico do AA favoreceram sobremaneira os países mais competitivos no comércio agrícola internacional, como os países do Grupo de Cairns, os quais sempre estiveram aptos a buscar uma redução das medidas restritivas que distorcem o comércio dos produtos agrícolas.

1.1.2 DIFICULDADES DE REVISÃO DO AA

O Artigo 20 do AA de certa forma já explicita o reconhecimento das limitações do acordo e a necessidade da continuidade nos processos de liberalização para o setor. Assim, a fim de cumprir com o prazo para o início da revisão (que deveria ocorrer um ano antes do término da implementação do mesmo, isto é, em 2000), em 1997³⁸ foi dado início a um processo de análise e intercâmbio de informações. Esse processo ocorreu através de encontros informais do Comitê sobre Agricultura e seu objetivo era preparar os Membros para uma nova etapa de negociações³⁹.

Embora as negociações do AA já fossem mandatadas e tivessem um prazo estabelecido para seu início, a Conferência Ministerial de Genebra (1998) estabeleceu que se desse início a um processo de negociação no âmbito do Conselho Geral, com o objetivo de elaborar as recomendações para uma nova Rodada.

A Agricultura voltava a se antecipar um tema de difícil negociação, pois apesar da nova fase de negociações ter sido iniciada como previsto, várias delegações (entre as quais União Européia e Japão), deixavam explícito que avanços só seriam possíveis dentro de uma nova Rodada de negociações, onde vários outros temas de seu interesse também fossem negociados.

³⁸ Em Dezembro de 1996 ocorrera a Conferência Ministerial de Cingapura, através da qual os ministros voltaram a concordar com o programa de trabalho da OMC, que incluía entre outros, futuras negociações em Agricultura. Temas que surgiram pela primeira vez nessa reunião, como investimentos estrangeiros, concorrência internacional, transparência nas compras governamentais, meio ambiente e padrões trabalhistas, ficaram conhecidos como “temas de Cingapura”.

³⁹ As reuniões informais fogem do formalismo técnico das reuniões ordinárias do Comitê, o que possibilita que todos os países possam expressar suas opiniões, sem que isso signifique assumir compromissos quanto às próximas negociações, nessa fase. (COLSERA, 1998, p. 8)

Buscavam com isso, diluir os custos sociais e políticos de mais uma fase de liberalização na área agrícola.

A Conferência Ministerial de Seattle (1999) foi realizada com o grande objetivo de lançar uma nova Rodada de negociações Multilaterais, mas acabou em impasse, devido ao fato de que não se chegou a um acordo, nem sobre os temas que deveriam ser incluídos na rodada, nem sobre o mandato de negociação de cada tema⁴⁰.

Em Agricultura, os membros do Grupo de Cairns mantinham sua posição no sentido de liberalizar o comércio agrícola. Já a UE introduzia o conceito de multifuncionalidade da agricultura, cujo objetivo era defender que a atividade agrícola não deveria ser apenas destinada para produzir alimentos, mas também para proteger o meio-ambiente, proteger os animais e manter o agricultor no campo. Tal conceito, foi duramente criticado pelos países de Cairns que anteviam nessa iniciativa uma nova forma de protecionismo agrícola.

A atitude ambivalente dos Estados Unidos⁴¹ que, de maneira diversa quando do lançamento da Rodada Uruguai, mostrava-se relutante com o lançamento de uma nova rodada, declarando-se a favor de negociações mais limitadas, mas que incluíssem temas de forte conteúdo político, (como padrões trabalhistas e meio ambiente) pode ser citada como outro fator decisivo para o impasse de Seattle.

Dada a rigidez das posições apresentadas, a solução encontrada foi a de suspender os trabalhos da Conferência Ministerial em Seattle e retomar as negociações em Genebra, através do Conselho Geral que é composto pelos representantes permanentes dos membros da organização. Uma nova reunião ministerial seria convocada quando as discussões sobre o lançamento de uma nova rodada estivessem amadurecidas. A grande preocupação de membros da OMC após Seattle foi a de preservar a organização e todos os avanços realizados no sistema multilateral de comércio até o momento.

A Conferência Ministerial de Doha (Catar) realizada em Novembro de 2001, lançou a nova Rodada de negociações que chegou a receber o título de “Agenda para o Desenvolvimento”,

⁴⁰ Tal Rodada seria a primeira no âmbito da nova organização, por essa razão um colapso da reunião tinha um forte impacto. Movimentos anti-globalização festejavam nas ruas o fracasso da reunião. (BHAGWATI, 2004, p.54-55)

⁴¹ Como a iniciativa do lançamento da rodada fora da CE, os EUA visualizaram a possibilidade de sediar a Conferência Ministerial como uma estratégia de reforçar o tema da liberalização de comércio diante do seu público interno. O tema liberalização via acordos multilaterais, regionais ou bilaterais vinha provocando fortes reações contrárias dos sindicatos, ONGs e Congresso, o que resultou na dificuldade do poder executivo (na época, a presidência era ocupada por Bill Clinton) obter a aprovação do mecanismo de *fast track* no Congresso, e que permitiria ao presidente, via USTR, negociar uma nova fase de liberalização comercial. (BHAGWATI, 2004, p.55-56).

num entendimento de que os benefícios da liberalização do comércio obtidos na Rodada Uruguai acabaram não beneficiando todos os membros de forma uniforme.

A idéia era buscar uma resposta à percepção de que a OMC era um clube de ricos, insensível às reivindicações do mundo em desenvolvimento por um sistema multilateral de comércio mais justo. De fato, o preâmbulo da Declaração Ministerial de Doha inclui um compromisso com a inclusão das preocupações dos países em desenvolvimento nas atividades da OMC, conforme definido pelo parágrafo 13⁴².

O mesmo retoma os objetivos de longo prazo da negociação agrícola através do compromisso de negociar novas disciplinas para os “três pilares” da seguinte forma: melhora substancial em acesso a mercados, redução dos subsídios à exportação com vistas à sua eliminação e redução significativa das medidas de apoio interno distorcivas do comércio internacional.

As negociações de modalidades (a definição da abrangência e mecanismos para negociar os futuros compromissos) em agricultura iniciaram em março de 2002, no Comitê de Agricultura, presidido por Stuart Harbinson. Com um prazo de doze meses para esta etapa, em Julho de 2003 Harbinson comunicou ao Comitê de Negociações comerciais (que centraliza as negociações da Rodada), que não havia consenso nos pontos-chave para o estabelecimento de modalidades em agricultura⁴³.

Diante da possibilidade de um novo fracasso na Reunião Ministerial programada em Setembro de 2003 em Cancun, o Diretor Geral da OMC pressionava os Estados Unidos e a União Européia para que encontrassem uma solução para o impasse. Havia o entendimento entre a maioria dos participantes que um acerto tático entre os dois grandes subsidiadores seria

⁴² “(...) recordamos o objetivo de longo prazo, mencionado no Acordo, de criação de um justo sistema de trocas norteado pelo mercado, mediante um programa de reforma fundamental e que engloba regras mais rígidas e compromissos específicos sobre apoio e proteção, a fim de corrigir e obstar restrições e distorções nos mercados agrícolas mundiais. Ratificamos nosso compromisso com este programa. Com base no trabalho realizado até o momento e sem prejudicar o resultado das negociações, comprometemo-nos a realizar amplas negociações, visando à: melhorar substancialmente o acesso aos mercados; reduzir, com vistas a sua eliminação, todas as formas de subsídios a exportações; e reduzir substancialmente o apoio de caráter nacional, que desvirtua o comércio.”

Para a Declaração Ministerial de Doha, buscar: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm, acesso em 09/12/2005.

⁴³ De acordo com Jagdish Bhagwati (2004, p.56) os Estados Unidos exploraram a tragédia de 11 de Setembro para ter uma nova rodada de negociações lançada em Doha. Entretanto, a administração Bush prejudicou a causa tomando uma série de ações protecionistas, como as medidas de Salvaguardas ao aço em Março de 2002 e dois meses depois, ao aumento da ajuda governamental aos produtores agrícolas. Washington alegava que ambas as medidas eram compatíveis com as regras da OMC. O autor alega que o simbolismo dessas ações foram ruins: como começar reuniões para reduzir a proteção se ao mesmo tempo se aumentam os subsídios e as barreiras ao comércio? Em Junho de 2002, Bush conseguiu o *fast track*, algo que Clinton não havia conseguido em duas tentativas.

necessário para que as negociações pudessem progredir, uma vez que o impasse entre ambos levaria inevitavelmente à paralisia (AMORIM, 2004, p. 29). Ao mesmo tempo, advertia que os países em desenvolvimento deveriam apresentar maior flexibilidade nas suas posições.

Em 13 de Agosto, Estados Unidos e União Européia divulgaram uma proposta conjunta⁴⁴ para as modalidades de negociação. No entanto, ao invés de representar um compromisso com uma maior liberalização a proposta ficou marcada pelo retrocesso na posição norte-americana. Tal proposta serviu de base para o rascunho da Declaração Ministerial levada à Cancun pelo presidente do Conselho Geral da OMC, Perez del Castillo, mesmo sendo inaceitável para um bom número de participantes. O texto reproduzia quase textualmente a criticada proposta dos EUA-União Européia em matéria agrícola⁴⁵.

O desequilíbrio da proposta apresentada pelo Presidente do Conselho com os objetivos da Rodada, estimulou a formação de um grupo de países que ficou conhecido como G-20, que descontentes como rumo da Rodada de Doha, organizou-se para a apresentação de uma contra-proposta no dia 20/08/2003⁴⁶.

Esta proposta apresentada, aproximou as posições do mundo em desenvolvimento pela concepção de que a abertura dos mercados agrícolas foi uma promessa não cumprida da Rodada Uruguai. Desde seu primeiro comunicado, em 9 de setembro de 2003, o G-20 deixou claro que o texto ministerial preliminar, apresentado em Cancun, não refletia o mandato de Doha, e solicitava uma contribuição mais substancial dos principais países desenvolvidos, dado que eles são fundamentalmente responsáveis pelas distorções existentes na produção e no comércio agrícolas.

⁴⁴ Para proposta, buscar: <http://www.iconebrasil.org.br/LegislacaoAgricola/Proposta%20UE-EUA-12.08.03.doc>, acesso em 10/12/2005.

⁴⁵ Também figurava a proposta apresentada à última hora por Japão, Coréia do Sul e União Européia de negociação em Investimentos, Concorrência, transparência em compras governamentais e facilitação de comércio, os “temas de Cingapura”. A insistência em negociações sobre esses temas ignorava a oposição aberta de grande número de países em desenvolvimento, sobretudo asiáticos e africanos. (AMORIM, 2004, p. 30). Tal texto pode ser encontrado em: <http://www.iconebrasil.org.br/LegislacaoAgricola/Proposta-Derbez.pdf>, acesso em 10/12/2005.

⁴⁶ O G-20 consiste num grupo de países que se organizou sob a coordenação do Brasil, em torno de uma plataforma alternativa para o tratamento da questão agrícola, visando a diminuição dos subsídios agrícolas e maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos. O grupo de 20 países tem uma representação geográfica equilibrada: cinco membros da África (Egito, Nigéria, África do Sul, Tanzânia e Zimbábue), seis da Ásia (China, Índia, Indonésia, Paquistão, Filipinas e Tailândia) e nove da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela). Vale lembrar que a constituição do G-20 fez-se de maneira não-excludente: 12 dos 17 membros do Grupo de Cairns – aliados tradicionais do Brasil em matérias agrícolas – decidiram juntar-se ao G-20. Ao longo da Conferência, o Grupo manteve contato estreito com os membros de Cairns que não se associaram a suas propostas (Canadá, Nova Zelândia, Austrália, Malásia e Uruguai). Esse contato traduziu-se em diversos momentos, em cooperação e atuação convergente. Para todas as propostas e maiores informações sobre o Grupo, acessar: www.g-20.mre.gov.br, acesso em 11/12/2005.

Ressalte-se que novamente nem todos os países em desenvolvimento encontravam-se do lado da liberalização agrícola ampla. Alguns países menos avançados temiam pela segurança alimentar de suas populações e pela erosão das preferências comerciais. Assim, lutavam em prol da preservação das suas elevadas proteções comerciais, com o intuito de tornar permanentes as condições preferenciais de acesso que recebem dos países desenvolvidos. A principal contribuição do G-20 é a pressão que exerce contra a assinatura de um novo acordo do tipo Blair House, sem levar em conta os interesses dos países em desenvolvimento.

A Conferência Ministerial de Cancun teve início no dia 10 de Setembro de 2003⁴⁷ e apenas no dia 13 uma nova versão do projeto de declaração foi circulada pelo Presidente da mesma⁴⁸. Sua redação, veio a ser criticada pela maioria das delegações. Os países mais interessados na reforma agrícola consideravam que os parágrafos sobre o tema, apesar de incorporarem alguns aspectos pleiteados pelo G-20, permaneciam amplamente insatisfatórios, mas não chegaram a rejeitar o projeto.

Os países africanos surpreenderam pela sua articulação quando apresentaram a proposta de que fosse incluído formalmente como item separado da agenda, o tema dos subsídios ao algodão⁴⁹. A falta de respaldo à questão e a pressão posterior para a abertura de negociação nos temas de Cingapura, foram fatores decisivos para o endurecimento de posições (fazendo com que vários Membros africanos abandonassem as mesas de negociação), apontado como responsável pelo encerramento da Conferência. Encerrado Cancun sem acordo⁵⁰, marcou-se um novo prazo para modalidades de negociação em agricultura.

Em 11 de Janeiro de 2004, o representante dos EUA nas negociações, Robert Zoellick, enviou uma carta para os demais Membros mudando a posição americana e estabelecendo um

⁴⁷ Ressalte-se que desde Setembro de 2002 o Brasil havia instaurado o processo de consultas sobre os subsídios ao algodão e que, no início do ano de 2003, havia sido oficialmente solicitado o Painel.

⁴⁸ Para o documento, acessar http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/min03_13sept_e.htm, acesso em 11/12/2005.

⁴⁹ Entre eles: Burkina Faso, Chade, Benin e Mali. O pleito desses países era a eliminação dos subsídios dos produtores desenvolvidos e a prestação de compensação aos produtores africanos pela redução artificial dos preços, causada pelos subsídios. (AMORIM, 2004, p.31). Jagdish Bhagwati (2004, p. 61) coloca que a demanda desses países, por compensação por seus prejuízos entre US\$ 250 milhões e US\$ 1 bilhão de dólares anualmente era simplesmente irreal e inapropriada. E que se os países subsidiadores o fizessem, abririam uma “caixa de Pandora”. A proposta apresentada pelos países africanos está disponível em: http://r0.unctad.org/infocomm/anglais/cotton/Doc/WTO_CottonInitiative.doc, acesso em 20/12/2005. Para maiores informações buscar: GOREAUX, Louis. *Cotton After Cancun*, 2004.

⁵⁰ Como bem coloca Jagdish Bhagwati (2004, p.53-55), com os dois maiores atores – EUA e EU- colocando em dúvida o multilateralismo e muitas ONGs celebrando o colapso de Cancun, paralelos com Seattle tornavam-se quase inevitáveis, embora comparação fosse imprópria. O autor considera Seattle uma falha, sim. Mas não Cancun, onde afirma que o interesse dos participantes no encontro era maior.

novo momento à Rodada. Nesta, declarou a disposição dos EUA em evitar que 2004 fosse um ano perdido para as negociações, propondo inclusive o adiantamento da reunião ministerial de Hong Kong para o final do ano, além de esvaziar as ambições nos temas de Cingapura. Ao mesmo tempo, retirava o apoio americano às posições defensivas da União Européia aumentando a pressão sobre esta⁵¹.

A União Européia foi levada a flexibilizar suas posições⁵², particularmente abandonando suas reivindicações nos temas de Cingapura e em preocupações não comerciais. Apesar de suas ofertas de eliminação dos subsídios à exportação, a fórmula mista⁵³ que propuseram encontrou forte resistência entre os países em desenvolvimento e até entre outros países desenvolvidos.

Depois de Cancun, o Acordo-Quadro de Julho de 2004 foi uma tentativa de desbloquear as negociações multilaterais, fornecendo as diretrizes nos três temas fundamentais: agricultura, bens não-agrícolas e serviços⁵⁴.

Os subsídios agrícolas à exportação tiveram sua eliminação decidida no acordo de Julho de 2004, ficando pendente apenas a data de sua implementação. Desde então, os Membros procuram avançar nas negociações em subsídios à produção interna, onde os principais obstáculos são: a) a conciliação de sua redução com os novos incentivos concedidos pela Lei Agrícola de 2002 dos EUA; b) na resistência européia à liberalização tarifária, em especial nos “produtos sensíveis”, justamente aqueles em que os países em desenvolvimento têm interesses ofensivos.

No pacote de Julho, a principal parte do texto refere-se ao estabelecimento de um sub-comitê para o algodão⁵⁵ e à confirmação de que o prazo inicial pra conclusão das negociações em

⁵¹ Para carta de Robert Zoellick, acessar <http://www.faologe.ch/webpage/Robert%20Zoellick.doc>, acesso em 09/12/2005.

⁵² Às vésperas da inclusão de dez novos países à sua política agrícola comum (PAC), a primeira resposta da UE à carta de Zoellick foi aceitar a eliminação dos subsídios à exportação, desde que restrita a uma lista de produtos de interesse dos países em desenvolvimento. Ver em: http://www.ictsd.org/ministerial/cancun/docs/Lamy_Fischler_9May04.pdf

⁵³ A fórmula mista combina elementos da fórmula da Rodada Uruguai impondo uma média de redução com o mínimo de redução por linha tarifária a ser aplicada a produtos sensíveis à importação.

⁵⁴ Ver uma análise do Acordo-Quadro em PRESSER, M.F. Um breve guia para o Acordo-Quadro firmado na IMC em 1º de Agosto. *Economia Política Internacional: análise estratégica*, Campinas, CERI/IE/Unicamp, n.2, jul./set. 2004. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br/ceri/boletim2/06-Presser.pdf>, acesso em 09/12/2005.

⁵⁵ O parágrafo quarto estabelece um sub-comitê do algodão, no âmbito do Comitê sobre Agricultura, ou seja, os Estados concordaram em fazer da discussão do algodão parte integrante das negociações agrícolas. Assim, reconhecendo a importância vital desse produto para um grande número de países (principalmente os de menor desenvolvimento), o sub-comitê foi criado a fim dar a devida prioridade, acompanhando todas as medidas que distorcem o setor nos três pilares do AA. Maiores informações sobre as atividades do sub-comitê podem ser encontradas em: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/cotton_subcommittee_e.htm, acesso em 15/01/2005.

Janeiro de 2005 não seria cumprido. Estabelece também que a próxima Reunião Ministerial ocorrerá no final de 2005, em Hong Kong, na China.

De 2004 a 2005 diversas reuniões (formais e informais) foram realizadas no sentido de aproximar as posições e no dia 26 de Novembro de 2005 foi apresentado o primeiro Rascunho da Declaração Ministerial de Hong Kong⁵⁶. O texto engloba o Relatório do presidente do Comitê Agrícola, Crawford Falconer e traz todas as propostas que foram objeto de consenso em termos de cortes de tarifas para produtos industriais e redução de subsídios à produção e exportação agrícola, bem como cortes de tarifas nessa área. O *draft* desagradou vários países membros por apenas evidenciar o que existe sobre a mesa de negociação e excluir as propostas que não foram objeto de consenso.

O próprio documento reconhece que a reunião de Hong Kong não seria conclusiva e que, portanto, não seriam apresentados os números relacionados às fórmulas de redução de tarifas e subsídios. Pelo *draft*, uma nova reunião ministerial aconteceria em 2006.

De qualquer maneira, as longas negociações da Rodada Doha há muito apontam que a abertura agrícola multilateral não será radical e será de longa duração. Uma análise das propostas apresentadas demonstra que está sendo oferecida basicamente uma consolidação das reformas das políticas agrícolas dos países desenvolvidos, em troca de uma abertura significativa dos mercados dos países em desenvolvimento. Nesses termos, os ganhos em acesso a mercados dos países desenvolvidos, até mesmo para os principais exportadores agrícolas entre os países em desenvolvimento (Argentina e Brasil), serão limitados.

Por isso, a Reunião Ministerial de Hong Kong, realizada entre os dias 13 e 18 de Dezembro de 2005, ficou marcada por intensos protestos e discussões até os últimos minutos. As negociações foram dominadas basicamente pelo tema dos subsídios à agricultura, mas mesmo assim, a Declaração Ministerial foi aprovada com resultados que podem ser considerados modestos⁵⁷.

Com relação aos subsídios às exportações agrícolas, ficou determinado que ocorrerão reduções progressivas até o ano de 2010, quando ocorrerá uma redução substancial com vistas à sua total eliminação no ano de 2013 (mesmo ano em que vence o mandato da atual PAC).

⁵⁶ Para o *draft* da Declaração Ministerial de Hong Kong do dia 26/11/2005, acessar: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/draft_text2_e.htm, acesso em 11/12/2005.

⁵⁷ A Declaração Ministerial de Hong Kong está disponível em: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/min05_e.htm, acesso em 20/01/2005.

Durante a Reunião não houve avanços nas discussões sobre subsídios domésticos e as negociações continuarão em Genebra. No tocante aos temas de acesso a mercados, ficou estabelecido que haverá a eliminação de tarifas para vários produtos exportados pelos países menos desenvolvidos, entre os quais, o algodão.

Sobre as propostas apresentadas pelo sub-comitê do algodão, foi acordado que os subsídios às exportações deste produto - que constituem apenas uma pequena fração das distorções que afetam o setor - serão eliminados em 2006. Com relação aos subsídios domésticos do produto, foi acordado que deverão sofrer cortes mais profundos e mais rapidamente do que os subsídios concedidos a outros produtos. Entretanto, a Declaração Ministerial não especifica o montante dos cortes, nem tampouco um *schedule* para sua implementação.

Assim, diante de todas as dificuldades que envolvem as negociações agrícolas no âmbito da OMC, fica claro que um dos fatores que contribuíram para a abertura do Painel dos subsídios ao algodão, refere-se ao fato de que os países em desenvolvimento que são prejudicados pelos subsídios agrícolas, não estão conseguindo resolver essa questão nas mesas de negociações.

Mesmo sabendo que causam sérios danos aos países em desenvolvimento, os países que utilizam essas práticas têm demonstrado clara reserva para negociar regras mais adequadas, ou mesmo para restringir a utilização daquelas medidas de apoio que causam maiores impactos ao comércio mundial.

Dessa forma, resta aos países em desenvolvimento que se sentem prejudicados, articular sua capacidade de reivindicar seus direitos, estabelecidos quando da sua adesão ao marco legal que constitui a OMC.

1.2 AUMENTO DOS SUBSÍDIOS POR MEIO DA FARM BILL 2002

Os programas governamentais de apoio à agricultura americana tiveram início nos anos

1930, como parte da legislação do “*New Deal*”⁵⁸. Estabelecidos com o propósito de serem um mecanismo emergencial temporário, tornaram-se freqüentes. São votados a cada seis anos e daquele período aos dias atuais, os seus objetivos têm sido centrados na proteção e estabilização da renda dos produtores, bem como na conservação do meio-ambiente. Por meio da política agrícola, são definidos uma série de instrumentos para incentivar e apoiar os produtores norte-americanos⁵⁹.

De forma geral, essas políticas podem ser divididas em dois grupos: medidas de apoio interno e medidas de incentivo às exportações. As medidas de apoio interno têm por finalidade garantir a renda do produtor, já que por meio de diferentes mecanismos são disponibilizados pagamentos complementares. Assim, na eventualidade de uma depressão nos preços de mercado, é assegurada a renda do produtor que não será afetado de forma significativa. Já os incentivos às exportações ocorrem a fim de viabilizar o escoamento via exportações de parte da produção doméstica, a qual não necessariamente é competitiva no mercado internacional.

Embora no decorrer dos anos tenha sofrido algumas alterações, os instrumentos básicos para o alcance dos objetivos a que se propõe, têm sido a fixação de preços de suporte (*loan rate*), empréstimos de comercialização (*nonrecourse loans*), controle de produção via retirada de terras do sistema produtivo (*set aside*) e pagamentos diretos (*direct payments*). Além disso, as prioridades e formas de aplicação desses instrumentos têm refletido a conjuntura macroeconômica e o momento vivido pelos mercados agrícolas (COELHO, 2002, p.31).

A política agrícola americana tende a refletir a influência das duas correntes existentes no agronegócio dos Estados Unidos. A primeira, conhecida como a dos intervencionistas⁶⁰ (protecionistas) sempre lutou por níveis de proteção maior ao setor, em nome das tradições e dos

⁵⁸ Em 1933, Franklin Delano Roosevelt implantou um plano de reconstrução econômica conhecido como *New Deal*, cujos objetivos baseiam-se na forte atuação do Estado na economia, mediante desvalorização do Dólar, ampliação de obras públicas, limitação de excedentes agrícolas e industriais, programas de financiamentos a fazendeiros e rigoroso controle da atividade creditícia e financeira, cuja indisciplina é apontada como uma das causas da crise de 1929.

⁵⁹ O Anexo 2 contém uma cronologia dos Programas Agrícolas Norte-americanos com provisões para o algodão.

⁶⁰ A atuação dos grupos de pressão junto aos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e aos partidos políticos é conhecida, como se sabe, segundo a expressão inglesa *lobby*, significando as ante-salas das repartições ou edifícios utilizados originalmente pelos representantes de tais organizações como locais onde se desenvolviam, preferencialmente, o exercício de seus trabalhos. Para Marcos Jank (2002, p.23) a pressão por subsídios é defendida pelos *lobbies*, que na união das associações de agricultores com deputados e senadores ruralistas, bem como com os funcionários públicos da complexa malha do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), defendem seus interesses em troca de apoio político.

valores da “*family farm*” e a segunda, conhecida como a dos liberais, sempre defendeu uma política mais afinada com o mercado e uma agricultura eficiente⁶¹.

Do início da política agrícola, na década de 1930, até meados da década de 1980 prevaleceu, na aprovação das diversas leis, o pensamento intervencionista, sintetizado no considerável volume de transferências e no grande acúmulo de estoques para sustentar os preços. Para compensar seus estímulos à superprodução, utilizou-se de diversas técnicas de administração de oferta (geralmente centradas no controle da área plantada) vinculadas aos instrumentos de proteção.

Em meados da década de 1980, com o grande acúmulo de estoques e os elevados custos da política de intervenção (e também, devido aos baixos resultados) a corrente liberal começou a predominar. As leis aprovadas a partir de 1994 iniciaram uma gradual redução no nível de proteção e buscavam lançar políticas agrícolas mais afinadas com o mercado, dentro do espírito dos acordos negociados na Rodada Uruguai. Isso porque, as discussões da *Farm Bill* não eram mais apenas matéria de política interna e a maior preocupação não estava mais somente entre os legisladores ruralistas, em aprová-la. Deveriam ser aprovadas, respeitando os compromissos assumidos pelo país internacionalmente.

A eliminação dos pagamentos de deficiência, a criação dos pagamentos decrescentes desvinculados do mercado, a liberdade para plantar (*decoupled*⁶²) e a previsão de redução ainda maior dos preços de suporte, aprovados na Lei de 1996, (*Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996 – FAIR Act*, mais conhecida como “*Freedom to Farm*”) foram o ponto culminante da nova abordagem.

Entretanto, em virtude da redução na demanda mundial provocada pela crise asiática de 1997, a manutenção da produção em níveis elevados e o aumento do plantio devido à liberdade do que plantar, os preços internacionais sofreram uma queda sem precedentes. Como

⁶¹ Essa corrente é formada basicamente por representantes urbanos, que pressionam por uma redução dos gastos governamentais para a área agrícola.

⁶² “*There are some types of interventions that affect production cost and returns only indirectly, and some times not at all. For instance programs that directly affect farm income, such as payments for residing in a given locality, without being dependent on product specific production, tend to have lower impact on production of specific products. Such as payments are considered decoupled, and as they do not affect production are not market and trade distorting*”. (FAO, 2004, p.06)

conseqüência, o governo americano voltou a adotar um sistema de transferências compensatórias vinculadas ao mercado (*coupled*⁶³).

No final do ano 2000, num clima de eleição presidencial nos Estados Unidos e baixos preços de *commodities*, teve início o debate para a elaboração da *Farm Bill 2002*, que seria aprovada no Congresso dois anos depois.

O Embaixador Rubens Barbosa publicou uma análise em 2001, na qual comentava:

“As linhas gerais da política agrícola da Administração Bush, divulgadas há pouco, parecem favorecer uma redução dos mecanismos de apoio interno mais distorcivos em termos de uma orientação para o mercado – ainda que continuem a contemplar a necessidade de uma *rede de segurança* para os produtores em caso de eventos imprevisíveis. Há indicações de que o projeto de Lei Agrícola do Senado seguiria a mesma linha. Não obstante, existe o risco de que o poderoso *lobby* agrícola interno possa pressionar por uma ampliação dos já expressivos subsídios que beneficiam o produtor americano, resultando em uma expansão ainda maior dos cultivos e excedentes daqueles produtos protegidos – cereais, oleaginosas e algodão, com a conseqüente depressão dos preços internacionais dessas *commodities*. ” (MRE, 2001, p. 14-15)

De fato, a Lei Agrícola de 2002 foi um retrocesso ao protecionismo e o resultado final não poderia ter sido mais negativo para os países, que como o Brasil, dependem das exportações do agronegócio para equilibrar suas contas externas e que têm que competir no comércio internacional na base da eficiência e da conquista de novos mercados.

Em realidade, a nova *Farm Bill* atendeu às duas correntes, só que, sem os componentes positivos para o mercado das leis protecionistas anteriores, pois aumentou a escala de subsídios sem os controles de oferta e manteve a liberdade para plantar da lei de 1996, sem reduzir a escalada de subsídios.

Quando abordados sobre a questão de que a *Farm Bill* interfere nos mercados livres e prejudica o comércio leal, uma publicação do House Agricultural Committee responde: “ [The] farm bill fully complies with US trade agreements. And, with foreign tariffs(...). US farm policy helps level the playing field so our farmers can still compete in a world that is not free or fair.” (HOUSE AGRICULTURAL COMMITTEE, 2002, p.01). Este Comitê declara que fatores como

⁶³ “Whenever a subsidy affects directly the total returns per unit produced, then it acts as if the price received by the producer is increased, and its effect is no different than if the market price was higher. In this sense such forms of subsidy are coupled, as they affect directly the resources allocated to production” (Idem. Ibid.)

produção mundial e moeda corrente, e não a *Farm Bill*, ditam os preços e dirigem a produção nos Estados Unidos.

No caso do algodão, a viabilidade financeira da produção nos Estados Unidos varia dependendo dos custos de produção, área, o tipo de fazenda entre outros⁶⁴. Os custos com produção aumentaram nos anos 1990, em virtude dos preços dos fertilizantes e agroquímicos e as receitas geradas com a comercialização, não cobriam tais custos. Nesse sentido é que uma análise do USDA afirma que “*government payments have been critical for cotton producers to show a profit during the past decade and particularly in the last several years*” (USDA, 2002. p. 06).

O aumento da dependência dos produtores do auxílio governamental estimulou ainda mais o fortalecimento do *lobby* do algodão, que se uniu para que fossem mantidas as redes de proteção (*safety nets*) aos produtores.

Esse grupo tem sido um dos mais efetivos nos Estados Unidos e mantém importantes nomes em setores chave do Senado e do Congresso, onde defendem cada vez mais a necessidade dos subsídios, já que é nessas esferas que a política agrícola norte americana é elaborada. No ano de 2002, dois dos mais poderosos membros do Comitê de Agricultura do Congresso eram do Texas (quinto maior estado produtor de algodão) e cinco Senadores de outros estados produtores de algodão, faziam parte de outras Câmaras do Comitê de Agricultura (THUROW; KILMAN, 2002, p. 73). Isso sem contar que o fundo político do *National Cotton Council*⁶⁵ nas eleições de 2000, distribuiu US\$ 332,000 para as campanhas de 124 candidatos Republicanos e Democratas ao Congresso (MORGAN, 2005, p.A01).

Assim, sugestões para a redução dos subsídios ao algodão eram sempre desconsideradas sob o argumento dos prejuízos que tal fato acarretaria para a economia e da perda de empregos na região do *Cotton Belt*. Quando argüidos sobre a possibilidade de uma mudança para outros cultivos, como por exemplo o do milho, soja ou trigo, a alegação corrente era de que se houvesse essa substituição, os grandes investimentos já realizados para o cultivo do algodão seriam perdidos (THUROW; KILMAN, 2002, p. 73).

Entretanto, a análise do Departamento de Agricultura coloca que devido às flexibilidades de plantio, os benefícios garantidos por alguns programas de subsídios têm mantido

⁶⁴ Nos Estados Unidos o algodão é produzido em dezessete estados do sul – da Virgínia à Califórnia – com maiores concentrações no Texas, no Mississipi, Arkansas, Delta da Louisiana, Arizona e Georgia.

⁶⁵ O *National Cotton Council of America* desempenha papel chave na defesa dos interesses da indústria ligada ao algodão nos Estados Unidos. Participou ativamente nos debates para a elaboração da nova Lei Agrícola e lutam pela ampliação do “*safety net*” dos produtores de algodão norte-americanos.

a produção de algodão mais atrativa do que outras culturas, o que tem estimulado o aumento das áreas plantadas (USDA, 2001, p.03). Fato que ocorre devido à existência de uma concentração dos subsídios agrícolas para a cultura do algodão. Em 2001/2002, cada acre de algodão recebeu aproximadamente US\$ 230 em subsídios, comparados com US\$ 40-50 para o trigo e para o milho (WATKINS, 2002, p.23).

Tecnicamente, a nova Lei aprovada é extremamente minuciosa e no seu formato final, foi dividida em vários capítulos: programas de produtos (*commodity programs*), conservação (*conservation*), comércio agrícola e ajuda (*agricultural trade and aid*), nutrição (*nutrition*), crédito agrícola (*farm credit*), desenvolvimento rural (*rural development*), pesquisa (*research*), floresta (*forestry*), energia (*energy*) e diversos (*miscellaneous*)⁶⁶.

Assim, na parte relativa às *commodities*, houve uma reformulação geral nos programas de apoio, com reforço de alguns já existentes e a criação de novos. Três modalidades de preços garantidos se sobrepõem, entre pagamentos diretos, preço mínimo e o preço-alvo (*target-price*). A avaliação do *National Cotton Council*, após aprovação da *Farm Bill 2002*, foi a seguinte:

“(...) this law provides U.S. farmers an adequate safety net in times of low prices. (...) NCC leadership, in fact, spent considerable effort in crafting principles they believed the 2002 farm bill should contain to foster a healthy U.S. cotton sector. The NCC also maintained a vigorous dialogue with key lawmakers in communicating those principles, which included an effective marketing loan and a combination of fixed and counter-cyclical payments. The absence of the counter-cyclical program under the Fair Act (1996), the NCC confirmed, left growers badly exposed to low prices on the New York Board of Trade.” (COTTON GROWER; NATIONAL COTTON COUNCIL OF AMERICA, 2003, p. 02)

A forma pela qual esses subsídios são concedidos para os produtores é importante tanto em termos de mercado mundial quanto em relação a sua concordância com as regras da OMC⁶⁷. Conforme observamos no capítulo anterior, no Acordo sobre Agricultura, os governos assumiram

⁶⁶ Para consultar o texto completo da *Farm Bill*, acessar: <http://www.iconebrasil.org.br/LegislacaoAgricola/FarmBill2002.pdf>, acesso em 20/12/2005.

⁶⁷ Essa é uma das linhas de argumentação dos grupos liberais que se movimentam contra os subsídios agrícolas, uma vez que refletem a preocupação para a diminuição dos *déficits* e reconhecem que mesmo negócios que estão profundamente inseridos na história, na economia e na política dos estados devem adequar-se às mudanças ocorridas no mercado global.

o compromisso de congelar e reduzir progressivamente subsídios internos e à exportação que causem algum impacto ao comércio mundial.

Todavia, a nova *Farm Bill* trazia em seu bojo diversas inconsistências com as regras do Acordo sobre Agricultura. A principal delas, foi o aumento do volume dos subsídios a um produto específico. Assim, verificou-se que para as medidas de Caixa Amarela, o nível de apoio interno conferido ao algodão aumentou nos seguintes patamares: 1992 – US\$ 2,012 bilhões; 1999 – US\$ 3,404 bilhões; 2000 – US\$ 2,429 bilhões ; 2001 – US\$ 4,144 bilhões; e 2002 – US\$ 3,140 bilhões (MRE, 2004, p. 04).

Surgia com isso a possibilidade de questionar os mecanismos de suporte ao algodão no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, já que com esse expressivo aumento ao longo dos anos, os mesmos perdiam o abrigo estabelecido pela Cláusula de Paz. Esse fato facilitava o embasamento legal da demanda brasileira, além de tornar mais evidentes as distorções causadas ao comércio internacional.

Outra inconsistência residia no fato da aplicação de subsídios às exportações de algodão, prática que não constava da sua Lista de Compromissos do AA, o que os impedia de utilizar esta modalidade para o algodão. Além disso, foi também detectado a prática do *box shifting*, ou seja, a tentativa de enquadrar determinada modalidade de apoio na “caixa verde”, quando na verdade, devido às suas características, pertence à “caixa amarela”.

Devido a essas constatações, os principais programas de suporte relacionados à cultura do algodão e que serviram de base ao questionamento brasileiro foram:

a) Pagamentos Diretos (*Direct Payments*): Este programa substituiu os *Production Flexibility Contracts* criados pela Lei de 1996. A maioria dos produtores de algodão recebe os benefícios de pagamentos diretos sobre a *Farm Bill 2002*, que garantem renda de 6,67 centavos de dólar por libra-peso (COELHO, 2002, p.40) para produtores com histórico de produção de algodão, baseados no volume produzido durante o período prévio. Nessas bases, os Estados Unidos insistem que esse suporte é desvinculado (*decoupled*) da produção e portanto, pertencente à Caixa Verde (USDA, 2001, p.08). Até 2002, o período de referência para calcular os níveis de pagamento era 1986-1988. Sob a *Farm Bill 2002*, o período referência foi atualizado para 1998-2001. Essa mudança de padrão aparentemente técnica, fez com que o direito aos subsídios aumentasse, já que a produtividade do algodão foi maior no último período. Existem também,

incentivos implícitos para a produção de algodão. Por exemplo, a qualificação para os pagamentos diretos é condicionada ao uso da terra para um propósito agrícola, o qual inevitavelmente tem alguma influência na produção. Além disso, a *Farm Bill 2002* proíbe pagamentos diretos para a terra utilizada para o plantio de frutas, vegetais e outras culturas. Isso encoraja os produtores a plantarem os produtos elegíveis para a ajuda, incluindo o algodão. Por essas razões, havia séria dúvida se os pagamentos diretos para os produtores de algodão enquadravam-se propriamente na Caixa Verde, como defendiam os americanos.

b) Pagamentos Contra-Cíclicos (Counter Cyclical Payments): Foram reintroduzidos por meio da *Farm Bill 2002* e substituíram o “*Emergency Market Loss Payments*”, estabelecidos pela Lei Agrícola de 1998-2001. De acordo com a Lei, sempre que o preço efetivo for abaixo dos *target-price*, o governo cobre a diferença. No caso do algodão, tais recursos custeiam a diferença entre os 72,4 centavos de dólar por libra-peso (*target price*) e o preço praticado no mercado ou o valor de 52 centavos de dólar por libra-peso (*loan rate*), o que for mais alto⁶⁸. Esse subsídio é designado a aumentar receitas dos produtores durante os períodos de baixos preços mundiais, assim acentuando a produção em tempos que deveria declinar. Por meio do Anexo 3, é possível a visualização em gráfico dos valores apresentados. E porque esses pagamentos estão vinculados à queda nos preços do mercado, são classificados como pertencentes à Caixa Amarela.

c) *Loan Deficiency Payments e Marketing Loan Gains*: Esses pagamentos garantem aos produtores de algodão a renda de US\$ 0,52 por Libra quando há queda nos preços. Se os preços ficarem abaixo desse nível, o Governo norte-americano completa a diferença. É o mais importante subsídio doméstico concedido pelo Governo norte-americano ao algodão. Estão inseridos na Caixa Amarela.

d) *Step 2 Subsidies*: É o nome não oficial para o *Upland Cotton User Marketing Certificate Program*. Consistem em pagamentos feitos a exportadores e a consumidores (indústria têxtil) norte-americanos de algodão, para cobrir a diferença entre os preços do produto - mais altos no mercado interno - e os preços do praticados no mercado mundial, aumentando dessa

⁶⁸ A Lei de 2002 ampliou o papel dos preços de suporte, que além de servir como base dos tradicionais empréstimos de comercialização, passaram também a ser base de cálculo para os pagamentos contra-cíclicos. (COELHO, 2002, p. 40)

forma sua competitividade. Entretanto, os Estados Unidos insistem que, com relação às regras da OMC, esses não são subsídios à exportação, fundamentando que formam parte de um programa que não discrimina exportadores e consumidores internos. Ressalte-se que como estabelecido pelo Acordo sobre Agricultura, os Estados Unidos não estão aptos a subsidiar as exportações de algodão, já que esta modalidade não consta do seu *Schedule*.

e) *The Export Credit Guarantee Programme (ECGP)*: Sob o programa, ocorre a facilitação para a obtenção de crédito por importadores, que fazem empréstimos em Dólares às taxas de juros americanas. Já os bancos que realizam os empréstimos têm os mesmos garantidos pelo governo. Isso concede aos exportadores americanos uma enorme vantagem sobre os concorrentes. Este programa também pode ser classificado como subsídios às exportações.

f) *US Crop Revenue and Insurance Programme*: Cobre cerca de 90% da produção e protege os produtores contra perdas na safra causadas por intempéries ou outras condições. Efetivamente toma uma ampla parcela do risco da produção. Esse programa faz parte da Caixa Amarela para produtores de algodão. Entretanto, porque são implementados para todas as culturas (não estão vinculados a produtos específicos) eles são permitidos, desde que não excedam 5% do valor total da produção (conforme a *Cláusula de Minimis*)

1.3 RECONHECIMENTO INTERNACIONAL DA NOCIVIDADE DOS SUBSÍDIOS AO COMÉRCIO MUNDIAL DE ALGODÃO

Considera-se que outro fator endógeno que favoreceu a abertura do Painel do algodão, foi a divulgação internacional por meio de estudos e relatórios, de que realmente, os subsídios impactam seriamente sobre a produção e comercialização do algodão no mundo. Isso porque no contexto das discussões sobre os obstáculos à melhora dos preços internacionais do produto, frequentemente eram citados os subsídios.

O foco da maioria dos recentes estudos sobre o produto foi no sentido de analisar os subsídios praticados pelos maiores *players* desse mercado e estimar seus impactos nos demais

países produtores. Este fato gerou uma ampla divulgação da problemática e a busca de estratégias para a alteração do *status quo*.

Além disso, vivia-se o contexto das discussões sobre quais deveriam ser os temas abordados em uma nova Rodada de negociações da OMC, onde a questão dos subsídios agrícolas, tanto domésticos quanto às exportações, figurava como um dos aspectos mais proeminentes. Nesse sentido, os países mais prejudicados por essas práticas buscavam formas de levar às mesas de negociações argumentos reais sobre como tais políticas tornavam-se cada vez mais distorcivas ao comércio internacional.

O algodão é uma *commodity* produzida em muitos países e, entre seus produtores, encontram-se os mais ricos e mais pobres do mundo. Embora seja planta nativa dos países tropicais, com a emergência de novas variedades bem como os avanços nas técnicas de produção, houve a expansão da cultura para diversas partes do mundo.

Atualmente o hemisfério norte é responsável por 90% da produção mundial (BAFFES, 2004, p.2). Quatro países (China, Estados Unidos, Índia e Paquistão) são responsáveis por aproximadamente 2/3 da produção. Se a estes forem adicionados Uzbequistão e Turquia, seis países representam 3/4 do total produzido no mundo (REEVES *et al*, 2001, p.10). Entre outros importantes produtores mundiais de algodão figuram os países africanos, Brasil, Austrália e Grécia.

Outra característica marcante é que a maior parte do algodão é consumida no próprio país em que foi produzida e o consumo é definido basicamente em função da demanda das indústrias têxteis. China, Índia, Paquistão e Turquia são, além de grandes produtores, também importadores. Apenas 1/3 do algodão produzido é comercializado internacionalmente e os quatro países que dominam as exportações – Estados Unidos, Uzbequistão, África e Austrália – fornecem mais de 2/3 das exportações globais (BAFFES, 2004, p. v). Os dados disponíveis nos Anexos 4 e 5 tornam possível uma melhor visualização dessas proporções.

Em função da diferença entre produção e consumo, os Estados Unidos são, dentre os grandes produtores, o único que se destaca como grande exportador. Essa importante participação nas exportações ocorre em parte, devido ao enfraquecimento das indústrias têxteis nacionais, em função das baixas barreiras tarifárias dos têxteis e os baixos custos de produção fora dos Estados Unidos (USDA, 2001, p.03). Para a safra de 2001/2002, o excedente exportável americano correspondeu a uma participação de 39% nas exportações mundiais (MAPA, 2002, p.2-3). Dada

essa importante participação como grande produtor e grande exportador é que as políticas governamentais que adota têm os maiores impactos sobre o comércio mundial dessa *commodity*.

A produção algodoeira é crucial para muitos países em desenvolvimento. Entre 85 países produtores em 2005, 80 pertenciam a essa categoria, 28 dos quais foram classificados pelas Nações Unidas entre os países com menor desenvolvimento relativo (*LDCs*)⁶⁹.

Para os países africanos, particularmente para os países do WCA (*West and Central África*), essa cultura é essencial, pois aproximadamente dez milhões de pessoas dependem das receitas do setor⁷⁰. Assim, no contexto do desenvolvimento econômico, a importância do algodão se dá devido aos lucros e empregos gerados nos países de menor renda, com sua produção, processamento e comercialização.

Desde o início do declínio dos preços do algodão no final da década de 1990, um dos mais pronunciados da história recente, aumentou a preocupação com os possíveis desdobramentos de uma crise. Os preços internacionais em 2000/2001 ficaram abaixo dos 60 centavos por Libra, pela quarta safra consecutiva. A média dos últimos 25 anos havia sido 72,5 centavos, valor que é considerado como um preço de equilíbrio para o mercado do algodão (ICAC, 2002a, p. 8).

O *International Cotton Advisory Committee* - ICAC⁷¹ - que é um foro para as discussões em matérias relacionadas à economia do algodão – realizou entre seus principais membros um levantamento e análise sobre os danos causados pela baixa internacional dos preços⁷². Por meio deste, alguns fatores foram identificados como principais responsáveis: queda no consumo devido ao baixo crescimento da economia mundial, o desenvolvimento de novas tecnologias que favoreceram o aumento dos estoques mundiais, produção em novas áreas e o

⁶⁹ Dados disponíveis em <http://0.unctad.org/infocomm/anglais/cotton/characteristics.htm>, acesso em 28/12/2005.

⁷⁰ Em países como Benin, Burkina Faso, Chade e Mali a produção do algodão contribui entre 5 e 10% do PIB e em torno de 40% dos ingressos de exportação em Burkina Faso e Benin e 30% em Mali ou Chade. (ZONGO, 2003, p.05). Para maiores informações sobre a produção do algodão na África, buscar: BADIANE, Ousmane et al. *The cotton sector strategies in West and Central África*. World Bank Policy Research Working Paper 2867, Washington, Julho 2002. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/10/12/000094946_02080604014034/Rendered/PDF/multi0page.pdf, acesso em 20/02/2005.

⁷¹ O ICAC foi fundado em 1940, os membros são os Estados da ONU ou da FAO (*Food and Agriculture Organization*) ou que expressem interesse no algodão, uma vez que qualquer governo interessado pode solicitar sua adesão.

⁷² O ICAC utilizou o modelo *ICAC World Textile Demand Model* para a análise, mas esse estudo é frequentemente criticado pois não utilizou os subsídios notificados pelos membros à OMC, mas sim, informações fornecidas pelos membros.

fortalecimento do dólar. Entretanto, como causa dominante para a baixa dos preços foram apontadas as medidas governamentais de suporte, que têm impactos sobre a produção e o comércio (Idem, 2002b, p.01).

A análise avalia que durante décadas o algodão fora objeto de várias intervenções governamentais em sua produção e comercialização. Entretanto, como resultado dos avanços das negociações em Agricultura no âmbito da OMC, houve uma tendência em direção à redução das barreiras tarifárias e das restrições quantitativas às importações. Quanto aos subsídios, o estudo constata que foram encerrados em diversos países em desenvolvimento, mas que quatorze países continuavam utilizando subsídios à produção e que, dois deles, adotavam também subsídios às exportações⁷³.

O nível de assistência direta à produção concedido pelos governos ao redor do mundo chegou a US\$ 4,9 bilhões em 2001/2002, fazendo com que o ICAC estime que 73% do algodão daquela safra tenha sido beneficiada por algum tipo de subsídio. Calcula-se também que nas últimas quatro safras os maiores gastos governamentais para assistência à produção de algodão tenham sido pagos na China e nos Estados Unidos. Os dois países são os maiores produtores e os que também concedem subsídios às exportações de algodão (Idem, 2002a, p. 04-06).

Estima-se que os gastos dos Estados Unidos em 2001/2002 tenham sido de US\$ 2,3 bilhões em assistência direta à produção⁷⁴ e na China esse valor era de US\$ 1,9 bilhão. Já com relação aos subsídios à exportação estima-se que os dois países tenham concedido US\$ 144 milhões na safra de 2001/2002. O Anexo 6 apresenta alguns gráficos apresentados pela análise do ICAC.

A conclusão da mesma, é que a remoção dos subsídios resultaria em menor produção e assim, maiores preços no curto prazo, bem como no deslocamento da produção para os países não subsidiados. E enfatiza que, em situações normais, quando há uma queda nos preços, a produção das safras seguintes tende a apresentar uma baixa. A área dedicada à produção de algodão em países que não concedem subsídios diretos a seus produtores obedeceu essa tendência: diminuiu em torno de 7% entre as safras de 1998/1999 e 2000/2001. Todavia, a área dedicada ao algodão

⁷³ Entre os praticantes de subsídios domésticos o estudo cita, por ordem de valores concedidos: Estados Unidos, China, Grécia e Espanha, Egito, Turquia, México e Brasil. Apenas China e Estados Unidos concedem subsídios às exportações. (ICAC, 2002a, p. 04-06).

⁷⁴ A análise enfatiza, entretanto, que 2002 seria o último ano do Programa de Suporte implementado em 1996. Por isso, alertava que para as safras seguintes haveria um aumento nesses valores, já que a nova Lei Agrícola Americana tinha sido recentemente aprovada.

em países que concedem subsídios diretos aumentou aproximadamente 4,5%, o que significa que mesmo com os preços baixos, houve um aumento na oferta de alguns países (Idem, Ibid., p.6).

Os preços baixos desestimulam a produção em países que não oferecem nenhum suporte a seus produtores, uma vez que a lucratividade do setor fica menor e estes partem em busca de outras opções de cultura mais rentáveis. Mas os subsídios mantêm os níveis de produção nos países subsidiantes mesmo que os preços de mercado não sejam favoráveis, fazendo com que haja um deslocamento da produção para estes países. Tal deslocamento acaba gerando gravíssimos impactos econômicos e sociais, principalmente em países onde a agricultura representa um elevado percentual dos ingressos gerados pelo comércio.

Além disso, como exemplo, cita-se o fato dos custos com a produção: os Estados Unidos são apontados como um dos países com os maiores custos de produção⁷⁵, onde uma libra de algodão custa aproximadamente 73 centavos de Dólar (USDA, 2002, p.06), valor mais elevado, inclusive, que os preços do produto no mercado mundial.

Enquanto isso, estudos recentes sobre a produção em Burkina Faso apontam para 21 centavos de Dólar por libra (WATKINS, 2002, p.11). Esses valores evidenciam que a vantagem comparativa da produção do algodão nos Estados Unidos está na dependência dos produtores em relação aos programas de suporte à agricultura.

Tais distorções nas leis da oferta e procura, geradas pela concessão de ajuda governamental, permitem que uma atividade seja lucrativa, independentemente da quantidade produzida, da demanda ou da situação do mercado. A queda nos preços fez com que o governo aumentasse sua assistência aos produtores e tal fato aumenta artificialmente o suprimento dos mercados internacionais, gerando uma queda ainda maior dos preços⁷⁶.

Além do estudo do ICAC, outros grupos reconhecidos internacionalmente vêm discutindo a questão. Sem entrar no mérito dos modelos aplicados em cada análise para medir os

⁷⁵ Juntamente com Israel e Síria. (REEVES, 2001, p.viii)

⁷⁶ “Na medida em que a tomada de decisão do produtor americano não mais se guia pelos sinais de mercado mas sim pelos estímulos da política oficial, o nível da produção dos EUA não mais resultará do equilíbrio entre a oferta e a demanda. Assim sendo, embora os preços internacionais estejam em queda, a produção americana não se reduz, dificultando, ou mesmo impedindo, a restauração do equilíbrio do mercado a nível mundial. (...) Não é demais enfatizar que a adoção de políticas protecionistas que se valem da prática de subsídios gera um ciclo perverso com conseqüências negativas sobre o mercado. A concessão de subsídios leva a um comportamento da produção que resulta em um excesso de oferta. Este excedente provoca uma queda nos preços que, devido a existência de políticas protecionistas, irá motivar subsídios adicionais, reiniciando, assim, este ciclo vicioso.” MAPA, 2002, p. 10-11.

impactos - uma vez que um estudo recente da FAO⁷⁷ preocupou-se da questão – o fato é que a maioria dos estudos demonstra que o excesso de oferta induzida pelos subsídios domésticos tem por efeito: diminuir os preços internacionais, manter a produção elevada em alguns países (mesmo sendo uma atividade não-lucrativa) e aumentar a pobreza dos países que são dependentes do algodão (GOREUX, 2003; MINOT; DANIELS, 2001 REEVES et al.2001; TOKARICK, 2003).

O que é importante ser mencionado para o propósito da presente pesquisa é que por meio desses estudos houve uma ampla divulgação do tema. E o interesse dos países na discussão do mesmo, favoreceu a disseminação e a ampliação do conhecimento das regras prevalentes para o setor.

Essas discussões estimularam os países mais prejudicados a realizar suas próprias análises e a investir uma perseguição vigorosa pela redução dos subsídios agrícolas no âmbito da OMC. Por que a exemplo do que sugeria a conclusão do relatório australiano apresentado para o ICAC (2002b, p. 28), a OMC constituía o foro através do qual o impulso precisava ser iniciado. Mas enfatizava que era sempre importante lembrar que por tratar-se de uma organização onde os Acordos são frutos de consenso entre os membros, para que houvesse progressos na reforma contra as políticas consideradas prejudiciais, haveria de se convencer tanto países afetados quanto os não afetados, a respeito dos benefícios da remoção das distorções causadas no mercado do algodão. Considerava que um consenso organizado e informado sobre os impactos da proteção ao algodão seria o primeiro passo em direção à remoção de tais barreiras ao comércio.

O Brasil já havia iniciado sua própria análise interna do setor algodoeiro, bem como das modalidades de subsídios concedidos pelo governo norte-americano⁷⁸. Percebeu, com isso, que os Estados Unidos estavam descumprindo regras do Acordo sobre Agricultura da OMC e que tal fato, lhe abria a possibilidade de questionar tais políticas no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias da Organização.

⁷⁷ Com o objetivo de esclarecer por que os números referentes aos impactos variam nas diversas análises, a FAO realizou uma revisão dos supostos realizados em alguns dos mais importantes estudos recentes sobre o algodão. Para a análise dos principais métodos de análise adotados, buscar: POONYTH, Daneswar at al. *The impact of domestic and trade policies on the world cotton market*. FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper No. 8. Rome, April 2004. Disponível em: <http://ftp.fao.org/docrep/fao/007/j2731e/j2731e00.pdf>, acesso em 20/03/2005.

⁷⁸ Nota técnica elaborada em 2002 pelo Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, bem como a análise setorial apresentada ao ICAC.

2 FATORES ENDÓGENOS CONTRIBUINTES PARA A ABERTURA DO CONTENCIOSO

No Brasil, o cenário interno refletia as dificuldades das ocorrências internacionais relacionadas ao comércio do algodão. Alguns elementos foram fundamentais para que, diante dos impasses nas negociações internacionais, fatos e ações internos acompanhassem os acontecimentos, gerando uma busca para a solução de tais dificuldades.

Estes elementos internos não foram frutos de apenas um ator: o interesse governamental em relação ao tema, aliado à participação mais ativa de um setor que ressurgia após décadas de dificuldades favoreceram as discussões que culminaram com a abertura do contencioso do algodão.

Ainda no sentido de desenvolver a idéia sobre as origens da controvérsia, serão apresentadas: as características do setor algodoeiro no Brasil, (principalmente a sua modificação após a década de 1990); os ajustes da política externa comercial dos governos do Presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); e a importância da participação mais organizada do setor algodoeiro nas discussões sobre as dificuldades internacionais em seus mercados.

2.1 RESSURGIMENTO DA CULTURA ALGODOEIRA NO BRASIL

A história da cultura do algodão no Brasil pode ser dividida em duas fases (COELHO, 2002, p. 02). Na primeira, do período do descobrimento até a Crise de 1929, o algodão era produzido para o consumo interno do país. Nesta fase, houve dois breves períodos em que o país se firmou como grande exportador, ambos explicados pelas guerras americanas⁷⁹.

O algodão já existia no Brasil antes mesmo da chegada dos portugueses e era largamente utilizado pelos indígenas. Com a chegada dos colonizadores, passou a ser utilizado

⁷⁹ Estes períodos correspondem à Guerra de independência norte-americana (1775-1783) e à Guerra de Secessão (1861-1865).

para a confecção de vestuário dos colonos e dos escravos, por tratar-se de material mais barato do que a lã e o linho vindos da Europa (HANNICUT, 1936, p.199).

A cana de açúcar dominou a colônia e o algodão era produzido em pequena escala, apenas para o consumo interno, pois ainda não era material muito utilizado pelos europeus. Em Minas Gerais teve início no século XVII a produção de tecidos finos, mas logo essa indústria sofreu restrições de Portugal por receio de independência econômica da capitania.

A Revolução Industrial ocorrida na Inglaterra no século XVIII (que concentrou-se basicamente na indústria têxtil), foi um dos motivos que introduziu o algodão como matéria prima essencial da nova indústria que surgia (HANNICUT, 1936, p.200).

Como a importação de algodão aumentou exponencialmente naquele país, principalmente dos Estados Unidos (colônia inglesa, na época), houve um estímulo mundial para a produção em vários locais do planeta. No Brasil essa expansão ocorria especialmente no Nordeste (e virtude das condições climáticas favoráveis).

Nos séculos XVIII e XIX o Brasil forneceu grande parcela da matéria prima importada pela Inglaterra para o abastecimento de suas indústrias, devido às guerras americanas. Após o restabelecimento dos Estados Unidos, a cultura do algodão entrou em declínio em todas as partes da colônia⁸⁰.

Vale ressaltar que mesmo com o incentivo para o fornecimento do algodão no período das guerras, o algodão nunca se enquadrou como grande lavoura, como eram as de café. Seu cultivo era feito por pequenos e médios agricultores. Para os grandes, a lavoura de algodão era uma incerteza, fundamentada apenas nas guerras americanas.

A partir de 1880 a produção passou a ser destinada a atender a demanda da nascente indústria têxtil nacional. Com o fim da escravidão em 1888 e o aumento da imigração (conseqüentemente aumento do trabalho assalariado no país), esta indústria teve grande impulso.

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) teve efeitos positivos para o desenvolvimento da cultura do algodão no país, como o reaquecimento das exportações de algodão e o aumento da demanda interna deste produto para as indústrias têxteis. Em 1918 houve uma grande geadas que devastou cafezais e os cafeicultores encontraram no algodão uma alternativa para ocuparem suas

⁸⁰ Para maiores informações buscar: CANABRAVA, Alice Piffer. O desenvolvimento da cultura do algodão na província de São Paulo (1861-1875). 1951. 323 f. (Tese) Faculdade de Ciências Econômicas e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo.

áreas E mesmo com o final da guerra, a demanda da indústria têxtil interna permitiu que muitos produtores continuassem na atividade⁸¹.

A segunda fase, da década de trinta aos dias atuais, teve seu início com a crise na produção cafeeira que marcou o grande crescimento da cotonicultura no estado de São Paulo e a consolidação do Brasil como importante exportador da pluma.

A década de trinta representou um divisor de águas na cotonicultura nacional. Com a Crise de 1929 e a decadência do café, outras atividades econômicas ampliaram-se e passaram a ter expressiva parcela na formação da renda nacional. A mudança ocorrida nesse período em relação ao anterior, consiste em que até então, os surtos algodoeiros no Brasil haviam resultado tanto da diminuição da competição no mercado externo do produto, como no sistema interno de produção, ao se debilitar a atividade principal.

Na década de 30, entretanto, a determinação governamental de promover internamente a política de expansão industrial, favoreceu o algodão, entre outros motivos, porque a indústria têxtil era a mais importante do período e porque a crise do café estimulou a conversão de muitos agricultores à cotonicultura (SILVA, 2004, p. 35).

São Paulo consolidou-se como principal produtor nacional, aproveitando-se da proximidade de seu crescente parque têxtil, da grande oferta de mão-de-obra estimulada pelo ciclo cafeeiro e da ferrovia que ligava as duas mais importantes capitais do país (RICI, 2002, p. 7-8). O crescimento ocorreu continuamente até a primeira retração em 1945, com a queda da atividade econômica e nos preços do algodão, em virtude da crise internacional deflagrada pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Esta fase de baixa só se reverteu em 1952 com a retomada do crescimento econômico e uma safra alta (NEVES; JUNQUEIRA, 1967, p. 20).

Entretanto na década de 1950 o algodão passou a ser alvo de medidas restritivas às exportações impostas pelo governo, com o objetivo de garantir o abastecimento interno. Estas medidas se fizeram sentir até a década de 1960 (BARBOSA, 1996, p. 11-21). Mesmo assim, o algodão posteriormente conseguiu aumentar sua importância na pauta exportadora nacional, chegando a ser o segundo produto brasileiro mais importante na obtenção de divisas (NEVES; JUNQUEIRA, 1967, p. 32). Em 1968, os principais exportadores do produto, por ordem eram:

⁸¹ Para mais informações sobre a conversão da cafeicultura, buscar:, OS; JUNQUEIRA, A.A.B. O algodão no Brasil In: Cultura e Adubação do algodoeiro. São Paulo, SP, Instituto Brasileiro de Potassa, 1967.

Estados Unidos, União Soviética, República popular da China, Índia e Brasil (COSTA; BUENO, 2004, p.20).

A partir de 1968 o governo iniciou uma política de promoção à exportação de manufaturados⁸² baseado na concessão de renúncias fiscais e em subsídios. A sobrevalorização do cruzeiro e os mecanismos de minidesvalorização cambial, estimulavam os “corredores de exportações”.

Na década de setenta, todavia, o algodão enfrentou medidas restritivas. Em 1973 foram proibidas as exportações de algodão em pluma. Esta medida, que visava garantir o suprimento da indústria nacional, foi seguida por um processo de liberações mediante controles quantitativos. Tais medidas contribuíram para diminuir as exportações de algodão em fibra.

Apesar do aumento da demanda pelas indústrias nacionais, as incertezas provocadas pela intervenção governamental desestimularam muitos produtores, que migraram para outros cultivos. A tendência da década foi de queda, tanto na área plantada quanto na quantidade produzida.

No início da década de oitenta, pressionado pelos setores de beneficiamento e exportação, o governo diminuiu o imposto sobre as exportações de pluma de 30% para 20% e isentou os tipos inferiores (BARBOSA, 1996, p. 15.). Em 1983, o aumento dos preços internacionais e a desvalorização cambial estimularam a produção e a exportação da pluma (que foram liberadas de restrições quantitativas apenas no final da década de 1980).

No decorrer do período, a produção oscilou fortemente, fruto da grande instabilidade econômica⁸³. A redução da alíquota de importação de 55% para 3%, expôs o produto nacional à concorrência dos produtos importados, muitas vezes subsidiados na origem (o que lhes confere menor preço) (BELTRÃO, 1999, p.18). O ataque às lavouras brasileiras pela praga do bicudo-do-algodoeiro⁸⁴ reduziu as áreas plantadas no Brasil, favorecendo a entrada das importações de algodão para o abastecimento das indústrias.

Em 1990 a situação da cotonicultura foi agravada ainda mais pela política comercial do governo Collor: zerou as alíquotas de importação da pluma e diminuiu as alíquotas dos fios (de

⁸²Para maiores informações sobre a política externa comercial do período buscar: SILVA, Heloisa Machado da. Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2004.

⁸³ Crise da dívida externa, planos econômicos para conter a inflação.

⁸⁴ Uma espécie de besouro que devastou grande parte das lavouras, até ser controlado.

30% para 15% em 1992) e tecidos de algodão (de 60% para 20% em 1992) provocando grave crise do setor têxtil e na produção nacional de algodão (BARBOSA, 1996, p. 18.).

Colaborando para o aumento da crise, desde 1989 os preços internacionais do algodão estavam em queda, fato que se estendeu até 1992 (ICAC, 2002b, p. 37.). Além disso, outros fatores contribuíram para a péssima situação da cotonicultura nacional: altas nas importações (favorecidas pelos longos prazos de pagamento e juros internacionais baixos) e a formação do Mercosul, que facilitou a entrada do algodão paraguaio e argentino aumentando a concorrência.

Houve queda de mais de 40% da produção nacional e as importações aumentaram drasticamente, chegando a suprir cerca de 60% do consumo doméstico (MAPA, 2002, p.03). Em alguns anos o Brasil deixava de ser auto-suficiente em algodão para tornar-se um dos maiores importadores de fibras do mundo (BELTRÃO, 1999, p.18).

Em 1994, com o lançamento do Plano Real a produção nacional teve ligeira recuperação. Houve o aumento da demanda, em virtude da diminuição da inflação e da recuperação da renda das camadas mais baixas da população. Mas a sobrevalorização do câmbio penalizou as exportações e facilitou as importações de algodão.

Em 1995⁸⁵, com o estabelecimento da TEC (Tarifa Externa Comum) do Mercosul, o algodão em pluma foi colocado na lista de exceções visando conter um pouco as importações provenientes de alguns países. Em 1997 a produção nacional registrou o menor valor da década⁸⁶, deixando ainda mais espaço para o algodão estrangeiro no abastecimento das indústrias.

Na safra de 1997/1998, o Governo Federal, preocupado com a situação do algodão no país e necessitando cada vez mais de importações da matéria prima tomou uma série de medidas visando repercutir favoravelmente no aumento da área plantada e na produção de algodão no Brasil e, assim, reduzir, de maneira significativa, a dependência externa de matéria prima.

Entre as medidas tomadas pelo Governo Federal, através do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, destacam-se: a elevação da tarifa de importação de 3% para 8% (que somente ocorreria em 2003), o estabelecimento de preços mínimos compensadores⁸⁷, e a criação de linhas

⁸⁵ Vale lembrar que em 1995 entrava em vigor o AA negociado no âmbito da OMC. Este Acordo trazia em seu bojo expectativas de melhorias para o Agronegócio a médio e longo prazo, uma vez que pretendia disciplinar as políticas de concessão de subsídios agrícolas aplicadas pelos países desenvolvidos a seus produtores em um período de 6 anos. Em contrapartida, regulava as possibilidades de intervenção governamental para na área.

⁸⁶ Dados da Conab, disponíveis em: <http://www.conab.gov.br/download/safra/AlgodaoSerieHist.xls>, acesso em 01/12/2005.

⁸⁷ Essa política foi considerada como subsídio pelo Relatório do ICAC (2002, p. 5). Durante o Plano Real houve a fixação e o reajuste do preço mínimo. Embora o governo tenha fixado um preço mínimo garantido, não há

de crédito para que a indústria têxtil pudesse adquirir a produção nacional. Com essas medidas, esperava-se que o plantio do algodão se recuperasse em alguns anos (BELTRÃO, 1999, p.19).

Apesar destas medidas, as importações continuaram elevadas até a desvalorização cambial de 1999, pois o papel do financiamento das importações e taxas de juros inferiores às taxas do mercado interno ainda atuava como estimulante de tal situação. Somente com a desvalorização é que a situação da cotonicultura começou a se modificar: as importações diminuíram e a produção nacional foi novamente estimulada.

Uma das conseqüências da crise da cotonicultura brasileira foi o deslocamento da produção do eixo tradicional (São Paulo, Paraná e Nordeste) para a região Centro-Oeste. Estados como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás despontaram como os principais produtores⁸⁸, em virtude da combinação de fatores favoráveis que oferecem a topografia, clima e solo da região, para a modernização do setor⁸⁹. No Anexo 7, é possível visualizar a atual distribuição da cultura do algodão no Brasil.

Nestes estados, a cotonicultura que se desenvolve difere totalmente da tradicional cultura de algodão realizada no país até então. Baseado em grandes propriedades, no uso intensivo de máquinas e de tecnologias e amparado pelo desenvolvimento de sementes mais resistentes a pragas, o cultivo transformou-se em cultura de larga escala e altamente tecnicizada⁹⁰. A adoção do uso de tecnologia moderna, dentre elas a colheita mecanizada, tornam essas lavouras mais eficientes e o produto brasileiro mais competitivo nos mercados interno e externo.

Os níveis médios de produtividade dos principais estados produtores brasileiros são muito superiores à média de produtividade dos Estados Unidos e bastante próximos da média

automática alocação de recursos que permita compras pelo governo. Essa prática estava de acordo com a *Clausula de Minimis* do AA da OMC.

⁸⁸ As lavouras do algodão do cerrado na safra de 2003/2004, corresponderam a 815,600 hectares (76,3% da área do Brasil) e produziram 1.103,3 mil toneladas de pluma, o correspondente a 86,7% do total do Brasil (COSTA; BUENO, 2004, p. 23).

⁸⁹ Marcos Jank (2002, p. 21) coloca que os Estados Unidos sempre foram o *benchmark* brasileiro, onde se formam nossos Ph.Ds, de onde vêm as tecnologias. E que, assim como ocorrera nos Estados Unidos, nossa agricultura mudava deixando de ser trabalho-intensiva para ser capital-intensiva.

⁹⁰ Desde o início de suas atividades, o melhoramento genético do algodoeiro foi a principal atividade da Embrapa Algodão. Na década de 80, o Centro passou a investir mais no desenvolvimento de variedades anuais de ciclo precoce como estratégia para a convivência com o bicudo. Na década de 1990, a Embrapa Algodão passou a promover pesquisas para o desenvolvimento de cultivares de algodoeiro adaptáveis às condições do Cerrado brasileiro. A obtenção e distribuição da CNPA ITA 90 (semente melhorada geneticamente, que possibilitou a obtenção de alta produtividade com qualidade superior) a partir de 1992 foi o marco para a consolidação da cotonicultura na região. E desde 1997, a Unidade tem lançado de uma a três cultivares por ano para o Cerrado, que tem aproximadamente metade de sua área de algodão plantada com variedades da Embrapa. Para maiores informações acessar: <http://www.cnpa.embrapa.br/produtos/algodao/index.html>, acesso em 10/10/2005.

australiana, importantes concorrentes internacionais do Brasil. Cabe ressaltar que o custo de produção do algodão brasileiro é semelhante ao do algodão americano e inferior ao do algodão australiano, devido à total dependência de sistemas de irrigação na Austrália.

Nessa nova fase, buscou-se produzir algodão de melhor qualidade (tipo, padronização, comprimento e resistência da fibra), registrando-se um aumento expressivo na produtividade com redução no custo unitário de produção. Constata-se neste sentido, um aumento expressivo no rendimento médio por unidade de área cultivada, que passou de uma média histórica de 300 kg/ha. Para 1.080 kg/ha. na safra 2000/01 (MAPA, 2002, p. 03).

A criação de cooperativas e fundações de pesquisa aliados aos incentivos fiscais concedidos por alguns governos estaduais também contribuíram para a retomada da atividade. Os altos investimentos em tecnologia possibilitaram que a qualidade do algodão nacional pudesse ser comprovada de forma mais precisa, o que facilitou sua entrada nos mercados externos⁹¹.

Os estados tradicionais assistiram ao declínio da atividade na década de noventa. Os preços baixos e a concorrência com outros produtos (e também com o algodão do Centro-Oeste, no final da década) contribuíram para a diminuição da produção (Idem, Ibid., p. 03). No Nordeste a praga do bicudo-do-algodoeiro associada a períodos de seca prolongada, determinaram a drástica diminuição da produção no mesmo período⁹².

A cultura do algodão voltou a ser uma das principais estrelas da agricultura brasileira. O produto foi o que registrou maior crescimento de área plantada na última safra e segundo dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) as lavouras já superaram 1 milhão de hectares plantados. A colheita estimada da safra 2004/2005 é de 3.408,6 mil toneladas, aproximadamente 55% a mais do que a safra de 2003/2004 e aproximadamente 290% a mais do que a safra de 1996/1997, a mais baixa da década - quando o setor viveu o auge da crise. Nesse período, o Brasil transformou-se no terceiro importador mundial da fibra - onde foram colhidas apenas 874 mil toneladas⁹³. Atualmente o Brasil figura novamente entre os maiores produtores mundiais (BAFFES, 2000, p.1).

⁹¹ Atualmente, antes de ser exportado, o produto passa por um sistema de análise eletrônica em um equipamento que faz a classificação tecnológica da fibra, o que garante a credibilidade internacional.

⁹² O que, na opinião de Beltrão (1999, p.20) é algo lamentável, já que “no nordeste e em especial, nos Estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Ceará, Piauí e Bahia, pode-se produzir um dos melhores algodões do mundo, bastando apenas que o produtor siga as recomendações técnicas para a condução da cultura”. Segundo o mesmo autor, nas demais regiões produtoras do Brasil e do mundo predominam algodões tipo 5 e 6. No Nordeste, pode-se obter facilmente os produtos dos tipos 3 e 4.

⁹³ Índices fornecidos pela Série Histórica de produção do algodão da Conab, disponíveis no Anexo 8.

Todavia, as condições de preços nos mercados internacionais e mercados domésticos tem progressivamente piorado a partir do final da década de 1990. De acordo com levantamentos do ICAC, os preços internacionais do algodão, medidos pelo Cotlook A Index⁹⁴ baixaram de uma média de 66 centavos por Libra em Dezembro de 2000 para 41 centavos por Libra em Abril de 2002 (ICAC, 2002b, p.32.).

É por isso que devido a tantos investimentos realizados pelos produtores e pelo governo brasileiro para a recuperação e modernização do setor algodoeiro no país, ambos setores vêm lutando para que a consolidação desse processo não seja dificultada, ou até mesmo obstruída, por políticas de apoio concedidas por outros países a seus produtores.

Argumentos pela redução dos subsídios agrícolas têm sido amplamente apresentados e defendidos na participação brasileira dos foros internacionais, pois significaria maiores chances de inserção no comércio internacional pelos países em desenvolvimento. E com isso, o Brasil no seu estágio atual de incremento produtivo do algodão, poderia suprir grande parte da demanda.

A iniciativa de questionar a prática de subsídios norte americana no âmbito da OMC demonstra a decisão dos produtores nacionais, de ampliar as suas oportunidades no mundo economicamente globalizado e de conquistar garantias de acesso justo ao mercado internacional para todos os países, como previsto no preâmbulo normativo da OMC.

Com a ascensão do fenômeno da globalização e da liberalização econômica, a concorrência deixou seu patamar nacional para constituir-se em nível mundial. Se os países não desenvolverem suas capacidades acabam enredados na lógica mais perversa da globalização econômica, que é sem dúvida, a exclusão dos benefícios que a mesma pode gerar.

A década de noventa trouxe seus impactos à produção nacional de algodão e a outros setores da economia. A competição em nível internacional exigia preparo que nossos produtores necessitaram alcançar. Entre tantos impactos causados à produção do algodão no período, podemos concluir que:

a) Num primeiro momento, a exposição da produção despreparada à concorrência estrangeira quase aniquilou a produção nacional. Chegou a transformar o país em grande importador de um produto que já chegou a figurar como um dos mais importantes em sua pauta.

⁹⁴ O *Cotlook A Index* é a média das cinco cotações mais baratas de uma seleção (no momento são 19, inclusive uma cotação brasileira) dos principais algodões comercializados internacionalmente. Funciona como o barômetro do mercado internacional, cujo objetivo é representar o nível de preços oferecidos no mercado internacional de algodão em pluma.

b) Num segundo momento, o setor obrigou-se a buscar aperfeiçoamento para não desaparecer de vez do país. E fez isso através do desenvolvimento de suas capacidades: recursos humanos, tecnologias e parcerias da iniciativa privada com organismos governamentais, como a Embrapa e a Conab. Ou seja, houve uma renovação do perfil produtor para ajustar-se à qualidade da concorrência.

O Brasil buscou aproveitar as oportunidades geradas pela própria globalização, através do incremento dos meios de transporte e de comunicação para buscar novidades de tecnologias em diversas partes do mundo no sentido de restabelecer o setor produtivo. Além disso, buscou conhecer as regras existentes no sistema multilateral de comércio, para defender os seus interesses de forma mais eficiente.

2.2 AJUSTES NA POLÍTICA EXTERNA NA ERA FHC (1995-2002)

A condução da política externa comercial durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso-FHC (1995-2002) representa o período em que o país precisou adaptar-se para responder de forma eficaz às novidades surgidas no âmbito internacional na década de 1990. O triunfo do capitalismo sobre o socialismo a partir de 1989, a ascensão da ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar dos Estados Unidos foram fatores que marcaram o reordenamento das relações internacionais e lançaram novos desafios para a inserção internacional do mundo em desenvolvimento (CERVO, 2001, p. 5).

Em resposta a esses desafios, o pensamento político aplicado às relações internacionais do Brasil desde os anos 1990 não foi homogêneo, como classifica o Professor Amado Luiz Cervo (Ibid., p.6-7). Nesse período o Brasil adotou três linhas de ação externa, até mesmo contraditórias entre si: o paradigma do *Estado Desenvolvimentista*, o paradigma do *Estado Normal* e o paradigma do *Estado Logístico*. O primeiro, refere-se àquele Estado que reforça sua autonomia, ao Estado empresário que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento superando suas dependências econômicas estruturais e busca a autonomia da sua segurança. Já o paradigma do *Estado Normal* envolve três parâmetros característicos: o do Estado subserviente (que submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo); o Estado Destrutivo (que dissolve e aliena o

núcleo central da economia nacional e transfere renda ao exterior) e o do Estado regressivo (que reserva para a nação as funções da infância social). E o Estado Logístico é aquele “que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, por modo a equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado” (Idem, Ibid., p. 7).

Essa coexistência paradigmática acabou gerando o esvaziamento dos projetos do Estado Desenvolvimentista⁹⁵, favorecendo o surgimento do Estado Normal e aos primeiros passos do Estado Logístico, que de fato, era uma assimilação do comportamento dos países desenvolvidos pelo governo brasileiro (Idem, Ibid., p. 10).

Embora a política externa do Presidente Fernando Henrique seja frequentemente criticada por sua clara aceitação do receituário do Consenso de Washington⁹⁶ numa evidente adesão ao paradigma do Estado Normal, é inegável que alguns avanços foram conquistados em direção à aproximação do paradigma do Estado Logístico.

Paulo Roberto de Almeida (2006, p. 23), aponta que os elementos mais significativos da postura internacional do Brasil nessa fase caracterizam-se “pelos processos de autonomia internacional e afirmação da vocação regional”. Para o autor, nos anos 1990 ocorre uma maior inserção internacional do país e aceitação da interdependência, e com isso, há uma busca pela adaptação aos desafios da globalização.

A abertura comercial unilateral empreendida no Brasil nos anos 1990 pôs à prova a economia brasileira. O governo de Collor de Melo promoveu a redução tarifária unilateral sem exigir contrapartidas de outros países, sem exigência de reciprocidade e sem precaução de salvaguardas, sem garantir às empresas nacionais ou estrangeiras estabelecidas no Brasil condições de competir com os produtos importados. A modernização do sistema produtivo

⁹⁵ Embora não tenha havido uma ruptura com a busca pelo desenvolvimento econômico. A opção agora ocorria não tanto por programas internos, “mas pela preservação dos espaços de autonomia, ou seja, a necessidade de negociar os termos de ingresso nos regimes internacionais, entendendo que essa autonomia maximizou, a longo prazo, as possibilidades de obter benefícios para o desenvolvimento e o posicionamento internacional.” (BERNAL-MEZA, 2001, p.41-42.)

⁹⁶ “O conjunto de medidas conhecido como *Washington Consensus* – consenso na verdade entre o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, o FMI e o Banco Mundial – resumia-se na recomendação de que o Estado se retirasse da economia, quer como empresário quer como regulador das transações domésticas e internacionais, a fim de que toda a América Latina se submetesse às forças do mercado (...)” (BANDEIRA, 2004, p.52).

interno e a elevação da competitividade, que se pretendia fossem frutos dessa abertura não se confirmaram⁹⁷.

A ampliação da agenda externa econômica no período- com negociações simultâneas da Alca, OMC e Acordo UE-Mercosul - foi necessária de modo a se buscar um sistema internacional mais favorável à competitividade, com regras transparentes e justas (tanto no âmbito multilateral quanto nas negociações regionais), a fim de se buscar, por meio do comércio, alcançar os objetivos de desenvolvimento econômico⁹⁸.

A clara prioridade dada às negociações multilaterais sobre as bilaterais, dava-se devido ao fato de que as primeiras eram consideradas como uma das formas mais eficientes para uma nação desprovida de poder obter maiores ganhos (SILVA, 2002, p.325). No âmbito multilateral as possibilidades de formação de alianças são maiores e os Estados desenvolvidos têm menor influência política e econômica (ou seja, menor poder de pressão) sobre os países em desenvolvimento do que em outras modalidades de negociação.

Ao buscar a participação nos assuntos internacionais por meio de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros, o Brasil garantia um marco legal internacional para a defesa dos seus interesses nacionais. Nessa fase, o Brasil assume posições e agendas diversificadas, porém não excludentes, a fim de maximizar seus ganhos como *global trader*.

Com a condução das negociações comerciais em três frentes e o acirramento das disputas relacionadas ao comércio que se tornavam mais intensas, era visível que a situação exigia do governo um esforço de atualização e de renovação⁹⁹. Tal visibilidade ampliava-se à medida que a convicção pela conquista de um sistema comercial multilateral mais justo e mais

⁹⁷ Entre 1988-1993 o governo brasileiro reduziu a tarifa média de 52% para 14% e eliminou todas as barreiras não tarifárias. O Plano Real de 1994 introduziu a sobrevalorização cambial. Em 1995 o comércio exterior reverteu a tendência para saldos negativos: entre 1995-2000, o déficit somou 24,3 bilhões de Dólares. (CERVO, 2001, p. 17).

⁹⁸ Para maiores detalhes sobre o tríplice desafio, buscar: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S.(Coord.) A tripla negociação: OMC, Alca e EU-Mercosul. In: O Brasil e os grandes temas do comércio internacional. São Paulo: Lex Editora, Aduaneiras, 2005. p.21-35.

⁹⁹ No âmbito do sistema de solução de controvérsias da OMC, os casos como da exportação de gasolina para os Estados Unidos, de coco para as Filipinas, de café solúvel para a Europa e dos subsídios canadenses à indústria aeronáutica (Embraer e Bombardier), entre outros, mostravam à diplomacia brasileira quão árdua era a tarefa de se lidar com contenciosos comerciais e a urgência pelo desenvolvimento de *know how* especializado para a condução dos mesmos.

transparente, por meio das regras negociadas, que seriam respeitadas por todos no comércio internacional, começou a dissipar-se¹⁰⁰.

A percepção de que tanto os Estados Unidos como outros países desenvolvidos requeriam o multilateralismo e a liberalização do comércio, porém mantinham medidas protecionistas contra os principais produtos da pauta brasileira – que incluem desde picos tarifários, sistema de quotas, aplicação de leis *antidumping*, barreiras sanitárias e fitossanitárias, concessão de subsídios – serviram de estímulo para que a política externa comercial brasileira avançasse e que algumas estruturas governamentais internas fossem alteradas.

Diante das dificuldades enfrentadas nas negociações de temas essenciais ao interesse brasileiro, o país começou a desenvolver claramente uma política de comércio exterior mais condizente com o comportamento do Estado Logístico: luta pela abertura dos mercados internacionais em contrapartida ao nacional, ações rigorosas de defesa do acesso de produtos brasileiros aos mercados internacionais, contestação de práticas consideradas ilegais e dos primeiros passos ao estímulo das parcerias público-privadas.

Isso porque a ampliação da agenda internacional, ao mesmo tempo que acentua a tendência ao aprofundamento da interdependência entre os Estados, requer que o *locus* da tomada de decisão no âmbito interno seja ampliado, a fim de atender da melhor forma os interesses Estatais e da sociedade civil.

Surgem, assim, dois *macro-loci*: o primeiro no âmbito do aparato estatal, que tende a pulverizar os processos de tomada de decisão, buscando agregar as burocracias especializadas em cada questão. O segundo, localiza-se no âmbito da própria sociedade civil e está relacionado ao aumento da interdependência econômica, que faz com que os grupos sociais estejam mais sensíveis às mudanças que ocorrem no sistema internacional, já que afetam seus cotidianos. Com isso houve o estímulo à mobilização na tentativa de influir nesse sistema¹⁰¹.

¹⁰⁰ No final de 1999, o fracasso da Reunião Ministerial da OMC em Seattle anunciava as dificuldades em negociar os temas de interesse do Brasil, entre eles, o comércio agrícola. Os países em desenvolvimento não mais aceitavam a imposição da agenda dos grandes parceiros comerciais.

¹⁰¹ As palavras do Ex-Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Marcos Vinicius Pratini de Moraes ilustram: “Minha experiência na área de contenciosos internacionais se iniciou na década de 1960, no debate sobre o acesso do café solúvel brasileiro produzido em Londrina, Paraná, ao mercado americano. Não posso esquecer-me de que ao lado de representantes do Departamento de Estado dos EUA sentava-se o vice-presidente do General Foods, que era o maior importador americano de café e o nosso maior concorrente. Na época não se podia nem pensar em colocar em uma mesa de negociação empresários brasileiros. Isto depois avançou (...).” (MORAES In. COSTA; BUENO, 2004, p. 13)

Desta forma, ainda que a política externa de um Estado numa determinada área tenha sido efetivamente estruturada e implementada por um grupo restrito de governantes, percebe-se um expressivo aumento de indivíduos e grupos, que de alguma forma, têm acesso ao processo de tomada de decisões. E isto não é necessariamente negativo, visto que pode ser considerado como um aprofundamento da Democracia. Os governantes devem ser capazes de encaminhar respostas e abrir espaço para demandas da sociedade, mas sempre respeitando os compromissos assumidos no sistema internacional¹⁰².

Assim, o Ministério das Relações Exteriores, para desempenhar suas funções de coordenação interna e de negociação externa dos interesses econômicos comerciais do Brasil, implementou algumas mudanças em sua estrutura a fim de responder de forma mais eficaz às exigências dos temas atuais, que se tornavam o foco das atenções da opinião pública¹⁰³. O Itamaraty – instituição com fortes traços corporativistas e tendência histórica à introspecção - não estava preparado para assumir todas as nuances das negociações e a participação da sociedade seria essencial tanto para o bom desempenho destas, quanto de uma melhor condução dos contenciosos comerciais.

Nesse contexto, as parcerias público-privadas deram os primeiros passos possibilitando aos segmentos interessados no debate, a contribuir manifestando seus interesses na fixação do grau de abertura e nas opções diante da formação de blocos econômicos, negociações multilaterais e disputas comerciais.

O Chanceler Luiz Felipe Lampreia e seu sucessor, Celso Lafer, promoveram diversos eventos internos para tratar dos problemas relativos à comunicação social e adaptaram o Itamaraty para responder às novas demandas sociais: foram criados um Núcleo de Divulgação na sua Secretaria Geral (1994), um departamento de Direitos Humanos e temas sociais (1995); a Seção Nacional do Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul (1996); a Seção Nacional de

¹⁰² Esta ênfase é defendida por Robert Putnam, na Teoria dos Jogos em dois níveis, que procura identificar o padrão comportamental dos negociadores internacionais mapeando as principais pressões que atuam sobre eles e que, de alguma forma, podem interferir tanto no processo de tomada de decisões, quanto no desenho da estratégia de condução das negociações. Vide: EVANS, Peter; JACOBSON, Harold & PUTNAM, Robert (Edits). *International bargaining and domestic politics – Double-Edged Diplomacy*. Berkley: University of Califórnia Press, 1993.

¹⁰³ Foram gerados diversos esforços para otimizar o trabalho do Itamaraty. Entre eles, com o intuito de fortalecer a área econômico-comercial, uma turma de formandos do Instituto Rio Branco foi inteiramente lotada na área econômica, algo até então inédito na história do Ministério. Além da criação dos diversos núcleos, departamentos, coordenações e seções, outra importante mudança ocorreu também na cultura de trabalho do Itamaraty, que ao invés de trabalhar com linhas verticais de comando e distribuição de competências, como tradicionalmente ocorria, passou a adotar linhas matriciais. Assim, os funcionários que se ocupam de temas específicos, passaram a responder pelos mesmos em várias frentes de negociação, evitando com isso, duplicação de esforços (CORRÊA, 2001, p. 2).

Coordenação dos Assuntos relativos à Área de Livre Comércio das Américas – Senalca (1996), a Seção Nacional de Coordenação dos assuntos relacionados à associação inter-regional Mercosul-União-Européia (2000) e o mecanismo de consulta com empresários sobre a Organização Mundial do Comércio (em 1999 e reativado em 2001).

Durante a administração de Fernando Henrique a discussão de temas de relações exteriores ganhou uma dimensão social inédita no Brasil. Embora ainda muito distante do nível de engajamento desejável, nunca antes associações empresariais, sindicatos, organizações não governamentais, o Congresso Nacional e a opinião pública haviam participado tanto no debate sobre as relações do Brasil com o mundo (SILVA, 2002, p.325).

Em 2001, a Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio foi reformulada por meio da criação de duas novas Coordenações-Gerais: uma para a Alca e outra para tratar dos contenciosos comerciais. Com essas mudanças a diplomacia buscava adaptar-se às novas realidades interna e externa, facilitando ao corpo diplomático brasileiro a obtenção de resultados positivos.

A Coordenação-Geral de Contenciosos¹⁰⁴ do Itamaraty foi estabelecida no sentido de dar um acompanhamento mais especializado às questões que envolvem as etapas precedentes e no decurso dos Painéis, não só no contexto da OMC, mas também no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul.

Esta coordenação deu uma importante contribuição para otimizar e racionalizar a atuação dos recursos humanos e a utilização dos recursos financeiros na defesa dos seus interesses no plano do mecanismo de solução de controvérsias da OMC. A criação da área de contenciosos e o apoio que esta recebe demonstram o claro compromisso com o reforço da capacidade brasileira de promover seus interesses no cenário internacional¹⁰⁵.

¹⁰⁴ O Decreto 3.959, de 10 de outubro de 2001, reestruturou a área econômico-comercial do Itamaraty e implantou a Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC), que se ocupa dos contenciosos comerciais nos quais o Brasil é parte interessada, assim como dos processos negociadores de aspectos institucionais dos mecanismos de solução de controvérsias nos diversos foros internacionais a que pertence o Brasil, mais especificamente na Organização Mundial do Comércio e nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas. Essa nova unidade está subordinada ao Departamento Econômico - DEC.

¹⁰⁵ Obviamente que ainda existe espaço para o aprimoramento da atuação da CGC nos mecanismos de solução de controvérsias, principalmente para aqueles setores que não possam arcar com os elevados custos de procedimentos, por exemplo. Um primeiro passo está sendo dado nesse sentido, com parcerias entre escritórios de advocacia para o aumento da massa crítica de pessoas capacitadas a atuar na área de contenciosos e diminuir a dependência de especialistas estrangeiros. Foi criado no início de 2004 o Programa de Capacitação para Jovens Advogados, que cumprem estágios de quatro meses na Missão do Brasil em Genebra.

Na era FHC, a OMC foi considerada o foro mais importante para a defesa dos interesses brasileiros, uma vez que a organização conta com um sistema de solução de controvérsias que permite ao país fazer valer os seus direitos em um ambiente de relativa igualdade entre as nações. Seu sistema (ainda que longe da perfeição), o protege contra abusos dos países mais poderosos e oferece recursos adequados para a solução razoavelmente justa dos conflitos (SILVA, 2002, p. 325).

A diretriz adotada para a condução dos contenciosos comerciais, entretanto, foi de utilizar o sistema de solução de controvérsias da OMC de modo cauteloso, mas freqüente. Assim, a ordem era somente levar um caso adiante sempre que se esgotassem todos os procedimentos diplomáticos usuais.

Legitimando a demanda brasileira contra os subsídios agrícolas, que não encontrava respaldo nas negociações multilaterais, a articulação do setor produtivo contra os subsídios norte americanos ao algodão encontrou o espaço e a receptividade dos órgãos governamentais para uma reivindicação por outros meios disponíveis.

O Ministério da Agricultura foi a porta de entrada do governo para as propostas, anseios e reclamações do setor, pois como coloca Pedro de Camargo Neto¹⁰⁶:

“Só se consegue entrar com um caso se houver um setor privado sendo 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 Painei. Não adianta ficar produzindo notas técnicas de casos. Não é fácil juntar as peças do poder público e da iniciativa privada.” (CAMARGO NETO In. COSTA; BUENO, 2004, p.88)

Dentro da competência do Itamaraty, de operacionalizar no plano externo, a defesa dos interesses do Brasil, e em consonância com a diretriz de utilizar o sistema de solução de controvérsias de modo cauteloso, foi realizada uma análise muito criteriosa sobre os aspectos substantivos, processuais e estratégicos do caso, pois o ineditismo das questões que seriam levantadas exigia um alto nível de rigor analítico. A conclusão da Coordenação-Geral de Contenciosos foi de que se estava diante de um caso juridicamente sólido e que apresentava boas perspectivas de vitória para o Brasil.

¹⁰⁶ Ex-Secretário de Produção e Comercialização do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

A cautela preconizada com relação à abertura dos contenciosos, decorria mais em virtude dos custos que um processo envolve e do rigor técnico que deve ser aplicado às análises, do que ao receio de criar alguma indisposição no cenário internacional com qualquer país¹⁰⁷. A título de exemplo é possível mencionar que durante a fase FHC os atritos comerciais entre Brasil e Estados Unidos foram freqüentes e o Brasil seguiu sua tendência de agir com destemor pouco comum entre os países em desenvolvimento, ao defender seus interesses¹⁰⁸.

Os números da participação brasileira no mecanismo de solução de controvérsias provam isso: o Brasil é o quarto entre os maiores demandantes do mecanismo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, União Européia e Canadá. De um total de 329 (trezentos e vinte e nove) reclamações submetidas ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, o Brasil apresentou 22 (vinte e duas) reclamações (oito contra os Estados Unidos e seis contra a União Européia) e figurou como reclamado em outras 12 (doze) oportunidades¹⁰⁹.

Esse histórico de participação favorável gerou confiança por parte dos demais setores do governo e do setor privado, na capacidade do Itamaraty (amparados por advogados ou não) para coordenar os contenciosos. Ficou claro que o país poderia utilizar o mecanismo de maneira eficaz.

Mas mesmo com esses números, é importante ressaltar que para o caso em estudo, foi fundamental o setor produtivo encontrar as portas do governo federal abertas para a discussão da problemática, que envolvia uma possível ação contra os subsídios ao algodão. Pois caso o país não tivesse a visão política de defesa comercial, um setor da economia continuaria sendo gravemente atingido, pelo descumprimento de regras que o país tanto defende.

Como bem colocam Bernard Hoekman e Petros Mavroidis

“Only governments have the legal standing to bring cases to the WTO (...). Thus, export interests must operate through a government filter.

¹⁰⁷ “Apesar da dureza com que os dois países se digladiam nesses contenciosos específicos, deixou de existir no governo Fernando Henrique o clima belicoso que levou, por exemplo, à utilização de sanções pelos Estados Unidos contra o Brasil em 1986 e 1987, durante a crise sobre o direito de propriedade intelectual, em especial em torno da lei brasileira de reserva de mercado para produtos na área de informática” (SILVA, 2002, p.306).

¹⁰⁸ Entre alguns casos podem ser citados o da Gasolina (1995), aço (2000), Emenda Byrd (2002) entre outros. A respeito do contencioso contra os subsídios ao algodão, o Coordenador-Geral de Contenciosos, Roberto Azevedo declarou: “De fato, não há qualquer indício de que as relações entre os dois países tenham sido afetadas pelo contencioso. Na verdade, Brasil e Estados Unidos têm de encontrar parcerias e maneiras de reduzir os subsídios que são generalizados. Em alguns setores os próprios Estados Unidos são prejudicados por subsídios dados por outros países”. (COSTA; BUENO, 2004, p.96)

¹⁰⁹ Informações disponíveis em: <http://www.worldtradelaw.net>, acesso em 10/12/2005.

This affects the incentives for the private sector to bring cases forward. If there is a substantial probability that the government will not be willing to bring the case to the WTO, cases may not be brought forward. Governments may engage in 'tacit collusion' by refraining from contesting measures through fear of stimulating counter claims (the 'glass house' syndrome).”(HOEKMAN; MAVROIDIS, 2003, p. 133)

2.2.1 RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS NA ERA FHC

O governo de Fernando Henrique Cardoso é caracterizado por um forte ativismo presidencial (CERVO, 2001, p.61), concentrado nos foros econômicos e políticos. Após a posse de FHC na Presidência da República em Janeiro de 1995, não havia expectativas de guinadas radicais na condução das relações comerciais, ainda mais porque ele havia ocupado o cargo de Ministro das Relações Exteriores no governo anterior, de Itamar Franco.

Na presidência, buscou afirmar a autonomia do país inserindo-o no *mainstream* internacional: debates sobre a Alca, Mercosul e OMC adquiriram nova dimensão. Desde o período em que ocupara a chancelaria, FHC procurou inserir o empresariado ao processo decisório sobre questões de política externa, confirmando sua visão pragmática das relações econômicas internacionais (ALMEIDA, 2006, p. 29).

Os Estados Unidos permaneceram sendo o principal parceiro do país. Representaram o maior mercado individual de exportações brasileiras, maior fonte de investimentos, única superpotência militar do mundo, hegemonia em cultura, tecnologia e finanças (SILVA, 2002, p.304).

As relações bilaterais nesse período apresentaram uma melhoria na qualidade, que segundo Paulo Roberto de Almeida (2006, p. 29) pode ser imputada tanto aos dados objetivos das novas realidades econômicas e políticas no Brasil, como às personalidades e à vontade política de seus mandatários. Houve uma sintonia pessoal entre o presidente brasileiro e o americano Clinton durante os seis dos oito anos dos dois mandatos de FHC, que permitiu que o relacionamento bilateral se tornasse mais fluido (Idem, Ibid., p.307).

Outro aspecto favorável era o fato de haver concordância doutrinária, já que ambas as nações defendiam valores básicos comuns como a Democracia, Respeito aos Direitos Humanos,

liberdade comercial, combate ao crime organizado, defesa do meio-ambiente, manutenção da paz

¹¹⁰.

Divergências em aspectos pontuais ocorreram quando os Estados Unidos exacerbaram tendências unilaterais¹¹¹. De acordo com Moniz Bandeira (2004, p. 254), o unilateralismo que se acentuou no período de Clinton, foi posteriormente explicitado pela administração de Bush.

Os atritos comerciais foram freqüentes e o Brasil demonstrou energia incomum entre os países emergentes ao lutar pelos seus interesses contra a nação mais poderosa do planeta. Na OMC vários processos foram iniciados e muitas das iniciativas brasileiras foram contra os americanos, o que fez com que a organização contribuísse na luta brasileira por sua autonomia relativa diante de Washington.

O Brasil também manteve posição de independência diante dos Estados Unidos nos debates sobre a construção da Alca e buscou maior aproximação do Mercosul com a União Européia. A percepção de que o governo norte-americano requeria o multilateralismo e a liberalização comercial, porém mantinha medidas de proteção contra produtos brasileiros, influenciou e continua a influir sobre as relações entre os dois países.

Por meio da utilização de diversos mecanismos, os Estados Unidos limitavam a entrada dos principais produtos da pauta exportadora brasileira, como o aço, o etanol, açúcar, calçados, têxteis, suco de laranja, tabaco e carne. Mas nos diversos foros comerciais, a retórica a favor da liberalização comercial defendia mais o acesso aos mercados dos demais países do que a própria abertura, o que culminou com o bloqueio de diversas rodadas de negociação, tanto no âmbito da OMC, quanto da Alca.

A partir de Janeiro de 2001, George W. Bush assumiu a presidência dos Estados Unidos. Aspectos como a falta de entrosamento pessoal entre os dois presidentes e os atentados de 11 de setembro (que aprofundaram as tendências recessivas já presentes na economia americana) foram marcantes nas relações bilaterais do novo período.

Além disso, a modalidade restritiva do mandato atribuído pela TPA (*Trade Promotion Authority*) para a condução das negociações multilaterais dificultavam entendimentos no plano

¹¹⁰ Outros fatores que tendem a aproximar os dois países são as similaridades históricas como: dimensão geográfica, diversidade étnica e o volume de riquezas naturais.

¹¹¹ Divergências ocorreram: no âmbito da OEA (Organização dos Estados Americanos) sobre as sanções sugeridas ao Peru; com relação à adesão argentina aos dez pontos do Consenso de Washington; no processo de construção da Alca; questões comerciais.

comercial, que ficaram obscurecidas pelas novas prioridades atribuídas pelo governo Bush à luta contra o terrorismo.

Com a “guerra contra o terror” e a posição de não alinhamento automático aos Estados Unidos, as relações entre Brasil e Estados Unidos tornavam-se mais difíceis. Não só pelo afastamento brasileiro da luta contra o eixo do mal, mas também por incidentes posteriores que incluíram as sobretaxas à importação de produtos siderúrgicos brasileiros e a ampliação dos programas de subsídios agrícolas.

2.3 PARTICIPAÇÃO MAIS ATIVA E ORGANIZADA DO SETOR PRIVADO

Como visto, a expansão da nova cultura do algodão ocorreu inicialmente em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, depois em Goiás e posteriormente na Bahia, Minas Gerais e por fim, Maranhão e Tocantins (COSTA; BUENO, 2004, p. 23). Os produtores da região do cerrado (famosos pela cultura da soja) passaram a investir no algodão, inicialmente, por meio do incentivo à pesquisa através dos fundos de apoio ao algodão¹¹², bem como estimulando a melhoria da qualidade do produto¹¹³.

Além desses investimentos, estes entenderam que a nova fase da produção algodoeira no Brasil necessitava de uma representatividade forte, que fosse capaz de intermediar os interesses entre da classe junto ao setor governamental, a fim de diminuir a vulnerabilidade da produção tanto às políticas comerciais internas, quanto às externas. Passaram então, a reunir-se em entidades de defesa dos seus interesses em níveis estaduais¹¹⁴ e por meio da sua representação nacional, a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão - Abrapa.

¹¹² Fundo de Apoio à Cultura do Algodão (Facual), Fundo de Incentivo à Produção de Algodão em Goiás (Fialgo), Fundo Privado de Defesa Agropecuária do Estado de Tocantins (Fundegro), entre outros.

¹¹³ Programa de Incentivo à Cultura do Algodão do Mato Grosso (Proalmat), Programa de Incentivo ao Produtor de Algodão de Goiás (Proalgo), Programa de Incentivo à Cultura do Algodão na Região Oeste da Bahia (Proalba), entre outros.

¹¹⁴ Associação Matogrossense dos Produtores de Algodão (AMPA), Associação Goiana dos Produtores de Algodão (AGOPA), Associação Baiana dos Produtores de Algodão (ABAPA), Associação Mineira dos Produtores de Algodão (AMIPA), Associação Sul-Matogrossense dos Produtores de Algodão (AMPASUL), entre outras.

Instituída em abril de 1999, a Abrapa¹¹⁵ representa os interesses da cotonicultura nacional junto às autoridades públicas e privadas, promove a relação entre produtores, governo, comerciantes e indústria têxtil e promove o algodão brasileiro no mercado mundial¹¹⁶. Atualmente, a Associação congrega aproximadamente 80% dos produtores brasileiros.

Mais inseridos na dinâmica dos mercados, passaram a participar ativamente de eventos internacionais, fato que permitiu ao produtor tomar conhecimento de assuntos ligados ao comércio internacional. Entre estes, o tema mais latente das discussões era o das distorções promovidas nos mercados pelas ações governamentais, principalmente os subsídios agrícolas. Mas em muitos eventos era comum afirmar-se que não se poderia entrar no mérito da questão dos subsídios agrícolas, já que o foro adequado para sua negociação ou contestação era a OMC.

Segundo Hélio Tollini, Diretor Executivo da Abrapa, a questão dos subsídios ao algodão consistia num assunto que preocupava muito o setor, antes mesmo da possibilidade do Brasil levar o caso à OMC (TOLLINI In COSTA; BUENO, 2004, p. 64-65). No ano de 2001 a Abrapa havia consultado um escritório de advocacia no Brasil, com o objetivo de estudar as possibilidades de mover uma ação *antidumping* ou de medidas compensatórias contra o apoio do governo norte-americanos ao produto. Nessa consulta, ficou claro que o foro mais adequado para a solução do caso, seria mesmo a OMC.

Mas sendo a OMC uma organização inter-governamental, somente os Estados Membros podem participar diretamente como partes legítimas de disputas comerciais perante o Órgão de Solução de Controvérsias. Seria necessário então, que o governo brasileiro aceitasse mover uma ação contra as políticas norte-americanas.

Embora a capacidade jurídica (“*legal standing*”) para acessar o sistema de solução de controvérsias da organização seja dos Estados, é fato que os reflexos causados a partir das decisões do mecanismo ocorrerão nos entes privados. É nesse cenário que, em busca da melhor solução para uma disputa comercial, pode ocorrer a formação de parcerias entre governos e entidades privadas para a busca de objetivos que, muito embora possam não ser idênticos, são certamente complementares.

¹¹⁵ Sobre a Abrapa, buscar: <http://www.abrapa.com.br>.

¹¹⁶ Nas palavras do ex-Ministro de Agricultura, Marcus Vinicius Pratini de Moraes, “por meio dessa organização, os produtores passaram a influir mais diretamente em todos os elos da cadeia produtiva no Brasil e no exterior, possibilitando a expansão da produção com menos riscos, inclusive pela eliminação de intermediários.” (MORAES In. COSTA, BUENO, 2004, p.23.)

Assim, uma das formas de representar os interesses da Abrapa perante a OMC seria por intermédio do que se conhece como “Parcerias Público-Privadas”. Shaffer (2003, p.12-13) é enfático ao ressaltar a relevância e o crescimento das parcerias público-privadas em sociedades modernas, complexas e interdependentes, em que o papel do governo não é mais o de produzir bens e serviços, mas sim o de supervisionar os entes (privados) que se dedicam a essas tarefas. A crescente complexidade dos sistemas jurídicos e das demandas oriundas das relações econômicas tem feito com que os governos deleguem ao setor privado funções tradicionalmente públicas, através de privatizações e políticas desregulatórias entre diversas outras formas.

Com isso, o estabelecimento das parcerias entre as autoridades públicas e o setor privado - que além de conhecer a fundo o seu mercado de atuação, também dispõe de recursos para contratar especialistas - visando fortalecer as bases legais do caso a ser apresentado (ou defendido) perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC passou a intensificar-se.

O contencioso do algodão envolveu, inicialmente, duas dimensões: a dimensão técnica, de que se estava diante de um caso juridicamente sólido, que apresentava boas perspectivas de vitória na OMC; e a dimensão política, de formalizar a abertura do Painel na OMC. Em ambas as dimensões, a atuação da Abrapa foi relevante. As palavras de Roberto Azevedo, Coordenador-Geral de Contenciosos do Itamaraty, ilustram a importância dessa atuação: “se os demais setores da agricultura brasileira tiverem a articulação e a determinação do setor do algodão, nosso agronegócio está no caminho certo” (AZEVEDO In. COSTA; BUENO, 2004, p.94).

O marco inicial da mobilização para levar a causa à OMC, foi a Nota Técnica elaborada pelo Departamento de Políticas Comerciais Agrícolas do Ministério da Agricultura, publicada no mês de Abril de 2002¹¹⁷. Para a elaboração desse documento, setor privado contribuiu com organismos governamentais no sentido de fornecimento informações para a análise e houve um esforço conjunto da Abrapa, da Anea (Associação Nacional dos Exportadores de Algodão)¹¹⁸, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da agricultura para a apresentação do estudo.

O objetivo dessa Nota foi apresentar informações que pudessem contribuir, de forma preliminar, para a formulação de um pedido de consultas junto ao mecanismo de solução de

¹¹⁷ Essa nota surgiu no contexto do engajamento governamental para mover uma ação contra os subsídios norte-americanos à soja. Na sequência das investigações sobre os subsídios à soja, verificou-se que o algodão também poderia ser um caso consistente, bem como o caso dos subsídios ao açúcar praticados pela União Européia.

¹¹⁸ A Anea foi fundada no ano 2000 com o objetivo de promover e ordenar as exportações brasileiras de algodão, através do desenvolvimento dos canais logísticos e de exportações. Para maiores informações buscar: <http://www.aneacotton.com.br>

controvérsias, com relação ao questionamento dos instrumentos da política agrícola americana para o algodão.

Nas conclusões do estudo, destacam-se três aspectos: i) a influência cada vez maior que os subsídios oficiais americanos têm sobre o volume e valor da produção do algodão, com as conseqüentes implicações sobre o mercado internacional da fibra; ii) a consolidação do processo de reestruturação da cotonicultura nacional poderia sofrer sérias dificuldades frente a esse quadro de elevados subsídios; iii) a avaliação preliminar sugere que seria possível encontrar incompatibilidades entre os programas de política agrícola americana e os normativos da OMC (bem como nos compromissos assumidos pelos Estados Unidos junto a esse organismo) (MAPA, 2002, p. 19-20).

Outra importante participação da Abrapa em parceria com o Ministério da Agricultura ocorreu na elaboração do Relatório brasileiro sobre os danos causados pelos baixos preços do algodão à produção brasileira, que seria anexado aos relatórios dos demais países membros do ICAC e apresentado na *World Bank Conference on Cotton and Global Trade Negotiations* em Julho de 2002.

O *Working Group on Government Measures (WGGM)* no âmbito do ICAC havia sido formado em Janeiro de 2002, a fim de identificar estratégias para reduzir (ou mesmo eliminar) os efeitos negativos ao comércio causados pela assistência governamental direta à produção e ao comércio do algodão. Essa iniciativa, fez com que os países produtores avaliassem o impacto das políticas praticadas por outros países nas suas produções. Durante a conferência foram apresentadas as conclusões dos estudos desenvolvidos pelo ICAC, que impressionaram pela dimensão do problema.

Houve consenso de que a única forma de reverter a tendência das previsões negativas para o setor, seriam ações conjuntas dos países afetados na OMC, o que foi endossado em pronunciamento pelos representantes da cadeia têxtil brasileira presentes ao evento. Esses mesmos representantes anunciaram que iriam solicitar formalmente ao governo brasileiro providências contra os subsídios norte-americanos neste âmbito (CAMPOS, 2002, p.30).

Ainda no mês de Julho, o então Ministro da Agricultura, Marcus Vinicius Pratini de Moraes, convidou o presidente da Abrapa, Jorge Maeda para discutir a possibilidade de abertura de uma ação na OMC (COSTA;BUENO, 2004, p.35), mas que essa possibilidade dependia basicamente do apoio do setor algodoeiro. Isso porque tais ações têm geralmente um custo muito

elevado (em virtude da contratação de quadros técnicos para comprovar as alegações) e como o governo sempre lida com mais de uma ação, não poderia custear a todas.

Assim, o Ministério da Agricultura convidava à ação o setor produtivo, mas nas várias reuniões promovidas entre o governo e a iniciativa privada, uma das maiores preocupações governamentais era saber se esta estaria preparada para dar suporte à causa, porque certamente seria um contencioso que envolveria grandes somas. Além disso, os setores beneficiados pelos subsídios americanos utilizariam todo o seu esforço político, administrativo e financeiro a fim de derrubar o pleito brasileiro.

O caso contou com o apoio do setor produtivo. A Abrapa, por ser a representante da classe, recebeu o apoio dos produtores, que por intermédio das Associações estaduais, eram coesos à idéia da mobilização para uma ação na OMC. Assim, seria feito um esforço conjunto no sentido de reunir todos os recursos que se fizessem necessários¹¹⁹.

O contencioso seria inédito e complexo do ponto de vista técnico-jurídico. Pela primeira vez seriam questionados na OMC os subsídios domésticos à agricultura, bem como os créditos às exportações de produtos agrícolas. Também seriam levantados temas da cláusula de paz e da caixa verde. Assim sendo, havia a necessidade de provar os efeitos depressivos dos subsídios norte-americanos sobre o preço internacional do algodão, ou seja, além de uma defesa capaz na área jurídica, seria imprescindível um estudo econômico.

Por ser a Abrapa uma entidade de classe, tudo deve ser feito por licitação e concorrência e diversas consultas foram realizadas no Brasil e no exterior a fim de encontrar o escritório de advocacia que pudesse se adequar às necessidades do caso. Foi contratado o escritório Sidley Austin Brown & Wood LLP (o mesmo grupo que atuara no caso da Embraer), basicamente influenciados por três razões: a escolha de uma empresa com histórico de sucesso na OMC, a familiaridade com as leis americanas e sua interpretação e a necessidade de ter escritório em Genebra, sede da OMC.

¹¹⁹ De acordo com Hélio Tollini, os gastos com a ação ficaram em torno de US\$ 2 milhões. Os produtores arcaram com aproximadamente 88% do total, sendo que os estados produtores contribuíram com as despesas proporcionalmente à sua área plantada. A Confederação Nacional da Agricultura e a Agência de Promoção das Exportações (CNA-APEX), contribuíram com o montante de duzentos mil Reais e o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – MAPA, com a quantia de trezentos mil Reais. (TOLLINI In: COSTA; BUENO, 2004, p. 65)

Daniel Sumner¹²⁰, professor da Universidade da Califórnia em Davis, foi contactado, já que sua área de trabalho é Política Agrícola Americana e assuntos relacionados. Este sugeriu três opções de modelos econométricos que poderiam ser utilizados na defesa brasileira: i) a construção de um modelo novo e pequeno, mas que poderia ser questionado por ser *ad hoc*; ii) uma grande empresa de consultoria, com um modelo maior mas que também levaria tempo; e iii) utilizar parte do modelo Farpre, que já está estabelecido e foi utilizado pelo Congresso Americano para analisar a Lei Agrícola Americana (SUMNER In: COSTA; BUENO, 2004, p. 124).

Optou-se pela utilização do terceiro, o modelo Farpre – modelo econométrico¹²¹ da agricultura que o Congresso americano utiliza para a realização das análises das implicações de suas decisões com relação à alocação de recursos e subsídios. Esse modelo foi adaptado às necessidades brasileiras, assim passou a ser denominado *Farpre-like model*.

A Abrapa ficou responsável pelo fornecimento de dados sobre a produção brasileira de algodão e sua evolução, trabalho que fora desenvolvido juntamente com o Ministério da Agricultura, a fim de que pudessem ser repassados tanto para o escritório de advocacia quanto para o economista, para a preparação do caso.

No estudo desenvolvido por Sumner, foram analisados os impactos às exportações e os efeitos nos preços mundiais da retirada dos seis maiores programas de subsídios à produção e exportação norte-americanos. Ele aponta que se durante o período dos anos-*marketing*¹²² de 1999-2002, se os subsídios domésticos e às exportações fossem eliminados, as exportações norte-americanas sofreriam um declínio médio de 41,2%, e os preços do algodão aumentariam 12,6%. Para os anos-*marketing* de 2003-2007, concluiu que a remoção dos subsídios (*concedidos por meio da Farm Bill 2002*), reduziriam, em média, 44% as exportações e aumentariam os preços 10,8%¹²³.

¹²⁰ Sumner é diretor *University of California Agricultural Issues Center*. Anteriormente fez parte, como economista, do staff do Conselho da Presidência para Assuntos Econômicos da Secretaria Assistente para Economia no Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA).

¹²¹ O risco da utilização dos modelos econométricos nesse tipo de caso residem no fato de que estes são uma simulação da realidade.

¹²² O Art.1 do Acordo sobre Agricultura da OMC definiu o ano para a alínea (f) como sendo referente ao ano-calendário, ano-fiscal ou ano-*marketing*, conforme especificado nas Listas de Compromissos (*Schedules*) de cada Membro

¹²³ Que pode ser acessado através da página http://analisequantitativadisp.www.mre.gov.br/portugues/ministerio_sitios_secretaria_cgc_analisequantitativa, acesso em 06/01/2005.

Sumner conclui sua análise confirmando a visão dos defensores da abertura do contencioso:

“There is no question that the projected increase in the world price of upland cotton that would follow from eliminating U.S. cotton subsidies is large enough to have a major positive impact on the revenues and profits of cotton producers in other countries. A price increase of about 12 percent is enough to make the difference between profit and loss for many farms. Thus, there is no question that these impacts are economically significant for farmers in Brazil and other countries and removing the U.S. subsidies would improve their economic situation substantially”. (SUMNER, 2002, p.32)

Segundo a assessoria jurídica contratada seria interessante também, colher testemunhos dos produtores e se possível, levar à OMC algum produtor para prestar seu depoimento, bem como um especialista sobre a área. Nesse sentido, a atuação das Associações estaduais foi muito importante, já que realizaram o esforço no sentido de colher testemunhos por escrito de produtores que haviam sofrido, de alguma maneira, os impactos das baixas nos preços do algodão. Foram reunidas cerca de trinta declarações dos diferentes estados produtores.

A Abrapa localizou Christopher Ward, produtor matogrossense de origem neozelandesa, que se dispôs a prestar seu testemunho diante do Painel, de como havia sido prejudicado pela depressão dos preços provocada pelos subsídios. E também, Andrew MacDonald¹²⁴, nascido na Grã-Bretanha e radicado no Brasil. Tem longa experiência no mercado de algodão no Brasil e no mundo, que figurou no caso como testemunha-perito (*Expert-Witness*). Através da sua contribuição, o Painel poderia entender mais claramente como o algodão é negociado no mercado internacional e como e por que a política americana o afeta.

Houve toda a cautela para que só fosse dada entrada ao processo de forma efetiva, quando os pontos iniciais que o envolveriam já estivessem prontos, uma vez que os prazos do mecanismo da OMC são rígidos e o país demandante não poderia ser surpreendido pelo calendário. O EWG (*Environmental Working Group*) foi uma ONG que auxiliou a Abrapa a obter algumas informações que faltavam.

¹²⁴ À época, presidente da *Liverpool Cotton Association* e da Associação Brasileira de Algodão (Abalg).

Em 13 de Agosto de 2002 o colegiado da Camex¹²⁵ emitiu resolução que referindo-se ao fato de que o Brasil entraria com os pedidos de consultas. Foi, então, aberto o protocolo na OMC em que se estabelecia o período de consultas informais. Esta é uma etapa obrigatória, pois todo procedimento de solução de conflitos comerciais nessa instância inicia-se com a discussão do problema entre as partes, que não poderão solicitar diretamente estabelecimento de um painel¹²⁶.

A primeira reunião da fase de consultas ocorreu em Outubro de 2002. Nessa reunião os americanos tentaram ganhar tempo e respondiam aos questionamentos de maneira a não deixar claras as informações solicitadas. Alegavam não ter os dados solicitados sobre o algodão. Como o Brasil havia conseguido os dados referentes ao arroz¹²⁷, alegava que então deveriam existir os referentes ao algodão.

Em Dezembro de 2002 ocorreu uma nova etapa de consultas, mas não houve nenhuma indicação de que o caso poderia ser solucionado por vias diplomáticas. De acordo com Scott Andersen:

“Os Estados Unidos se envolveram em joguinhos de procedimento com o objetivo de tornar o caso mais complicado do que necessário (...). Ao tentar esconder as provas sobre o volume de subsídios, os Estados Unidos forçaram o Brasil a empreender esforços enormes para provar que eles estavam mentindo. Isto tornou o caso mais custoso para o Brasil e para a Abrapa, do que se os Estados Unidos tivessem de maneira honesta, respondido às perguntas, em outubro de 2002”. (ANDERSEN In: COSTA; BUENO, 2004, p.121)

Ainda assim, houve uma terceira reunião, a qual só participaram os representantes oficiais dos países e os advogados e economistas da equipe. Em Janeiro de 2003¹²⁸, como não se

¹²⁵ A Câmara de Comércio Exterior - Camex, órgão integrante do Conselho de Governo, tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo. A Camex é integrada pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; que a preside, pelos Ministros Chefe da Casa Civil; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Para maiores informações buscar: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/camex/camex/competencia.php>.

¹²⁶ Isso porque o mecanismo de solução de controvérsias da OMC tem caráter diplomático-jurídico, que busca incentivar um acordo entre os países envolvidos.

¹²⁷ Segundo Scott Andersen, advogado da causa brasileira, o estagiário Mark Somers da *Stanford University*, conseguiu obter essas informações. Depois disso, testemunhou no Painel a favor do Brasil, alegando que os EUA haviam mentido ao negarem ter documentos e dados sobre o algodão. Após terem se recusado a fornecer informações sobre o volume de subsídios dados ao algodão por quatro vezes, apresentaram em março de 2004. (ANDERSEN In: COSTA;BUENO, 2004, p.120)

¹²⁸ Vale lembrar, que em 2003 assumia o Presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva e toda a sua nova equipe, mas não houve nenhuma alteração quanto ao futuro da ação. O novo Ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues

chegou a um acordo, deu-se por encerrada a etapa de consultas informais e o Brasil apresentou o pedido formal de abertura de Painel em 18 de março de 2003¹²⁹.

O que vale ressaltar, entretanto, da participação do setor privado nesse pleito, é que desde o início, os produtores foram conscientizados da dimensão do questionamento. Por isso, não estavam iludidos acreditando numa solução do problema tão logo o Painel divulgasse seus relatórios. Nas palavras de Jorge Maeda é possível perceber o entendimento por parte da Abrapa, que esta seria uma ação cara e que poderia beneficiar outros setores do agronegócio, não somente o algodão: “Nunca pensamos que ao sair o resultado do Painel, os preços iriam mudar, os números iriam ser outros. Todos os produtores estavam plenamente conscientes disso. (...) O mundo da liberdade de comércio está sendo escrito com algodão” (MAEDA In: COSTA; BUENO, 2004, p.57).

Com o painel conseguiram chamar a atenção do mundo para a existência de um setor organizado e competitivo no Brasil e colocar no centro das discussões os efeitos danosos que as políticas de subsídios têm causado ao mundo em desenvolvimento, principalmente para os países Africanos¹³⁰.

defendeu a ação pois a considerava emblemática para o futuro das negociações Comerciais. O novo chanceler, Celso Amorim foi um grande defensor da abertura da ação, mesmo antes da Reunião Ministerial de Cancun. E o presidente eleito, em sua primeira mensagem ao Congresso afirmou que “as relações bilaterais com os Estados Unidos devem refletir uma parceria madura, a partir do interesse recíproco e do respeito mútuo, não obstante os contenciosos comerciais decorrentes da interação de economias dinâmicas e complexas como as dos dois países, que devem ser encarados com naturalidade e serenidade.” (Luiz Inácio Lula da Silva *apud* ALMEIDA, 2006, p. 38)

¹²⁹ Em setembro de 2003 ocorreria a Reunião Ministerial da OMC em Cancun, famosa pela resistência dos Estados Unidos, União Européia e Japão em negociar os temas relacionados à área agrícola.

¹³⁰ Sobre os efeitos do Painel na mídia, Hélio Tollini comenta: “Com isso muita gente se interessou em vir aqui conhecer nosso produto e viu que temos algodão de boa qualidade. Já houve repercussão na mídia nacional e internacional” (TOLLINI In: COSTA; BUENO, 2004, p. 66).

SEGUNDA PARTE: A SUBMISSÃO DA QUESTÃO À OMC

Quando os países partes identificam estarem diante de um caso de violação de qualquer regra presente no rol de Acordos da OMC, existem outros aspectos a serem considerados, em relação ao encaminhamento do caso para o Mecanismo de Solução de Controvérsias. O primeiro é relacionado ao mecanismo em si. O segundo, à relevância do questionamento de determinado caso, nos âmbitos macro e micro.

O Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC possui regras próprias, estabelecidas pelo Entendimento de Solução de Controvérsias. Conhecer tais regras, aplicáveis para a condução do caso, adquire fundamental importância no sentido de fazer com que prazos sejam respeitados e a fundamentação jurídica possa contar com o embasamento permitido. Além desse aspecto, é comum recorrer à jurisprudência da OMC para uma avaliação das interpretações geradas pelos Painéis anteriores, que contribuem para uma pré-avaliação das possibilidades a serem levantadas para a condução de uma questão.

Quanto à relevância de um caso, há de se enfatizar que pode ser observada dos âmbitos macro e micro. No primeiro, a importância de um contencioso está no sentido de formar parte de uma estratégia mais ampla de questionamento e posicionamento internacional, por parte de um país, ou de um grupo de países. Identificar até que ponto vale investir recursos em um conflito internacional, adquire importância crucial, principalmente pelos países em desenvolvimento. No âmbito micro, está relacionada aos benefícios gerados pelo contencioso, ou sua conclusão, para o setor específico em que ocorre o questionamento. Esses aspectos norteiam a divisão da segunda parte do trabalho.

1 A APLICAÇÃO DAS REGRAS DO MECANISMO ÀS QUESTÕES AGRÍCOLAS

Os procedimentos para a solução de controvérsias na OMC, são considerados uma das maiores conquistas da Rodada Uruguai, uma vez que privilegiam as normas da organização,

sobre poder relativo dos membros. Tal fato facilitou o acesso ao questionamento das regras previstas nos mais diversos Acordos.

Entretanto, as regras Acordo sobre Agricultura, referentes a subsídios internos e às exportações – pontos mais conflituosos da área, tanto nas negociações quanto nas implementações – não foram muito questionadas no mecanismo. Por esse motivo, será realizada uma breve exposição das regras do Entendimento sobre a Solução de Controvérsias da OMC, bem como, serão discutidas idéias referentes ao histórico de questionamentos sobre os subsídios agrícolas no mecanismo.

1.1 O FUNCIONAMENTO DO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Durante a Rodada Uruguai, com a ampliação das áreas abrangidas pelos acordos multilaterais de comércio, evidenciou-se a necessidade de um mecanismo para a resolução de conflitos mais eficaz do que o existente no antigo Gatt. Naquele período, apenas as disposições contidas em dois artigos (XXII e XXIII) estabeleciam os procedimentos a serem seguidos em casos de conflitos.

Tais artigos previam uma sistemática político-diplomática para a solução de controvérsias comerciais, com a existência de etapas de consultas e posteriormente, caso não se chegasse a um acordo, o estabelecimento de um Painel composto por especialistas para realizar um relatório sobre o caso em questão. Mas a ausência de dispositivos mais objetivos – uma vez que não havia um corpo sólido de regras e procedimentos - contribuíam para que o mecanismo fosse criticado em diversos aspectos, entre os quais podem ser citados a falta de transparência e a morosidade¹³¹ para as conclusões dos Painéis.

Entre todas as fraquezas do mecanismo, talvez a mais evidente e a mais prejudicial às práticas do livre comércio, fosse a possibilidade que os Estados tinham de bloquear (*blocking defect*) o pedido de abertura de um Painel (bem como a implementação de suas recomendações), uma vez que para tal seria necessária a aprovação por consenso positivo. Significava que os

¹³¹ Maiores informações buscar: CHANG, Pao-Li. *The evolution and utilization of the Gatt/WTO Dispute Settlement Mechanism*. In: Research Seminar in International Economics, 19/04/2002, Michigan. Disponível em : <http://www.fordschool.umich.edu/rsie/workingpapers/Papers451-475/r475.pdf>, acesso em 15/01/2006.

procedimentos somente poderiam ser utilizados com alguma eficácia se ambos os lados estivessem dispostos a aceitar a solução proposta. Ou seja, bastava o voto contra a abertura – ou contra a implementação da recomendação – do próprio membro demandado, para que o caso fosse encerrado sem uma conclusão apropriada.

Sebastian Saéz (1999, p.46) ao comentar as fraquezas do mecanismo do Gatt, relembra que as origens das deficiências do mecanismo encontravam-se diretamente relacionadas às origens do próprio Gatt. E coloca que “*las debilidades del procedimiento de solución de diferencias del Gatt de 1947 – anotados por diversos autores – se originaban en el hecho de que el Gatt era una institución jurídicamente débil, ya que tenía un carácter provisional*”.

A criação da OMC, com *status* jurídico definido no marco do Direito Internacional Público, por meio do Acordo de Marraqueche e seus anexos negociados durante a Rodada Uruguai, elevaria o foro comercial multilateral a um nível sem precedentes. Com a ampliação da liberdade comercial advinda por meio dos acordos, aumentariam também as divergências quanto à interpretação e implementação das regras. Sem um mecanismo eficiente para solucionar conflitos, um sistema baseado em regras ficaria enfraquecido, uma vez que as mesmas poderiam não ser cumpridas¹³².

Portanto, para lidar com essas divergências e para garantir que os tratados seriam cumpridos, é que foi também necessário o aperfeiçoamento do mecanismo, com o objetivo de dar segurança e previsibilidade ao sistema multilateral de comércio¹³³. Com isso estaria sendo fortalecida a possibilidade de resolução de conflitos comerciais por meio de instrumentos multilaterais mais efetivos, ao invés de permitir ações unilaterais prejudiciais ao livre comércio.

O sistema de solução de controvérsias sofreu sérias modificações durante as negociações, sendo uma das mais significativas contribuições da Rodada Uruguai¹³⁴. Os autores costumam mencionar o advento de uma tendência à jurisdicionalização do mecanismo de solução

¹³² Muito embora, parte-se da premissa que os acordos foram firmados porque vão ao encontro dos benefícios visados pelos Estados que aderem ao sistema.

¹³³ LAFER (1999, p. 29-30) afirma que o mecanismo de solução de controvérsias da OMC é uma *confidence building measure* – mecanismos e processos voltados para a construção da confiança mútua-, no sentido de fortalecer a credibilidade das normas da OMC. Foi estruturado como um mecanismo regido por normas (*rule oriented*), na linha grociana, concebidos para *domar* tendências unilaterais impulsionadas pela vocação do poder da *razão-de-estado* (*power oriented*).

¹³⁴ Embora o mecanismo exista para solucionar conflitos relacionados aos Acordos da OMC, o Órgão de Apelação tem reconhecido que o Entendimento não existe isoladamente do direito internacional público. Reconhecendo esse fato, o Órgão de Apelação tem frequentemente utilizado decisões de outras cortes internacionais e regionais, como guia para a aplicação das obrigações da OMC (STEGGER, 2005, p.08).

de controvérsias. Nas palavras de Lafer, um adensamento de juridicidade (LAFER, 1999, p. 130), ou que evidenciou-se tendência por um *rule-oriented approach*, com afirmação Jackson (2000, p. 109-110).

Bernard M. Hoekman e Michel M. Kostecki (2001, p.77-78) afirmam que houve o fortalecimento do mecanismo de solução de conflitos, uma vez que foram definidos procedimentos padrão, houve o estabelecimento de prazos e de uma segunda instância e criou-se a possibilidade de sancionar os membros que mantenham medidas incompatíveis com as regras da OMC. Nesse sentido, é que em relação ao fortalecimento do mecanismo, convencionou-se chama-lo de *Gatt with teeth*.

A importância desse fortalecimento está diretamente relacionada à efetividade da organização, pois o poder capaz de impor sanções ou compensações, pelo descumprimento de suas normas, tem o objetivo de que as regras e princípios preconizados não permaneçam apenas no plano da retórica. E essa característica conferida à OMC é bastante peculiar para uma organização internacional, tendo em vista que tais procedimentos geralmente não ocorrem no âmbito internacional, por limitações impostas pelos próprios Estados, apegados ao conceito *westfaliano* de soberania¹³⁵.

As mudanças no mecanismo foram inseridas por meio do Anexo 2 do Acordo de Marraqueche¹³⁶, que estabelece o “Entendimento sobre regras e procedimentos para a Solução de Controvérsias (ESC)”. Esse Entendimento determina o modo pelo qual as divergências comerciais entre os Membros devem ser resolvidas, como se fosse uma espécie de código processual, no qual são fixadas as regras e os procedimentos que devem ser levados a efeito no julgamento de uma disputa comercial que se refere aos acordos abrangidos.

Além disso, cada Acordo contém um ou mais dispositivos a respeito de consultas e solução de controvérsias. Esses dispositivos especificam quando um Membro pode recorrer ao mecanismo. De forma geral, o Artigo XXIII:1 do Gatt 1994, indica que se um país considerar que qualquer benefício conferido por um Acordo, direta ou indiretamente esteja sendo anulado ou prejudicado, ou que a realização dos objetivos do Acordo estejam sendo impedidas devido à

¹³⁵À soberania dita “de Westphalia” Krasner associa os conceitos de autonomia e territorialidade. Ela implicaria um sistema internacional composto de entidades autônomas territorialmente organizadas e com controle exclusivo de processos no interior de seus respectivos territórios – os estados, ditos soberanos. Raymond Aron (1986, p.147) coloca que “...os estados não admitem árbitro, tribunal ou lei superiores à sua vontade”.

¹³⁶ Tratado Constitutivo da OMC que entrou em vigor no ano de 1995, juntamente com os demais Acordos frutos da Rodada.

utilização de medidas incompatíveis, os Membros podem fazer suas representações. Quando há um conflito entre as normas para a solução de controvérsias previstas nos Acordos específicos e no Entendimento, prevalece a norma presente nos acordos, por tratarem da matéria com maior especificidade (*lex specialis derogat lex generales*).

A jurisdição do mecanismo é compulsória (Art. 23.1) e ao contrário de outros sistemas internacionais de solução de controvérsias, não há nenhuma necessidade das partes em disputa manifestarem a aceitação por meio de uma declaração ou acordo separado concordando com a jurisdição do sistema da OMC para submissão do caso. A própria acesso à OMC constitui consentimento e aceitação da jurisdição do sistema de solução de controvérsias da OMC. Ainda com relação à jurisdição, vale ressaltar que o sistema tem somente jurisdição contenciosa e não caráter consultivo¹³⁷.

A finalidade do mecanismo é alcançar uma solução satisfatória das disputas conforme os direitos e as obrigações estabelecidas pelos acordos (Art. 3.4), enfatizando que as recomendações e as decisões do OSC não podem aumentar ou diminuir os direitos e as obrigações estabelecidas nos mesmos (Art. 19.2).

Há quatro estágios nos procedimentos para a solução de controvérsias na OMC: consultas, procedimentos do painel, procedimentos do Órgão de Apelação¹³⁸ e implementação das recomendações e das decisões. Para melhor condução dos mesmos, o ESC instituiu um Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), para administrar suas regras (Art. 2.4).

Entre as atribuições principais do OSC está o poder de estabelecer os Painéis (grupos criados *ad hoc* para o julgamento, em primeira instância de uma disputa comercial) e adotar ou não seus relatórios, assim como os elaborados pelo Órgão de Apelação (OA) - órgão permanente que atua na instância recursal -, fiscalizar o implemento das recomendações e autorizar a suspensão das concessões e outras obrigações decorrentes dos acordos abrangidos (Art. 2.1).

A fase inicial da solução de uma controvérsia é o período de Consultas (Art.4). Nesse primeiro momento, a parte que entende estar sendo prejudicada pelas práticas realizadas por

¹³⁷ Como se observa, por exemplo, na Corte Internacional de Justiça.

¹³⁸ Na visão de Celso Lafer (1999, p. 124), essa segunda instância, quase única no âmbito do Direito Internacional, reforça o componente da juridicidade do sistema de solução de controvérsias da OMC.

outra, dirige a esta última um pedido de consultas, que deverá ser respondido nos dez dias seguintes à data do recebimento¹³⁹.

O período estabelecido para a realização de consultas, a partir do recebimento da solicitação é de 60 dias, salvo convenção em contrário¹⁴⁰. Caso as partes não encontrem uma solução mutuamente satisfatória nesse prazo, a parte que deu início à celebração das consultas poderá requerer a instauração de um Painel¹⁴¹.

As solicitações de consultas deverão ser notificadas, pelo reclamante ao OSC e aos Conselhos e Comitês que cuidam de matérias relativas à controvérsia que ensejou a adoção do procedimento. O requerimento deverá ser depositado por escrito, contendo indicações das medidas contestadas e o fundamento jurídico da reclamação, uma vez que cada Membro deve analisar e auto-regular para determinar se um caso é frutífero ou não (Art. 3.7).

Um membro que não faz parte das consultas poderá delas participar, desde que possua um interesse comercial substancial pelo tema em discussão, o que poderá ser avaliado pela parte reclamada, cujo consentimento é para tanto, necessário¹⁴². Esses membros figuram como Terceiras-partes e terão acesso às comunicações do Painel, bem como poderão a ele manifestar suas opiniões a respeito dos fatos envolvidos na controvérsia¹⁴³.

As partes a qualquer momento podem utilizar os procedimentos de bons ofícios, conciliação e mediação¹⁴⁴, podendo começar e terminar em qualquer momento do litígio. Podem ocorrer inclusive, concomitantemente ao procedimento do Painel, o que depende exclusivamente do que convencionarem as partes.

Assim, pode-se constatar que duas fases podem preceder a instauração de um painel, ambas de cunho diplomático. Uma delas é obrigatória e outra facultativa, sendo que esta última

¹³⁹ Vale lembrar que as Consultas são confidenciais, o que tem sido altamente criticado por ser considerado um fator de falta de transparência para o sistema.

¹⁴⁰ O período de 60 dias não pode ser abreviado para a solicitação do estabelecimento do Painel, a menos que a parte demandada não responda em 10 dias ou não inicie as consultas em 30 dias ou no prazo que tenha sido convencionado.

¹⁴¹ ESSERMAN; HOWSE (2003, p. 136) colocam que *“these consultations, however, have all too often proven perfunctory and ineffectual”*, uma vez que o fortalecimento das regras estimula que casos sejam resolvidos pelo litígio.

¹⁴² Não havendo concordância de parte do reclamado, o Membro cuja participação nas consultas foi rejeitada poderá solicitar ele próprio, um novo procedimento, com a instauração de consultas.

¹⁴³ Este procedimento é um auxiliar útil e necessário dentro do processo de solução de controvérsias, especialmente para os países médios e pequenos, que não têm maior influência no comércio do produto particular em questão, porém para os quais as exportações do mesmo são importantes (MURÓ, 1994, p. 383-384).

¹⁴⁴ Os quais serão voluntariamente instaurados mediante acordo entre as partes, característica que lhes é indissociável. Essa possibilidade é prevista pelo Art. 5 do ESC.

pode ser adotada em qualquer fase do procedimento, inclusive após a adoção do relatório pelo OSC, na fase de implementação das decisões. Tal fato demonstra que não houve completa desconsideração da faceta política ou diplomática da solução de conflitos, ainda que a força da regra é o que caracteriza o modelo atual, frequentemente classificado como *quase-judicial* por alguns autores (NORONHA, 2003, p. 46; THORSTENSEN, 2005, p. 02).

Se as consultas não conseguirem resolver a controvérsia, a parte demandante pode recorrer ao julgamento do fato por um painel. Para que este seja estabelecido o demandante deve apresentar um requerimento frente ao OSC, contendo esclarecimentos sobre as consultas realizadas, as medidas contestadas e o fundamento jurídico da controvérsia (Art.6.2).

Uma importante alteração implementada no novo mecanismo foi que para decidir o estabelecimento dos Painéis bem como para implementar suas decisões, há a exigência do consenso “reverso” ou consenso “negativo” (Arts. 6.1, 16.4, 17.14 e 22.6). Ou seja, se o OSC toma uma decisão, ela só não será levada adiante caso todos os membros optem pela não tomada dessa decisão. Com isso não há mais a possibilidade dos bloqueios da era Gatt. Considerando-se que geralmente haverá ao menos um Membro com forte interesse pra que o OSC estabeleça um painel ou adote os seus relatórios, torna-se muito improvável a possibilidade de não adoção das decisões.

Regra geral, os painéis são compostos por três árbitros (conhecidos como painelistas no jargão da OMC) que servirão numa base *ad hoc*, não podendo ser nacionais dos Membros envolvidos na controvérsia. Os integrantes são escolhidos entre uma lista de pessoas suficientemente habilitadas para a atividade, frequentemente diplomatas ou oficiais de governo que trabalham na área de comércio, mas também acadêmicos e advogados.

A nomeação ficará a cargo do Presidente do OSC, podendo as partes eventualmente, se oporem a esta escolha. Caso isso ocorra, o Diretor-Geral apontará os painelistas que considerar mais apropriados para o caso (Art. 8.7). Quando um dos litigantes for um país em desenvolvimento, mediante o requerimento deste, um dos integrantes do Painel poderá ser nacional de um país em desenvolvimento (Art. 8.10).

A função do Painel é avaliar objetivamente os fatos do caso e a aplicabilidade dos acordos aos quais a demanda for pertinente, observando se há conformidade entre eles e formulando conclusões a respeito. Para atender a esses fins, será estabelecido um calendário de trabalho, estipulando datas de audiências com as partes, entrega de suas comunicações escritas e

formulação de suas manifestações orais. Regra geral, o período entre a data do estabelecimento do Painel e da distribuição de seu relatório definitivo ficará restrito a seis meses (Art. 12.8), não podendo de forma alguma exceder a nove meses (Art. 12.9).

Os painéis têm liberdade de obter informações a respeito de qualquer membro, pessoa ou entidade que julguem convenientes, podendo inclusive, ser assessorados por especialistas nas matérias às quais lhe foram submetidas.

O posicionamento adotado por cada um dos painelistas é anônimo (Art. 14.2), assim como são confidenciais as deliberações realizadas pelo grupo na formulação de seu relatório, uma vez que os procedimentos de solução de controvérsias da OMC caracterizam-se pela confidencialidade ¹⁴⁵.

Pode-se dizer que essa característica do processo apresenta dois aspectos contrapostos. Se por um lado há uma impressão de obscuridade no procedimento, pois não se sabe ao certo o que realmente foi levado em conta na elaboração do relatório; por outro lado se o posicionamento de cada integrante fosse conhecido, a cada novo painel, os litigantes o levariam em consideração, podendo causar um grande conflito por razões óbvias, no momento da instituição de um novo painel.

Após os procedimentos, será distribuído um relatório provisório (*interim report*), a respeito do qual as partes na controvérsia poderão fazer suas observações, que serão analisadas pelo Painel, o que configura a denominada fase intermediária de reexame (Art.15).

Se o relatório concluir pela inconformidade entre medidas contestadas e respectivos acordos pertinentes, trará recomendações ao Membro demandado para adequá-las, bem como poderá sugerir o modo de fazê-lo (Art. 19.1).

Para surtir efeitos, tal documento deverá ser examinado e adotado pelo OSC¹⁴⁶, procedimento ao qual as partes poderão participar, o que denota uma maior publicidade nesta fase. Como observado acima, devido à regra do consenso negativo, esse procedimento torna sua adoção quase automática.

¹⁴⁵ As petições encaminhadas ao painel ou ao Órgão de Apelação pelas partes e por terceiras partes são também confidenciais. Estas podem tornar suas próprias petições disponíveis ao público se assim desejarem, mas enquanto alguns Membros o fazem de maneira sistemática, alguns preferem manter suas petições confidenciais.

¹⁴⁶ Observa-se que o OSC tem uma função meramente administrativa nessa fase da resolução do litígio, visto que não emite qualquer espécie de opinião valorativa a respeito dos fatos e alegações das partes, antes de concluído o exame respectivo pelas duas instâncias de julgamento. Somente a parte demandante ou demandada pode iniciar os procedimentos de apelação.

O prazo para a adoção é de sessenta dias após a data da distribuição do relatório aos Membros, sendo que tal não se concretizará caso uma das partes apresente uma notificação formal ao OSC manifestando sua intenção de apelar¹⁴⁷, de forma que este somente levará em conta o relatório para fins de sua adoção após a conclusão do exame pelo Órgão de Apelação.

Ao contrário dos painéis, essa instância é permanente, composta por sete pessoas, referidas como os membros do Órgão de Apelação. Os membros do Órgão de Apelação são nomeados pelo OSC para um mandato de quatro anos, renovável uma vez e suas opiniões individuais sobre um caso também são anônimas.

As apelações são limitadas às questões de direito ou interpretações legais cobertas no relatório do painel. No que diz respeito aos procedimentos do Órgão de Apelação, o OSC estabelece que, como regra geral, não excederá 60 dias da data em que uma parte em disputa notifica formalmente sua decisão de recorrer ao Órgão de Apelação até a circulação do seu relatório (Art. 17.5). É permitida uma extensão desse prazo, mas em nenhum caso, os procedimentos deverão exceder 90 dias.

O Órgão de Apelação pode manter, modificar ou reverter as conclusões de direito do Painel que foram apeladas. Diferentemente dos relatórios de Painel, os relatórios do Órgão de Apelação não são primeiramente enviados às partes para avaliação. São emitidos relatórios definitivos para as partes e, posteriormente, circulados a todos os membros da OMC ao mesmo tempo e, a partir desse momento, são documentos públicos.

Após a adoção do relatório pelo OSC inicia-se a fase de implementação, pela parte demandada, das resoluções e recomendações que foram estipuladas. O relatório não é *self-executing*, permanecendo assim sobre o Membro ao qual foi dirigida a recomendação – um governo soberano – a escolha sobre como esta será implementada. Nessa etapa, o primeiro passo consiste na comunicação ao OSC sobre suas intenções a respeito da adequação da política comercial repreendida, bem como os prazos necessários para fazê-lo.

Em não sendo possível a adoção imediata das medidas sugeridas, conforme recomendado no relatório¹⁴⁸, será estabelecido um prazo razoável (*Reasonable Period of Time*) para o respectivo cumprimento (Art.21.3). Esse prazo razoável poderá ser proposto pelo Membro

¹⁴⁷ É inevitável que as conclusões dos Painéis não satisfaçam por igual as partes. Como estão em jogo assuntos comerciais e econômicos importantes e o resultado seja adverso para uma das partes, é compreensível que esta queira defender sua posição até o final. (MURÓ, 1999, p.398)

¹⁴⁸ Caso a medida condenada esteja em vigor por meio de uma lei, por exemplo.

demandado, sob a condição de que seja aceito pelo OSC, ou mutuamente convencionado entre as partes, sendo necessário que assim ocorram nos 45 dias seguintes à data de adoção do relatório, ou ainda, caso nenhuma das alternativas anteriores se verifique, o prazo será determinado por arbitragem, obrigatoriamente dentro dos 90 dias seguintes à adoção do relatório¹⁴⁹.

Quando o demandado não obedece a implementação das recomendações e resoluções, pode ser penalizado pela utilização de compensações e suspensão de concessões¹⁵⁰, que se consubstanciam em medidas temporárias aplicadas enquanto a medida ilegal permaneça sendo aplicada pelo Membro demandado (Art. 22.8).

Tais medidas deverão ser autorizadas pelo OSC que determinará o equivalente ao nível de “*nullification*” ou “*impairment*”¹⁵¹ permitido sobre os acordos, para sua execução por parte do Membro demandante. A obtenção dessa autorização, contudo, é aspecto bem mais delicado do que pode parecer em uma primeira impressão, visto que podem ocorrer divergências entre as partes da disputa a respeito dos níveis de compensação.

As compensações consistem em medidas mutuamente acordadas, de suspensão do comércio, no montante equivalente ao do dano sofrido pela indústria devido às medidas ilegais (Art.22). Caso não seja possível chegar a um acordo sobre o montante das compensações em vinte dias, a questão será decidida por arbitragem e a retaliação será aplicável.

Quanto à prática propriamente dita de contramedidas, deve-se levar em consideração que deverá figurar no mesmo segmento em que houve o reconhecimento de violação, anulação ou redução de vantagens ao Estado demandante. Esse é o princípio geral que deve ser seguido. Retaliações em outros setores ou em outros acordos somente poderão ser admitidas se comprovada a ineficácia do procedimento mediante a aplicação do princípio antes referido e desde que demonstrada a existência de circunstâncias suficientemente graves. Além disso, o acordo em cuja base se pleiteia a retaliação não pode proibi-la.

Mas deve-se levar em conta que a implementação das recomendações e resoluções originadas do relatório devem ser preferíveis ao uso de práticas retaliatórias, mesmo que autorizadas, uma vez que ainda consiste num sistema imperfeito, que ao invés de induzir à obediência, leva à punição da parte saudável da corrente de comércio.

¹⁴⁹ Espera-se que esse período não seja maior do que 15 meses depois da data da adoção do relatório (Art. 21.3).

¹⁵⁰ Informalmente denominadas de retaliação (SUTHERLAND *et al.* 2004, p. 53).

¹⁵¹ Para maiores informações buscar: JÜRGENSEN, Thomas. *Crime and Punishment: retaliation under the World Trade Organization Dispute Settlement System*. Journal of World Trade, Genebra, v. 39, n.2, p. 327-339, Abr. 2005.

Nesse sentido, o próprio O ESC traz ainda uma disposição que lembra aos membros que a implementação imediata das recomendações ou decisões dos OSC é essencial para assegurar a solução eficaz das controvérsias em benefício de todos os membros (Art.21.1).

1.2 O QUESTIONAMENTO DE SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS NO MECANISMO

Como visto na primeira parte do trabalho, desde a criação do Gatt em 1947, interesses protecionistas de alguns países desenvolvidos, forçaram a aceitação do uso dos subsídios tanto às exportações quanto internos, para os produtos agrícolas. Esses subsídios criaram distorções no comércio mundial dos produtos agrícolas, como depressão dos preços mundiais, diminuíram o acesso a terceiros mercados e causaram desvios nos fluxos de comércio.

Tentativas de desafiar alguns desses instrumentos distorcivos foram iniciadas no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias do Gatt¹⁵². Entretanto, esse mecanismo não era suficientemente forte para colocar as políticas agrícolas em conformidade com as regras de comércio, seja porque as regras aplicáveis à agricultura fossem muito limitadas naquele período – devido às derrogações e exceções – seja devido às próprias limitações do mecanismo.

Após a Rodada Uruguai, o AA tem regulado os subsídios agrícolas, tanto domésticos quanto às exportações, determinando sua limitação e compromissos de redução, deixando uma margem para os governos desenvolverem políticas agrícolas efetivas.

O AA de certa forma, protege a área agrícola dos impactos das disciplinas mais amplas sobre subsídios constantes dos demais acordos¹⁵³, uma vez que subvenções não agrícolas são sujeitas a um conjunto de normas mais rigoroso, sob o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e em alguns Artigos do Gatt 1994. Por isso, um mecanismo de proteção

¹⁵² Entre alguns casos, podem ser citados: em 1958 o caso dos Subsídios às Exportações de Trigo da França (BISD7S/46); em 1989 o caso das Comunidades Européias sobre os subsídios aos processadores e produtores de oleaginosas e relativos à proteína animal (BISD37S/86); em 1989 caso das comunidades européias sobre reembolso de açúcar (BISD27S/59, cujo reclamante foi o Brasil). Maiores informações sobre esses casos, buscar: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gt47ds_e.htm, acesso em 21/01/2006.

¹⁵³ É nesse sentido que muitos autores costumam afirmar que a liberalização do comércio agrícola é deficitária em relação à liberalização de outras áreas de comércio. Em parte, devido ao tempo que permaneceu afastada das rodadas de negociações no período do Gatt.

- A Cláusula de Paz-, fez-se essencial para que não houvessem questionamentos evocando tais regras para as políticas agrícolas.

Essas disposições aliadas a outras particularidades do acordo, tornam a estrutura das regras do AA extremamente complexas do ponto de vista técnico-jurídico (HUDEC, 1998, p. 25). Pode-se começar apontando que o AA em si, possui apenas provisões gerais para a área e os compromissos específicos em agricultura assumidos por cada membro da OMC não são encontrados no acordo, mas constam do Artigo II, Listas de compromissos do Gatt 1994, os *Schedules*. O AA e a Lista dos países devem ser analisados em conjunto para se entender os compromissos agrícolas de cada membro. Desta, constam os compromissos de acesso mínimo, bem como as provisões sobre subsídios domésticos e subsídios às exportações.

Além disso, quase toda regra geral é sujeita a um número de refinamentos e exceções, a maioria das quais não pode ser traduzida sem o recurso a informações adicionais explicando seu propósito e o significado desses termos especiais (Idem, Ibid. p. 26). Entender e manejar esse complexo conjunto de documentos é difícil, bem como observar as “caixas” as quais definem seus termos de utilização. Sobre essas dificuldades, O’Connor coloca:

“It is a deal that was written for, and meant to be understood by, those who negotiated it. And the principal negotiators were the European Community, the United States and to a lesser extent Australia and Canada¹⁵⁴. Most other WTO members and nearly all outsiders find it next to impossible to understand its terms and how to navigate through it”. (O’CONNOR, 2003, p. 845).

Tendo sido as negociações em agricultura uma das mais difíceis da Rodada Uruguai, é compreensível que o texto do acordo seja repleto de ambigüidades, típicas dos documentos diplomáticos para que seja possível chegar a um acordo (SUTHERLAND *et al.* 2004, p. 51). Uma vez que os negociadores trabalham com o princípio das “ambigüidades construtivas” para acomodar os interesses opostos dos países negociadores, o resultado é um texto final que permite que cada membro interprete cada linha negociada de forma que sejam resguardadas suas mais importantes preocupações (THORSTENSEN, 2005, p. 02).

Mas tal fato não seria tão negativo, uma vez que em todos os acordos negociados, é esperado que haja divergências sobre a interpretação e que essas possam ser devidamente

¹⁵⁴ Representando o Grupo de Cairns.

esclarecidas por um mecanismo competente, já que nem os melhores acordos conseguem antecipar todos os acontecimentos que podem surgir após sua conclusão (O'CONNOR, 2003, p.845).

Entretanto, quando a possibilidade de questionar a aplicação e interpretação dos acordos no mecanismo de solução de controvérsias é sujeita a limitações, ocorre a permanência de aspectos carentes de clareza interpretativa favorecendo assim, as interpretações unilaterais. E interpretações unilaterais em um acordo como tal podem colocar em risco os esforços empreendidos em direção à liberalização comercial do setor¹⁵⁵.

O'connor sobre as dificuldades de aplicação legal do AA enfatiza: *"It is incoherent and difficult to apply. (...) It can be argued that some compromises set out in inadequately articulated texts are good for the practice of law. They increase the amount of work needed to unravel them"*¹⁵⁶. Ainda assim, tem sido matéria do que o autor denomina de *"normal judicial interpretation"* (Idem, Ibid., p. 845), por diversas ações¹⁵⁷.

Painéis analisam e interpretam dispositivos do acordo, o que é amplamente favorável para a liberalização comercial da agricultura como um todo¹⁵⁸. Entretanto, somente alguns poucos casos sobre subsídios agrícolas figuram na jurisprudência da OMC. As dificuldades impostas pelo próprio texto do Acordo, bem como as barreiras que enfrentam os países com maior interesse pela área a mover ações, figuram como justificativas para este fato (HUDEC, 1998, p.25-29; O'CONNOR, 843-845).

¹⁵⁵ Isso porque como bem coloca Hudec (1998, p.24), um compromisso internacional é apenas o primeiro de muitos passos em direção à decisão de um governo de adotar o comportamento estabelecido por essa regra. Sempre haverá grupos internos que se opõem ao compromisso legal internacional assumido pelos governos e nesse debate, o sucesso ou a falha da reforma será determinada pelas forças envolvidas no debate.

¹⁵⁶ Tal colocação corrobora as idéias que serão discutidas adiante, já que essa incompreensibilidade é paradoxal quando considerado que o AA é um dos mais importantes acordos para o interesse dos países em desenvolvimento, uma vez que são os países com reais possibilidades de expandir suas economias pelas exportações de produtos agrícolas. Esses países são os que mais têm necessidade de entender como utilizar essa ferramenta.

¹⁵⁷ Para a listagem das ações na OMC, acessar: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_status_e.htm, último acesso em 10/02/2006.

¹⁵⁸ Hudec (1998, p. 40), entretanto, coloca que há uma tendência do Órgão de Apelação a fixar-se no significado literal dos textos. E enfatiza: *"For any complex agreement like the Agreement on Agriculture, this tendency will likely mean that gaps, omissions and imprecise drafting will be translated into gaps, omissions and imprecision in the regulatory structure. The Appellate Body is not likely, at this stage in its development, to clean up the inadequacies of the negotiators"*. Essa visão é corroborada por Debra P. Steger (2005, p. 08), quando coloca que não é papel dos Painéis e do Órgão de Apelação resolver inconsistências na aplicação das obrigações dos Tratados. Segundo a autora, essa é a responsabilidade dos próprios Membros, quando das negociações.

Com relação aos subsídios a exportação o primeiro caso foi o WT/DS35¹⁵⁹, cujos demandantes foram Argentina, Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Tailândia e Estados Unidos, contra os subsídios praticados pela Hungria aos seus produtos agrícolas. Este país, além de conceder subsídios a produtos não constantes de seu *Schedule*, concedia valores além dos níveis constantes da sua Lista. O caso foi solucionado por meio de uma solução mutuamente acordada, que concedeu um *waiver* para a Hungria, de algumas das suas obrigações.

Também com relação aos subsídios a exportação, foi estabelecido o caso US-FSC (WT/DS108), demandante CE¹⁶⁰, que remonta à data de 1971 e ao sistema da Empresa de Vendas Internas e Internacionais (DISC) que foi considerado um subsídio à exportação ilegal pelo Gatt em 1976¹⁶¹. Os Estados Unidos substituíram o sistema DISC pelo sistema FSC¹⁶² em 1984. Em novembro de 1997, a CE alegou que o sistema FSC não era compatível com as obrigações dos Estados Unidos, porque entre outros aspectos, concedia subsídios à exportação a produtos agrícolas acima dos compromissos de redução. O Painel entendeu que a FSC constituía um subsídio à exportação ilegal nos termos tanto do ASMC quanto do Acordo sobre Agricultura.

Os Estados Unidos apelaram da decisão do Painel, mas o Órgão de Apelação confirmou os entendimentos do Painel sobre a ilegalidade do sistema FSC. De maneira a cumprir com a decisão da OMC, os Estados Unidos apresentaram o Ato de Substituição da FSC (“ETI Act”). O ETI, todavia, não modificou a essência do sistema de subsídios à exportação e, como resultado a CE deu início a uma ação para fins de cumprimento das obrigações ditadas pela OMC. O Painel competente para tanto, ao analisar o ETI Act entendeu que este também constituía um subsídio à exportação proibido de acordo com as regras da OMC. Os Estados Unidos apelaram, mas o Órgão de Apelação, mais uma vez, confirmou as decisões do Painel.

A Controvérsia Canadá *Dairy* (WT/DS103 e WT/DS/113), cujos demandantes são respectivamente Estados Unidos e Nova Zelândia¹⁶³, envolveu a organização do mercado de leite do Canadá, que permitia aos processadores de laticínios comprar leite para exportação a preços menores do que para o leite destinado ao mercado doméstico. Em 1999, ambos Painel e Órgão de Apelação decidiram que a disposição relativa ao preço abatido administrativamente pelo governo

¹⁵⁹ Cujas consultas tiveram início em 27 de Março de 1996.

¹⁶⁰ Consultas tiveram início em Novembro de 1997.

¹⁶¹ L/4422-23S/98, adotado em Dezembro de 1981.

¹⁶² A FSC é uma empresa de gaveta de uma empresa dos Estados Unidos constituída em um paraíso fiscal, cujo objetivo é servir-se de instrumento para as exportações dos Estados Unidos e, dessa foram, reduzir o imposto pago internamente para as exportações normais.

¹⁶³ Início em Outubro de 1997 pelos Estados Unidos e Janeiro de 1998 pela Nova Zelândia.

constituía um subsídio à exportação e, por essa razão era incompatível com o AA, pois houve o reconhecimento que o Canadá exportava leite subsidiado acima de seus níveis de compromisso.

Em respostas aos Relatórios do Painel e do Órgão de Apelação, o Canadá apresentou um novo sistema de “exportação comercial do leite”. Os Estados Unidos e a Nova Zelândia alegaram que referida reforma não fazia com que o sistema de subsídios à exportação canadense entrasse em conformidade com as obrigações da OMC. Em janeiro de 2001 ambos deram início a procedimentos de solução de controvérsias relacionados ao não-cumprimento das regras da OMC. O Painel concordou, em julho de 2001, com os demandantes de que o novo sistema do Canadá continuava a fornecer um subsídio a exportação.

O Canadá apelou da decisão. Em dezembro de 2001 o Órgão de Apelação reverteu os entendimentos do Painel. Os Estados Unidos e a Nova Zelândia então solicitaram a instauração de outro painel da OMC para analisar o novo sistema canadense à luz do segundo relatório do Órgão de Apelação. Em julho de 2002, o Painel concluiu que o Canadá continuava a fornecer subsídios ilegais à exportação, tendo em vista que o custo de produção era coberto pela venda do leite ao mercado doméstico por um preço administrativamente estabelecido e que os preços de venda do leite destinado à exportação eram inferiores ao verdadeiro custo de produção. Em dezembro de 2002, o Órgão de Apelação confirmou os entendimentos do Painel.

A controvérsia *Korea – Various Measures on Beef* (WT/DS161 e WT/DS169)¹⁶⁴, permaneceu até o contencioso dos subsídios ao algodão, como o único caso relacionado com a interpretação das disposições do AA em matéria de apoio interno. Os Estados Unidos e a Austrália questionaram dois tipos de medidas que afetavam as importações de carne bovina na República da Coreia. Primeiro, os demandantes alegaram que o apoio concedido pela Coreia à sua indústria de carne bovina havia ultrapassado os compromissos de redução coreanos. Segundo, que o país demandado manteve um canal de varejo separado para a carne bovina importada, que exigia que a carne fosse vendida de forma diferente, em violação ao Artigo III:4 do Gatt 1994.

O Painel e o Órgão de Apelação estabeleceram que não havia informação suficiente para determinar se houve de fato uma ultrapassagem dos níveis de compromissos anuais. Mas as duas instâncias concordaram que o referido sistema de vendas a varejo constituía um tratamento diferenciado e menos favorável, em violação ao princípio de não discriminação.

¹⁶⁴ Estados Unidos iniciaram as consultas em Fevereiro de 1999 e Austrália em Abril de 1999.

Na seqüência, a controvérsia referente aos subsídios à exportação de açúcar das Comunidades Européias (WT/DS265, WT/DS266 e WT/DS283), cujos demandantes são respectivamente Austrália, Brasil e Tailândia¹⁶⁵, questionou a estrutura da Organização do Mercado Comum para o setor açucareiro. As solicitações referem-se à regulação da CE No. 1260/2001 de 19 de Junho de 2001 e toda outra legislação, regulação e políticas administrativas referentes. A CE foi acusada de conceder subsídios acima dos compromissos assumidos na lista de concessões. Os subsídios concedidos pela CE conhecidos como “*Export Refunds*”, cobrem a diferença entre o preço do mercado mundial e os altos preços na CE para o produto em questão, favorecendo sua exportação.

Alegou-se que o mecanismo de intervenção de preços para o açúcar garante um alto preço para o mesmo, produzido dentro de certas quotas de produção (A e B). O açúcar produzido em excesso (denominado C), não pode ser vendido internamente no ano em que foi produzido. Ele deve ser exportado ou completar as quotas de produção do ano seguinte. E graças ao mecanismo, os exportadores são capazes de exportá-lo a preços inferiores aos custos totais de produção.

Além disso, A UE importa, em condições preferenciais, cerca de 1,6 milhão de toneladas de açúcar bruto de alguns países ACP (África, Caribe e Pacífico) e da Índia. Quantidade equivalente de açúcar refinado é exportada com subsídios diretos. Não foi questionado o acesso preferencial ao mercado comunitário do açúcar importado dos países ACP e da Índia. As importações provenientes desses países poderiam ser acomodadas, sem necessidade de reexportação subsidiada, por exemplo com a simples redução da produção ineficiente de açúcar na UE.

O Painel e o Órgão de Apelação concluíram que a CE agiu inconsistentemente com suas obrigações, por conceder subsídios além do nível constante em seus compromissos especificados nos *Schedules*.

Em Junho de 2005 a CE informou ao OSC sua intenção de implementar suas recomendações, mas que iria precisar de um período de tempo razoável para a implementação. Tal período, devido à impossibilidade de ser negociado entre as partes, foi decidido por arbitragem, que concedeu o prazo de 12 meses e 3 dias, expirando em 22 de Maio de 2006.

¹⁶⁵ Cujas consultas do Brasil e Austrália tiveram início em Outubro de 2002 e da Tailândia em Março de 2003.

Tendo em vista os casos mencionados, é possível que se observe a importância do contencioso dos subsídios ao algodão (WT/DS267). O Brasil decidiu questionar diversos programas de apoio interno e às exportações, que constituem o cerne do sistema político-agrícola norte-americano criado nos anos 1930.

Não tendo sido possível a obtenção de um acordo na fase preliminar de Consultas, o Brasil solicitou então, a abertura do Painel. Em 18 de março de 2003, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC autorizou o estabelecimento do painel sobre os questionamentos brasileiros a respeito dos programas norte-americanos de apoio doméstico e subsídios a exportação.

O Brasil questionou diversos programas, alegando que os pagamentos além de garantir a renda dos produtores em períodos de queda nos preços de mercado, estimulavam a produção, fazendo com que este país elevasse seu *market share* na comercialização do produto¹⁶⁶, impulsionando ainda mais a queda dos preços mundiais.

Nesse contexto, uma das principais linhas da argumentação brasileira consistia no fato de que os efeitos distorcivos ao comércio, decorrentes dos subsídios, estariam ocasionando “graves prejuízos”¹⁶⁷ aos seus interesses, ou seja, o país invocava a utilização de Artigos constantes do ASMC para a análise do caso.

No momento do estabelecimento das Consultas estava ainda em vigor a Cláusula de Paz, o que significa que os subsídios dos EUA das Caixas Amarela e Azul somente poderiam ser questionados, tendo como base o ASMC, se fossem conferidos para uma *commodity* específica em valores superiores aos fixados para o ano de mercado de 1992¹⁶⁸.

Na solicitação de abertura (WTO/DS267/7)¹⁶⁹, o Brasil alegava que os Estados Unidos não haviam como justificar na defesa que as medidas de apoio questionadas eram isentas de ações pela Cláusula de Paz, porque as mesmas garantiram suporte ao algodão nos anos-marketing de 1999-2001, acima dos valores decididos pelos Estados Unidos no ano-marketing de 1992. Os

¹⁶⁶ Convém ressaltar que o Brasil questionou também subsídios que por meio da Lei Agrícola estariam mandatados para os anos de 2002-2007. Entretanto, o Painel não considerou necessário pronunciar-se sobre a queixa brasileira de “ameaça de dano”, já que considerou que para implementar a decisão final em relação ao prejuízo presente, os Estados Unidos deverão executar mudanças na legislação agrícola.

¹⁶⁷ No sentido do Artigo 5 e 6 do ASMC que serão discutidos adiante.

¹⁶⁸ O ano de Mercado (*ano marketing*) para o algodão parte de 01 de Agosto a 31 de Julho. Por exemplo, o ano marketing de 2001 começou em 01 de Agosto de 2001 e encerrou em 31 de Julho de 2002.

¹⁶⁹ Os documentos das partes em disputa e do painel encontram-se disponíveis no site da OMC, em: http://docsonline.wto.org/gen_home.asp?language=1&_1=1, último acesso em 20/02/2006.

subsídios à exportação, também não contavam com o abrigo da referida Cláusula, porque não estavam em conformidade com o AA, como refletido no *Schedule* dos Estados Unidos¹⁷⁰.

Os EUA, por outro lado, alegavam que o Brasil estaria desrespeitando a mesma Cláusula de Paz, uma vez que sua política agrícola estava em conformidade com as normas do AA. Nenhum dos países que participaram como parte interessada do painel¹⁷¹ questionou, por meio de seus pareceres, a interpretação da Cláusula de Paz, principal objeto de defesa usado pelos EUA, o que foi considerado um ponto muito favorável para o Brasil. O parecer da União Européia não comprometeu o argumento brasileiro, mas também, não atacou de maneira veemente a política norte-americana.

Em 09 de maio, como Brasil e Estados Unidos não chegavam a um consenso sobre a composição do Painel, o Brasil solicitou ao Diretor Geral da OMC¹⁷², sua composição. No dia 19 de maio de 2003, foi anunciado que os três representantes que comporiam o painel, seriam os seguintes árbitros: o polonês Dariuz Rosati (Presidente), o chileno Mario Matos e o australiano Daniel Moulis (WT/DS267/15).

Em 5 de setembro de 2003, o Painel da OMC determinou que os pontos levantados (questionamento da Cláusula de Paz e apuração de eventuais prejuízos aos interesses dos produtores brasileiros) fossem apreciados em conjunto. Em 17 de novembro, informou ao OSC que não poderia completar seu trabalho em seis meses, devido à complexidade dos temas levantados, mas informava que pretendia emitir seu relatório final às partes até Maio de 2004 (WT/DS267/16).

A primeira tarefa do Painel foi avaliar se o governo norte-americano concedia benefícios à produção e exportação de algodão conforme os requerimentos do AA. Em caso negativo, a censura à argumentação brasileira que baseava-se no ASMC não seria relevante.

O Painel deu início à suas análises pelos programas que os Estados Unidos alegavam ser não acionáveis, pois defendiam serem pertencentes à “caixa verde”. O subsídio em questão é o

¹⁷⁰ Conforme o *Schedule*, os produtos para os quais os Estados Unidos estão permitidos a conceder subsídios a exportações são: arroz, trigo, leite em pó, cereais brutos, manteiga, carne bovina, derivados do leite, carne de frango, óleos vegetais, rebanho leiteiro, queijos, ovos e carne suína.

¹⁷¹ Reservaram direitos como terceiras partes: Argentina, Austrália, Benin, Canadá, Chade, China, Comunidades Européias, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Taípe Chinês e Venezuela. Os países do *West and Central Africa-WCA*, não reservaram seus direitos como terceiras partes na disputa, embora continuem engajados no processo negociador.

¹⁷² Conforme previsto no Artigo 8.7 do ESC.

Direct Payment (Production Flexibility Contract Payments), que prevê ajuda baseada em áreas históricas de plantio, por isso não está vinculado aos preços correntes.

Como observado, para serem enquadrados na caixa verde os subsídios devem ter mínimos impactos sobre os fluxos de comércio, ou seja, os pagamentos devem ser desvinculados, não somente dos preços, mas também não podem ser relacionados ou baseados no tipo ou volume da produção em qualquer ano após o período-base (Art. Artigo 6(b) do AA).

O Relatório do Painel observou que, em geral, os montantes pagos realmente não estão relacionados ao volume de produção ou tipo, porque a elegibilidade para o programa não conta com os resultados da produção atual. Mas que, embora o produtor tenha alguma flexibilidade para o plantio - já que os pagamentos não são afetados se este não cultivar o produto escolhido-, o que ocorre de fato é que a maioria dos produtores planta conforme o programado. Os pagamentos sofreriam redução se os receptores plantassem frutas e vegetais, melancias, amendoim ou arroz (WT/DS267/R, p.110-111), como visto no capítulo 1.2.

Dado que tais frutas e vegetais, bem como outras culturas listadas, são claramente “tipos” de produção e se os produtores que plantassem quaisquer dessas culturas “proibidas” teriam seus programas reduzidos, foi suficiente para convencer o Painel de que os pagamentos não eram inteiramente desvinculados da produção. Assim, a avaliação do Painel não se refere ao atual uso da terra pelos receptores do apoio, mas no incentivo para que estes não produzam a cultura proibida. Embora o valor recebido não afete a quantidade da área plantada, foi considerado subsídio vinculado à produção.

O Painel baseou-se também no testemunho por um oficial do *National Cotton Council*. Na nota 511, este parece interpretar a frase do Presidente do Comitê do Conselho Executivo para a Agricultura, Robert McLendon, que colocou: “*I don’t think we have a lot of farmers getting their payments and not working the land*”, entendendo que os produtores são induzidos ao tipo de cultura favorecida pelo programa em questão (Idem, Ibid, p.111).

Desqualificando o programa do tratamento dado aos subsídios da “caixa verde”, os *Direct Payments* são considerados com outros subsídios dentro da “caixa azul” ou “caixa amarela”. Como já observado, para que a ajuda classificada nessas caixas fossem isentas de questionamentos, não deveriam garantir suporte a uma *commodity* específica em valores acima do acordado no ano *marketing* de 1992. Isso porque, como são subsídios que têm impactos sobre os fluxos mundiais de comércio, são sujeitos à redução.

Comparando os montantes anuais concedidos de 1999-2002 por programas que explicitamente especificavam o algodão como um produto ao qual garantem suporte, com os valores decididos no ano *marketing* de 1992, o Painel preparou o seguinte Quadro:

Tabela 2: Comparação da Ajuda de acordo com o Artigo 13(b)(ii)

Million Dollars	MY1992	MY1999	MY2000	MY2001	MY2002
Marketing loan programme	866	1761	636	2609	897.8
User marketing (Step 2)	102.7	165.8	260	144.8	72.4
Deficiency Payments	1017.4	0	0	0	0
PFC payments	0	616	574.9	473.5	436
MLA payments	0	613	612	654	0
DP payments	0	0	0	0	181
CCP payments	0	0	0	0	1309
Crop Insurance payments	26.6	169.6	161.7	262.9	194.1
Cottonseed payments	0	79	184.7	0	50
TOTAL	2012.7	3404.4	2429.3	4144.2	3140.3

Fonte: WT/DS267/R, p. 157.

De seus cálculos, o Painel concluiu que o valor dos subsídios que não eram pertencentes à “caixa verde” durante Maio de 1992, foram ultrapassados a cada ano do período de implementação sob revisão. Diante dessa evidência, concluiu que a Cláusula de Paz não isentava mais esses programas de questionamentos sob o ASMC (Idem, Ibid. p.157-160).

Como demonstrado no Quadro, os Estados Unidos ultrapassaram o limite de US\$ 2 bilhões em subsídios acordados em seu *Schedule* no ano de 1992, de Maio de 1999-2002 a valores entre US\$ 417 milhões e US\$ 2,1 bilhões.

Os *PFC/Direct Payments* contribuía para US\$ 473 milhões a US\$ 616 milhões desse excesso. Os Estados Unidos alegaram que esses programas, os quais não eram utilizados durante o ano-base de 1992, eram subsídios pertencentes à “caixa verde”, mas o Painel concluiu que estes devem ser sujeitos aos compromissos de redução, pois como visto anteriormente, não são considerados totalmente desvinculados da produção. Os maiores programas são os *Marketing*

loans, cujos pagamentos foram substancialmente superiores ao do ano-base em todos os anos analisados, tendo uma breve exceção em maio de 2000.

Tendo identificado que esses programas não estavam em conformidade com o previsto no Acordo sobre Agricultura, o Painel recomendou que tais medidas fossem postas em conformidade com o mesmo. E que fossem tomadas ações apropriadas para a remoção dos efeitos adversos causados pelos subsídios ou, a retirada dos mesmos (Idem, Ibid., p.350).

Os subsídios às exportações e de substituição de importações¹⁷³ são proibidos pelo ASMC. Mas o AA prevê sua utilização desde que constem nos *Schedules* dos Membros e obedeçam os compromissos de redução especificados para cada produto particular.

Como os Estados Unidos não haviam listado compromissos para o algodão, então o AA proíbe qualquer subsídio norte-americano para sua exportação. Nesse contexto, o argumento apresentado pela defesa norte-americana era de que os programas em questão não consistiam de fato, subsídios à exportação.

Para a investigação, o Painel concentrou-se primeiro no programa *Step 2*, que provê pagamentos para usuários domésticos e exportadores de algodão quando as condições de mercado resultam em preços internos mais altos do que os praticados no mercado externo. Analisando este programa o Painel utilizou a ampla definição de subsídios à exportação do ASMC¹⁷⁴ para concluir que tais pagamentos eram condicionados à exportação do produto.

Apesar dos Estados Unidos alegarem que os pagamentos poderiam ser realizados também a usuários domésticos, sob o mesmo programa e que o *Step 2* deveria ser examinado como um benefício aos usuários de algodão como um todo, na visão do Painel, o programa não poderia ser ignorado somente porque pagamentos em discretos segmentos do mesmo não são condicionados às exportações (Idem, Ibid. p.180-184).

Além disso, o Painel determinou que o segmento do *Step 2* para usuários domésticos de algodão constituía um programa de subsídio para substituição de importações, também proibido pelo ASMC. Isso porque a medida explicitamente coloca a utilização de algodão domesticamente produzido como uma pré-condição para o recebimento dos pagamentos (Idem, Ibid. p.258).

¹⁷³ Aqueles cuja elegibilidade encontra-se para a compra de um produto doméstico ao invés de um produto importado.

¹⁷⁴ Conforme Artigo 3º, § 1 (a) Subsídios vinculados de fato ou de direito, ao desempenho exportador, quer individualmente quer como parte de um conjunto de condições (...); (b) Subsídios vinculados, de fato ou de direito, ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições.

E como a Cláusula de Paz nem menciona proteção para subsídios a substituição de importações baseadas no ASMC, os pagamentos do Programa *Step 2* para usuários domésticos são ilegais sob este Acordo (Idem, Ibid. p.252-260).

O Painel também se ocupou da análise dos Programas de Garantias de Créditos às exportações¹⁷⁵ cujos objetivos são aumentar as exportações de *commodities* agrícolas para competir com exportadores estrangeiros, garantindo o pagamento do crédito estendido para financiar as vendas.

Os primeiros argumentos de defesa apresentados foram de que os negociadores do AA deixaram claro no Artigo 10.2¹⁷⁶ que não havia disciplina existente no presente a esse respeito, para os produtos agrícolas. Entretanto, o Painel concluiu que os programas de garantias de créditos às exportações constituem também subsídios proibidos¹⁷⁷.

Essa decisão do Painel tem um significado especial para outras culturas, uma vez que não é restrita ao algodão, apesar da argumentação estadunidense de que a reclamação brasileira abordava somente tais mecanismos para o algodão (WT/DS267/R,p.191).

Como cada um desses programas a exportações foram considerados subsídios proibidos, o Painel em conformidade com o Artigo 4.7 do ASMC, recomendou que os programas fossem retirados “sem demora”, especificando nessas circunstâncias não ser depois de 01 de Julho de 2005 (Idem, Ibid,p.350).

Tendo identificado que ambos subsídios tanto domésticos quanto às exportações não eram imunes pela Cláusula de Paz do AA, o Painel aceitou a reclamação brasileira de que os subsídios dos Estados Unidos violaram o Artigo 5 do ASMC, o qual prevê que nenhum membro deve causar, por meio do uso de qualquer subsídio, efeitos adversos aos interesses de outros membros, e cita sério prejuízo como um exemplo.

¹⁷⁵ O GSM 102, GSM 103 e o *Supplier Credit Guarantee Program*.

¹⁷⁶ “*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.*”. (Art. 10.2, AA).

¹⁷⁷ Em uma discordância fora do comum, um membro do Órgão de Apelação concordou com o argumento dos Estados Unidos que o Art. 10.2 “*suggests that it was believed – by the drafters – that such measures would not be subject to any discipline until such time as disciplines were internationally agreed upon pursuant to Article 10.2*”. Todavia, os demais membros do Órgão de Apelação não concordaram, uma vez que não há uma menção expressa no Artigo 10.2 isentando tais disciplinas do previsto no Artigo 10.1, o qual proíbe a aplicação de subsídios a exportação não listados. Para uma ampla discussão sobre o tema, buscar: BENITAH, Marc. *U.S. Agricultural Export Credits after the WTO Cotton Ruling: the law of unintended consequences*, 2005, p.107-114.

O Artigo 6.3 (c) define “sério prejuízo” para o caso onde o efeito do subsídio é uma significativa queda nos preços do produto subsidiado comparado com os preços do mesmo produto de outro Membro, no mesmo Mercado, ou uma significativa supressão dos preços, depressão dos preços ou perda de vendas no mesmo mercado.

O Brasil alegou que os subsídios norte-americanos causaram sérios prejuízos aos interesses brasileiros durante os anos de mercado de 1999-2002, devido à significativa queda nos preços mundiais do algodão, causada pelos subsídios (Idem, Ibid. p.262-263).

Para dar início à investigação de sério prejuízo¹⁷⁸, seria necessário que fossem satisfeitas as primeiras condições dispostas pelo Artigo 6.3 (c): que o produto subsidiado e o produto semelhante não subsidiado competem no mesmo mercado; que realmente existe queda nos preços e que esta é significativa; e que esta queda significativa dos preços é resultado do efeito de subsídios.

O Painel deu início à nova etapa em suas investigações considerando que o algodão brasileiro e o norte-americano competem no mesmo mercado, o qual o Artigo 6.3 (c) não limita geograficamente e pode significar um mercado mundial onde, como para o caso em questão, condições de competição para vendas de ambos os países são similares (Idem, Ibid. p.292-294.).

Essa conclusão inicial assentou a base sobre a qual o Painel examinaria a tendência de queda dos preços mundiais do algodão. Nesse sentido, encontrou três fatores determinantes¹⁷⁹: a magnitude da produção e exportações do algodão americano no mercado mundial, a tendência geral dos preços e a natureza dos subsídios em questão, em particular aqueles com perceptíveis impactos nos preços (Idem, Ibid. p.299).

Com relação ao primeiro fator, o Painel notou que uma vez que os Estados Unidos mantém uma substancial proporção da produção mundial (em torno de 20% entre Maio de 1996-2002) e dos mercados de exportação (de 23% a 40% do total da participação mundial durante esse período) para o algodão, ele exerceu substancial influência nos preços do mercado mundial. (Idem, Ibid. p.283;300).

¹⁷⁸ Não há muita jurisprudência da OMC com respeito a casos baseados na alegação de sério prejuízo. Nenhum Painel havia discutido essa questão com relação a commodities agrícolas, por isso essa decisão do algodão foi de suma importância. A principal referência à matéria constava do caso Indonésia-Autos (WT/DS54/R), onde o Painel afirma o seguinte: “In our view, the text of Article XVI – of the Gatt 1994 – and of Part III of the ASMC Agreement make clear that serious prejudice may arise where a Member’s trade interests have been affected by subsidization.”

¹⁷⁹ *Price suppression* é quando os preços são impedidos ou inibidos de aumentar, na definição do Painel.

Já com relação à tendência dos preços mundiais, o Brasil apresentou ao Painel o resultado do modelo econométrico, que concluiu que os preços mundiais do algodão teriam sido 12,6% (6,5 centavos de Dólar por Libra-peso) mais altos durante Maio de 1999-2002 (Idem, Ibid. p. 282-285). O Painel observou o estudo brasileiro e outros treze estudos submetidos pelos Estados Unidos e Terceiras partes¹⁸⁰. Por meio dessas análises, chegaram à conclusão de que a remoção de certos subsídios geraria uma mudança nos preços mundiais. Mas não se sabe ao certo o peso que esses estudos tiveram na decisão do Painel, uma vez que os Painelistas fizeram questão de enfatizar que atribuíram aos estudos, o peso que consideraram apropriado (Idem, Ibid. p. 286-287). Além disso, o Painel utilizou outros dados econômicos, especialmente os publicados pelo Departamento de Agricultura, referentes a dados sobre os custos de produção¹⁸¹. Esses dados claramente demonstram que na falta de apoio aos preços, a produção de algodão não poderia ser mantida nos níveis atuais.

Analisando os dados submetidos ao Painel pelas partes, este observou um amplo declínio nas tendências de preços mundiais de 1996 a Janeiro de 2002. Para determinar se os preços foram suprimidos (isto é, menores do que teriam sido sem os subsídios dos Estados Unidos), o Painel considerou a natureza dos subsídios e seus impactos nos fluxos de comércio (Idem, Ibid. p.300-301).

O Painel observou que quatro dos subsídios estavam diretamente ligados aos preços do mercado mundial: o *Marketing Loan Programme*, o *Step 2*, o *Marketing Loss Assistance (MLA)* e os pagamentos contra-cíclicos (Idem, Ibid. p.301-302).

Sobre o *Marketing Loan Programme* o Painel concluiu que do quadro de pagamentos de subsídios, quanto mais o preço mundial cai, maior a receita para o apoio dos Estados Unidos aos produtores de algodão, para protegê-los do declínio dos preços. Isso desvia as decisões de produção dos sinais apresentados pelo mercado mundial, incrementando a produção e os efeitos distorcivos (Idem, Ibid. p.303)..

Tendo previamente concluído que não seria necessário quantificar os subsídios em questão já que não estavam ocupados de uma ação de medidas compensatórias (Idem, Ibid. p. 277-278), o Painel apontou para a informação de que a concessão dos *marketing loans* no período foram em um “montante muito alto”(Idem, Ibid. p. 304).

¹⁸⁰ A relação desses estudos encontra-se no Relatório do Painel.

¹⁸¹ Links para esses documentos estão disponíveis em http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/gen54.doc, acesso em 15/01/2006.

A mesma referência foi utilizada para o programa *Step 2*, cujos pagamentos aos exportadores aumentaram a demanda para o algodão dos Estados Unidos, aumentando o preço que os mesmos receberam, estimulando a produção. No caso desses pagamentos para ambos exportadores e produtores, o montante do subsídio é diretamente relacionado aos preços mundiais e assim, afeta o mercado mundial (Idem, Ibid. p.304).

Observações similares foram feitas para o programa contingente de preços MLA e os pagamentos contra-cíclicos, sendo os MLA pagamentos emergenciais *ad hoc* para sustentar perdas de recentes baixas nos preços e os contra-cíclicos, pagamentos vinculados ao histórico de produção.

O Painel reiteradamente concordou quanto à natureza de um subsídio e sua relação com os preços mundiais (ênfatizando a importância dessa relação) e observa que os subsídios restantes – *Direct Payments, Crop Insurance e Production Flexibility Contract Payments* – enquanto aumentam a proteção e diminuem os riscos do produtor, não deveriam ser agregados aos subsídios vinculados aos preços, uma vez que estes são mais direcionados ao suporte de entradas.

Essa combinação atenua o nexo entre os subsídios e os efeitos nos preços mundiais, o que leva o Comitê a concluir que nesse segundo grupo de subsídios os efeitos da supressão dos preços não são facilmente identificáveis como nos quatro programas que o Painel decidiu agregar (Idem, Ibid. p. 306-307).

O Painel assim sugere que o preço mundial de Maio de 1998 para Maio de 2001 caiu aproximadamente 30% da sua média de 1980-1998 e que as práticas de subsídios dos Estados Unidos e os preços mundiais estão *linkados* (Idem, Ibid. p. 308). E a supressão dos preços ocorreu na verdade, no mesmo mercado mundial, dentro do significado do Artigo 6.3 (c) do ASMC.

Entretanto, a definição de “sério prejuízo” somente é verificada se houver a comprovação da queda “significativa” dos preços, termo indefinido o qual o Painel tentou esclarecer em uma simples abordagem como sendo “importante, notável ou que gere consequência”. Para analisar se a queda nos preços realmente existiu, o Painel retomou os mesmos elementos abordados anteriormente, que são a relativa magnitude da produção e exportações, a tendência global dos preços no mercado mundial, a natureza dos programas de subsídios vinculados aos preços e a evidência da magnitude dos subsídios.

Em efeito, o simples reconhecimento pelo Painel da queda dos preços internacionais devido a esses elementos bastou para a conclusão de que os produtores brasileiros enfrentaram significantes prejuízos a seus interesses.

Sem citar qualquer dado econômico, o Painel colocou que uma relativamente pequena supressão dos preços poderia ser significativa para uma *commodity* amplamente comercializada como o algodão. Isso porque as margens de lucro podem se estreitar e como as vendas são sensíveis aos preços, poderia impactar os mercados em termos do montante dos lucros envolvidos pelos grandes volumes comercializados. E para concluir o raciocínio, o Painel coloca que certamente o caso não se tratava de um insignificante fenômeno mundial de preços (Idem, Ibid. p. 311).

Tendo concluído que os diversos subsídios domésticos e às exportações eram realmente acionáveis e reconhecendo como significativa a queda nos preços do algodão no mercado mundial, o Painel dedicou a próxima etapa da análise para confirmar se essa supressão dos preços foi causada pelos subsídios dos Estados Unidos, a fim de se comprovar o nexo de causalidade.

O Painel examinou razões potenciais para essa significativa queda nos preços, a fim de encontrar um link causal baseado em quatro fatores. Como ocorreu na identificação da existência da queda dos preços e de seu significado, o Painel mencionou a substancial influência que os Estados Unidos exercem no mercado mundial do algodão e o fato de que quatro dos programas de suporte estão ligados diretamente aos preços mundiais (Idem, Ibid. p. 314).

Além disso, o Painel encontrou uma coincidência temporal entre os subsídios e a queda nos preços. Ao mesmo tempo em que os subsídios aumentavam, os produtores geravam grandes fornecimentos, enquanto seus rendimentos teoricamente deveriam diminuir à medida que os preços internacionais declinavam. Mesmo tomando em conta a queda da produção devido à seca de 1998 e os altos rendimentos de 2001, a conexão entre a queda nos preços e o aumento das exportações mundiais ficou clara para o Painel (Idem, Ibid. p. 315).

Por último, o Painel concluiu que os custos de produção e as receitas das vendas não eram convergentes, indicando que os produtores de algodão dos Estados Unidos não teriam sido economicamente capazes de manter-se no mercado sem os subsídios, que os permitiam vender o produto a preços menores do que os necessários para cobrir seus custos (Idem, Ibid. p. 315-316).

Os Estados Unidos argumentaram que o fortalecimento do Dólar teve um efeito inverso no preço mundial do algodão, já que é comercializado internacionalmente em Dólares

Americanos. O Painel observou que a parcela das exportações dos Estados Unidos aumentou dramaticamente ao mesmo tempo em que houve a apreciação da sua moeda no período de Maio de 1999-2001, porque o lucro do produtor americano é efetivamente protegido de variações com relação à moeda e aos preços (Idem, Ibid. p.318).

Assim, as decisões nessa parte, são claramente no sentido de que o efeito dos Estados Unidos no mercado simplesmente ofuscou os efeitos de não-subsidiação e a relação de causalidade foi assim, estabelecida.

Em 28 de Abril 2004 o Relatório Interino foi divulgado, em que o Painel demonstrava aceitar a maioria das reclamações brasileiras contra as políticas de subsídios dos Estados Unidos. E em 18 de Junho 2004, o Painel divulgou o relatório final confirmando as decisões da versão preliminar.

Quando o resultado do Painel foi divulgado a reação imediata dos Estados Unidos foi anunciar sua intenção de apelar sobre alguns aspectos, e tranquilizar seus produtores alegando que – nas palavras de Robert Zoellick (USTR, 2004,p.1) - o processo é lento e não haveria impactos imediatos nos programas de subsídios dos Estados Unidos.

Ann M. Venneman (Idem, Ibid. p. 1.), Secretária da Agricultura, alegava que os produtores americanos encontram-se entre os mais eficientes do mundo. Além disso, insistia que os programas agrícolas haviam sido designados inteiramente conforme as obrigações da OMC, por isso defenderiam fortemente a posição norte-americana e trabalhariam para assegurar uma competição equilibrada para os produtores nos mercados externos.

Sem nenhuma surpresa, em 18 de Outubro de 2004 os Estados Unidos entregaram o pedido de apelação¹⁸². O Brasil também recorreu de alguns pontos que julgou que o Painel não interpretou adequadamente¹⁸³. Não serão levantadas, neste trabalho, as discordâncias das partes sobre as interpretações do Painel, tema que tranquilamente poderá ser objeto de pesquisa futura.

O fato é que em 16 de Dezembro, o Presidente do Órgão de Apelação informou ao OSC que devido aos numerosos e complexos temas envolvidos na disputa, também não seria possível cumprir com o prazo previsto no Artigo 17 do ESC, o qual seria de sessenta dias. Informou, desse modo que a divulgação do Relatório ocorreria até o dia 03 de Março de 2005.

¹⁸² Com isso, o governo norte-americano buscava uma estratégia para que a decisão final fosse prorrogada para o final de 2004, após as eleições presidenciais nos Estados Unidos.

¹⁸³ A petição de Apelante do Brasil está disponível em http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/peticaoape.doc, acesso em 21/02/2006.

Na data prevista o Órgão de Apelação divulgou o seu relatório, em que manteve a interpretação do Painel sobre todas as questões substanciais aos interesses brasileiros¹⁸⁴. E recomendou ao OSC que solicitasse aos Estados Unidos a adequação de suas medidas identificadas incompatíveis com o AA e o ASMC, em conformidade com as obrigações desses Acordos.

Conforme previsto no ESC, o Relatório do Órgão de Apelação e do Painel foram adotados no dia 21 de Março de 2005 (WT/DS267/20), dando assim início ao período de implementação dos resultados dos Relatórios.

A condenação do Painel e do Órgão de Apelação à maioria dos subsídios questionados pelo Brasil foi clara. Dessa forma o caso do algodão fornece elementos valiosos para melhor compreensão e reforço das atuais disciplinas multilaterais do comércio agrícola. Contribui sobremaneira para a formação da jurisprudência da OMC, uma vez que como observado anteriormente, trata-se do primeiro Painel favorável às alegações do demandante, sobre os efeitos prejudiciais de medidas de apoio interno. Nesse sentido, colabora com os esforços de aumento de transparência do AA e das negociações que têm sido realizadas para introduzir uma regulamentação mais adequada para a área.

2 A RELEVÂNCIA DO CONTENCIOSO

Como anteriormente observado, a relevância de um contencioso no sistema multilateral de comércio impacta sobre os ambientes macro e micro. No primeiro, aspectos relacionados à capacidade jurídica dos países em desenvolvimento devem ser considerados, já que para levarem um caso adiante, precisam dispor de recursos, nem sempre facilmente reunidos, para a utilização das regras existentes. Além disso, precisam de incentivos mais amplos para que haja a abertura de um contencioso, quais sejam, a utilização do mesmo para corroborar com as argumentações de reformas de um setor ou a garantia da implementação das decisões.

¹⁸⁴ Em suma, o Órgão de Apelação modificou basicamente a interpretação do Painel sobre a frase “*support to a specific commodity*” do Artigo 13(b)(ii), constante no § 7.494, mas manteve a conclusão do Painel de que as medidas de apoio domésticas questionadas concederam apoio a um produto específico, no caso o algodão. (WT/DS267/AB/R, 2005, p. 289)

O sentido em que se observa a relevância de um caso no ambiente micro, está relacionado à compreensão do setor privado, a respeito dos resultados e sua implementação. A vitória em contenciosos comerciais internacionais nem sempre gera resultados imediatos e a forma como o setor reage e pressiona seus representantes na busca por alternativas viáveis para a conclusão do caso, revelam-se fundamentais para que o sucesso de uma ação possa ser sentido pelo setor produtivo.

2.1 A PARTICIPAÇÃO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NO MECANISMO

Como observado, é freqüente encontrar na literatura referente à OMC que um dos mais comemorados resultados da Rodada Uruguai – especialmente para os países em desenvolvimento – foi o fortalecimento do mecanismo de solução de controvérsias. A série de inovações implementadas e a imparcialidade das recomendações dos painéis, orientados pelas normas foram anunciados como fatores que favoreceriam a participação maior dos membros em desenvolvimento ao mecanismo.

A utilização do sistema nos primeiros cinco anos da OMC parecia corroborar as expectativas mais otimistas. Mais de 160 solicitações para consultas foram encaminhadas nos primeiros cinco anos de operação, três vezes mais do que no mesmo período sob o Gatt (HOEKMAN; MAVROIDIS, 2003, p.131). Os países em desenvolvimento demonstravam maior envolvimento no processo, com alguns inclusive, movendo grandes ações contra países desenvolvidos¹⁸⁵.

Entretanto, na atualidade apesar de a maioria dos Membros da OMC serem países em desenvolvimento, das mais de 300 disputas iniciadas até o momento, mais da metade foram por países desenvolvidos¹⁸⁶. Os países em desenvolvimento têm aparecido com mais freqüência como demandados no atual mecanismo e a razão apontada para esse fato é que tais países assumiram maiores compromissos sob os Acordos da OMC (SHAFFER, 2004, p. 5).

¹⁸⁵ Costa Rica - Estados Unidos, contra as restrições aos tecidos de algodão; Venezuela e Brasil-Estados Unidos, regulações à gasolina.

¹⁸⁶ Estados Unidos e Comunidade Européia permanecem sendo os principais usuários do sistema legal da OMC. Para ver a lista de casos desde a implantação do mecanismo acessar: http://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm, acesso em 12/01/2006.

Os LDCs simplesmente não aparecem nas estatísticas até 2004, quando um caso foi iniciado por Bangladesh¹⁸⁷. Quando se verifica que muitos desses países sequer possuem representação em Genebra e enfrentam sérias dificuldades internas, torna-se mais fácil visualizar porque o atual mecanismo não é assim tão acessível a todos os Membros (HOEKMAN; MAVROIDIS, 2003, p.139).

A participação dos países em desenvolvimento como terceiras partes nos processos também é ainda reduzida. Entre tais, somente Índia (23), Brasil (14) e México (13) tem participado como terceiras partes em mais de dez (dos mais de 300) casos da OMC, enquanto CE o fez 40 vezes Japão trinta e cinco e Estados Unidos trinta (Idem, Ibid. p. 6). A maioria dos membros em desenvolvimento nunca participou como parte ou terceira parte na OMC. Essa participação é importante uma vez que permite que o país se familiarize com o processo e com as interpretações de determinada regra, que possam ter implicações para o país no futuro.

Embora o mecanismo seja considerado avançado e com alto grau de efetividade, está ainda longe do ideal¹⁸⁸. A maior legalização do processo, ao mesmo tempo em que ampliou as possibilidades de resolução dos conflitos de uma maneira mais clara e imparcial, trouxe em seu bojo alguns grandes desafios para países menos preparados a utilizá-lo. Entre os quais podem ser mencionados: pouca efetividade das prescrições do ESC que favorecem os países em desenvolvimento, recursos limitados desses membros (financeiros e *legal capacity*¹⁸⁹) e dificuldades para a implementação das decisões.

Quanto ao primeiro aspecto, pode-se observar que o ESC prevê uma série de normas com respeito ao tratamento legal especial para os países em desenvolvimento¹⁹⁰, a maioria das quais tem apenas um valor retórico¹⁹¹. Por exemplo, o Artigo 4.10 prevê que durante as consultas seja dada atenção especial aos problemas e interesses dos Membros em desenvolvimento (DELICH, 2002, p. 73.). Entretanto, parte da ineficácia dessa provisão está na própria dificuldade de se atingir acordos nessa fase, quando o demandado é um país desenvolvido.

¹⁸⁷ Que iniciou um processo contra medidas anti-dumping impostas pela Índia, WT/DS306.

¹⁸⁸ Melhorias para sistema estão sendo discutidas na atual Rodada de Doha, para maiores informações, buscar: *Proposals to the improvement and Clarification of the Dispute Settlement Understanding*. TN/DS/W/1 a TN/DS/W/56. Disponível em <http://www.docsonline.wto.org>, acesso em 11/12/2005.

¹⁸⁹ “*The ability to mobilize legal resources to prepare and litigate a WTO case*”. (SHAFFER, 2005, p.1)

¹⁹⁰ Artigos 3.12; 4.10; 8.10; 12.10; 12.11; 21.1; 21.7; 21.8; 24 e 27.2 do DSU.

¹⁹¹ O Artigo 8.10 permite que um Membro em desenvolvimento possa requerer pelo menos um painelista cuja nacionalidade seja de um país em desenvolvimento e essa provisão é uma das únicas normalmente respeitadas.

Isso porque os países desenvolvidos têm adotado a estratégia de não negociar acordos nessa fase e criar complexidades adicionais para o litígio o que gera custos extras e dificulta a ação futura (BUSCH; REINHARDT, 2003, p.722), que pode diminuir a probabilidade de vitória do reclamante. Essa estratégia foi claramente adotada pelos Estados Unidos nas consultas do caso do algodão, como observado nos Capítulos anteriores.

O Artigo 27.2 prevê que seja dada assistência legal aos países em desenvolvimento pelo Secretariado da OMC. Entretanto, a habilidade da OMC para satisfazer esse mandato é muito limitada, uma vez que tais serviços são realizados por apenas dois especialistas em período parcial (HOEKMAN; MAVROIDIS, 2003, p.139).

Tal provisão é ainda reduzida pelo próprio requerimento do ESC, de que tal assistência só pode ser concedida depois que um Membro tenha decidido submeter uma demanda. Assim, as principais dúvidas sobre se um caso é potencial ou não, não podem contar com esse apoio¹⁹². O consenso entre os países em desenvolvimento é de que essa assistência é inadequada, já que é nessa fase, que os países encontram as maiores dificuldades (Idem, Ibid, p.139). No caso em estudo, é possível observar que o Brasil não se utilizou dessa possibilidade, uma vez que realizou todo o preparo do caso por conta própria, no período prévio ao encaminhamento do caso.

O segundo desafio, assim, relaciona-se à limitada capacidade de mobilização de recursos financeiros e legais que enfrenta a maioria dos países mais pobres. Acionar um caso requer que as violações dos compromissos da OMC sejam identificadas e para isso a informação é um fator chave.

Países como Estados Unidos, Comunidade Européia ou Canadá¹⁹³ são muito bem equipados com recursos humanos, são bem amparados com informações dos setores privados e possuem uma rede mundial de representações comerciais e diplomáticas que alimentam seus sistemas com informações relevantes.

Os países em desenvolvimento, em contraste, possuem *expertise* nacional limitada disponível e enfrentam todos os tipos de dificuldades para reunir as informações necessárias para a abertura de um caso (ESSERMAN; HOWSE, 2003, p. 131). O setor governamental

¹⁹² Uma iniciativa no sentido de dar maior assistência aos países em desenvolvimento, foi o estabelecimento do *Advisory Centre on WTO Law* (ACWL), em Julho de 2001. Essa é uma organização intergovernamental independente da OMC, que presta assistência técnico-jurídica a países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento a menores custos, a fim de superar as dificuldades de acesso ao mecanismo. Maiores informações disponíveis em <http://www.acwl.ch>, acesso em 10/02/2006. Vale ressaltar que nem Brasil nem Estados Unidos são membros do ACWL.

¹⁹³ Que são os maiores usuários do mecanismo.

frequentemente não está aparelhado para a investigação de políticas comerciais de outros países a fim de identificar casos potenciais. E as indústrias nacionais e associações muitas vezes nem sabem que estão sendo prejudicadas por práticas irregulares de outros governos e por isso, não pressionam os seus¹⁹⁴.

É certo que as partes de uma disputa não pagam pela administração, gastos de secretaria ou honorário dos árbitros. Esses custos são assumidos pela organização. Mas, nas controvérsias internacionais, os maiores custos são os legais, que envolvem a investigação sobre os casos potenciais.

Com a falta de assistência na etapa prévia, gastos consideráveis estão relacionados à identificação das medidas contrárias às normas da OMC. Gregory Shaffer (2005, p. 3). coloca que geralmente os países de menor capacidade legal doméstica, precisam contratá-la em países estrangeiros a altos custos. E enfatiza: *“The larger a WTO member’s economic stakes in the system, the more likely that member will invest in developing and mobilizing legal resources, including through coordinating with its private sector and outside legal counsel”*.

É por esse motivo que quando se fala em países em desenvolvimento, há de se enfatizar que existe maior probabilidade de alguns em beneficiar-se do uso do sistema legal da OMC. Países como Brasil, Índia¹⁹⁵ e China podem ter baixa renda *per capita*, mas buscam defender seus interesses nos litígios (pelo menos de forma mais efetiva do que os outros) por causa da escala de suas economias.

Eles possuem maior participação comercial que os permite mobilizar os recursos necessários para dispor do sistema legal, tipicamente através da contratação de assessoria estrangeira. Por meio do exemplo do Brasil, Shaffer defende que esse é um processo que precisa ser construído nos países em desenvolvimento:

“Brazil has gone long way toward institutionalizing this coordination in WTO dispute settlement, and Brazil has become a much more active and successful user of the system as a result. Building requisite developing country public-private networks will take time. Yet it is an essential task

¹⁹⁴ Hoekman e Mavroidis (2003, p. 138) identificam essa fase preparatória como *“Upstream Stage”*, uma vez que está relacionada à identificação e preparação dos casos. O *“Downstream stage”* seria o processo do painel em si, em Genebra.

¹⁹⁵ Brasil e Índia tem sido ativos usuários do mecanismo de solução de controvérsias, tendo o Brasil iniciado 22 reclamações e a Índia 16 reclamações durante os 10 anos do mecanismo. (Idem. Ibid. p.5)

if the WTO dispute settlement system is to work for them.” (SHAFFER, 2005, p. 14)

As despesas legais têm aumentado para todos os países, uma vez que litígio em nível internacional envolve um foro distante no qual a *expertise* legal concentra-se nos EUA e Europa, altamente especializada e cara¹⁹⁶. Esses custos são relativamente fixos e acabam sendo, evidentemente, mais altos para os países pobres, que normalmente não possuem uma pauta exportadora variada e cujos valores dos produtos geralmente são inferiores.

Além disso, tais custos envolvidos para a abertura de uma causa muitas vezes são maiores do que as possibilidades de ganhos, caso o painel decida a favor da suas reivindicações, dada a sua menor participação no comércio e ao menor poder de seu mercado para aplicar retaliações.

Diante dessa realidade, muitos países desenvolvidos estão se aproveitando das dificuldades. Kritzer *apud* SHAFFER (2005, p. 10) aponta que *“the ability to impose costs on the opponent and the capability of absorbing costs affect how the law operates”*. Em um cenário onde grandes países são capazes de absorver altos custos de litígio arrastando um caso, enquanto impõe esta situação aos reclamantes mais fracos, os primeiros podem seriamente restringir os incentivos de um país em iniciar uma reclamação.

Para corroborar esta idéia, pode ser mencionado o fato ocorrido nos Estados Unidos quando da demanda brasileira sobre os subsídios ao algodão:

“Interestingly, when U.S. congressmen expressed concerns that Brazil’s case could lead other countries to challenge U.S. agricultural subsidies, some analysts responded that there was little to fear. They concluded that the required legal fees would constitute a sum that is prohibitive for the poor nations that suffer the most harm from cheap subsidized imports.”(BECKER, 2004, p. C1)

Considerando esse aspecto, ainda que os países em desenvolvimento sejam efetivos em mobilizar os recursos necessários para levar um caso à apreciação por um painel, enfrentam um desafio adicional, relacionado à implementação das decisões.

¹⁹⁶ Shaffer coloca neste artigo que confirmou os custos da ação brasileira ao algodão em entrevistas com os advogados e com a Missão em Genebra, que está em aproximadamente 2 milhões de dólares. Os honorários de empresas que atuam na área variam de US\$ 300-US\$ 800 a hora (Idem, Ibid. p. 11).

Esse aspecto também é considerado por alguns autores como um ponto que restringe os incentivos para a utilização do mecanismo, especialmente para aqueles países mais pobres (HOEKMAN, MAVROIDIS, 2003, p. 135). Basicamente três motivos estão vinculados às dificuldades na fase de implementação dos relatórios.

O primeiro deles, é com relação ao padrão das soluções sugeridas no contexto dos relatórios dos painéis. As mesmas solicitam que um membro torne suas medidas internas compatíveis com as obrigações da OMC, mas não envolvem nenhuma penalidade financeira e isso reduz a atratividade para utilização do mecanismo, onde ações são caras e podem demorar em torno de 2 anos e meio¹⁹⁷.

É freqüente que a não implementação das decisões do OSC¹⁹⁸ não decorra exclusivamente da falta de vontade do Membro demandado em cumpri-la. Muitas das medidas consideradas incompatíveis com os acordos abrangidos decorrem de decisões legislativas, cuja modificação também deve ser feita pelo parlamento, dentro dos trâmites legislativos previstos, o que pode demandar um período de tempo maior, além das negociações com os grupos de pressão internos¹⁹⁹.

O segundo aspecto, que está diretamente relacionado ao primeiro, é que os relatórios não são referentes aos danos incorridos durante o período em que as medidas ilegais foram aplicadas. Ou seja, cobrem somente perdas começando da data da adoção do relatório do painel e não são retroativas ao período da violação. Com isso, os relatórios trazem apenas proposições futuras de adequação às regras infringidas, o que significa que os países violadores podem buscar nesse fato, um incentivo para arrastar a aplicação das medidas condenadas tanto quanto possível.

O terceiro aspecto, está relacionado às retaliações que podem ser aplicadas pelo demandante. O descumprimento da decisão por um país desenvolvido torna difícil ao país em

¹⁹⁷ Embora na prática o procedimento da OMC seja o mais rápido se comparado a outros procedimentos internacionais. (BIGGS, 2005, p. 70)

¹⁹⁸ Algumas decisões ainda não foram implementadas, embora o prazo razoável para a adequação da medida considerada incompatível com os acordos abrangidos tenha expirado há tempo. Outras somente foram implementadas muito após o término do prazo para sua implementação. Como exemplo, podemos citar os seguintes casos: WT/DS26 e WT/DS48, contra as Comunidades Europeias, levados por Estados Unidos e Canadá, respectivamente sobre as Medidas afetando os produtos de carne (Hormônios); WT/DS217 e WT/DS234, contra os Estados Unidos. O primeiro caso foi levado por um grupo de países entre os quais as Comunidades Europeias e o Brasil. O segundo foi levado por Canadá e México. Ambos os casos a respeito do “*Dumping and Subsidy Act of 2000*”; WT/DS26, contra as Comunidades Europeias, levado por Equador, Guatemala, Honduras, México e Estados Unidos, a respeito do Regime para importação, vendas e distribuição de Bananas.

¹⁹⁹ Convém ressaltar que a implementação dos relatórios é mais difícil quando uma legislação interna é necessária, - como é o caso dos Estados Unidos, por exemplo - uma vez que permite a atuação das forças dos *lobbies* na esfera interna.

desenvolvimento “vencedor” a compensação do dano sofrido ou a suspensão de vantagens econômicas²⁰⁰.

As negociações de compensação são difíceis porque envolvem a necessidade de um acordo entre as partes, o que como observado anteriormente, nem sempre é uma prática equilibrada quando as partes que precisam negociar bilateralmente são um país desenvolvido e um país em desenvolvimento.

E o problema básico das retaliações é que envolve aumento de barreiras ao comércio (ESSERMAN; HOWSE, 2003, p. 137), as quais são geralmente nocivas tanto aos interesses do país que a aplica, bem como para o bem estar do comércio mundial como um todo.

A retaliação é uma medida que reside no poder de mercado. Países desenvolvidos podem pressionar mais efetivamente os países menores a cumprir com as regras da OMC, porque o acesso a esses grandes mercados é essencial para os exportadores em desenvolvimento. Já a recíproca não é verdadeira e portanto Shaffer (2005, p. 13), considera que apesar de toda a legalização do mecanismo, na fase de implementação ainda reside uma característica *power-oriented*.

Hoekman e Mavroidis (2003, p. 135.) colocam que “*Small countries cannot credibly threaten this because rising import barriers will have little impact on the target market while being costly in welfare terms. Thus pressure to comply with panel rulings is largely moral in nature*”.

Esses fatores reunidos, acabam por desestimular a utilização do mecanismo por esses membros, o que é exatamente o contrário do que se buscou quando da formulação de um mecanismo baseado por regras de direito, que seria nivelar o campo de ação entre ricos e pobres. Abandonar a utilização do mecanismo, significaria aceitar as iniquidades existentes, que sufocam os incentivos para o estabelecimento de um sistema multilateral de comércio mais justo.

O que é possível observar é que o processo em si, é favorável aos países menores. Todavia, o acesso ao mecanismo e as implementações ainda encontram alguns obstáculos. Nesse sentido Shaffer sugere:

²⁰⁰ “(...) that effective compliance will not really depend so much on the specific remedies – including retaliation or compensation – contained in the DSU, but more on the general attitudes of WTO Members, particularly the very large and powerful among them. Those attitudes reflects a willingness – or lack of it – to support the credibility and fair operation of the dispute settlement system.” (SUTHERLAND et al. 2004, p. 54-55)

“(...) if developing countries are to participate meaningfully in the WTO dispute settlement system, they will need to continue to increase institutional capacity and coordination of trade policy at multiple levels, from the national to the regional to the global. They will need, in particular, to develop their own coordinative mechanisms to include private sector and civil society representatives. Capacity building endeavors generally will be most sustainable if they permeate broadly throughout institutions and societies.” (SHAFFER, 2005, p. 14).

De qualquer forma, a melhor opção ainda é a existência do mecanismo, pois um mundo sem um sistema legalizado para a solução dos conflitos comerciais seria cercado por desequilíbrios ainda maiores.

2.2 A IMPLEMENTAÇÃO DOS RESULTADOS DO CONTENCIOSO DO ALGODÃO

Quando as decisões finais foram divulgadas, houve muita comemoração pelo governo brasileiro e outros com interesses claros nas negociações agrícolas. Todavia, a reticência demonstrada pelos Estados Unidos quanto à adoção das medidas recomendadas fazia com que a visão triunfalista fosse colocada de lado e se voltasse à real problemática das implementações.

Como observado no capítulo anterior, esta fase pode ser considerada o principal problema e o aspecto mais frágil do Sistema de solução de disputas da OMC²⁰¹. De certa maneira, é algo inevitável, uma vez que a OMC não é uma Organização supranacional, com poderes para coagir os Estados soberanos.

Havia, nesse sentido expectativa brasileira de que os Estados Unidos fosse utilizar todos os seus recursos jurídicos e medidas possíveis para dilatar ao máximo o prazo para implementar as recomendações do OSC. Principalmente devido às declarações de Robert Zoellick, representante comercial dos Estados Unidos, que enfaticamente anunciava que o governo Bush iria recorrer até o fim para tentar reverter a derrota sofrida na questão²⁰².

²⁰¹ Segundo Yasuhei Taniguchi, Presidente do Órgão de Apelação da OMC, em palestra proferida na Conferência *WTO at 10: A look at the Appellate Body*, realizada em São Paulo, nos dias 16 e 17 de maio de 2005.

²⁰² Diversos discursos de Robert Zoellick estão disponíveis em http://search.crownpeak.com/cpt_search/result_1?account=1003&q=Zoellick+declarations&submit.x=16&submit.y=15, acesso em 20/01/2005.

Em 20 de Abril de 2005 os Estados Unidos declararam sua intenção em obedecer as recomendações e decisões o OSC de maneira a respeitar suas obrigações com a OMC e que já haviam iniciado avaliações das opções pra fazê-lo. Todavia, declararam que para isso, seria necessário um período razoável de tempo para a implementação (WT/DS267/22).

Com respeito aos subsídios proibidos²⁰³, o período razoável de tempo expiraria em 01 de Julho de 2005. Até o final do mês de Junho, porém, os Estados Unidos não haviam sinalizado com nenhum tipo de proposta de implementação. O Itamaraty constantemente afirmava que o Brasil não deixaria de utilizar seus direitos caso este país não cumprisse com suas obrigações.

No dia 30 de Junho (último dia do prazo concedido pelo OSC), os Estados Unidos apresentaram alterações em apenas uma parte dos programas de garantias de crédito às exportações. Ao fazer o anúncio da reforma, o Secretário de Agricultura americano Mike Johanns informou que o país continuaria a buscar mecanismos a fim de promover todas as mudanças determinadas pela OMC²⁰⁴. Segundo as regras previstas no ESC, o Brasil poderia, nesse caso, iniciar o processo e contramedidas.

O país formalizou no dia 04 de Julho o pedido de autorização para a suspensão de concessões (WT/DS267/21), conforme os Artigos 4.10 do ASMC²⁰⁵ e Artigo 22.2 do ESC²⁰⁶, correspondentes o valor aproximado de US\$ 3 bilhões por ano²⁰⁷. Nesse documento o Brasil alegava não considerar prático nem efetivo suspender as concessões na mesma área em que foram identificadas as violações, e desse modo, solicita a autorização para que as mesmas fossem

²⁰³ As Garantias de Crédito às Exportações e as variações do *Step 2*.

²⁰⁴ Disponível em http://www.usda.gov/wps/portal/!ut/p/_s.7_0_A/7_0_1OB?navtype=MA&navid=NEWSROOM, acesso em 10/01/2005.

²⁰⁵ Na hipótese de a recomendação do OSC não ser cumprida dentro do prazo especificado pelo Grupo Especial, que se começará a contar a partir da data de adoção dos Relatórios, o OSC autorizará o Membro reclamante a adotar as contramedidas apropriadas, a menos que o OSC decida por consenso rejeitar o pedido.

²⁰⁶ *“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.”*

²⁰⁷ Pagamentos estimados para o ano-marketing de 2004-2005 para o STEP 2 e o montante total recebido pelos programas de Garantias de Crédito às Exportações durante o ano-fiscal de 2004.

aplicadas em outros Acordos, como o Acordo sobre Aspectos de Direito e Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) ou ao Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (GATS)²⁰⁸.

De fato, o Brasil protocolou o seu pedido para garantir o direito de adotar tal medida no futuro, uma vez que com o pedido protocolado, garante o direito de solicitar que o OSC analise a solicitação a qualquer momento, garantindo o direito do Brasil aplicar as retaliações mais tarde, caso seja necessário. Mas não pretendia aplicar as contra-medidas imediatamente em virtude de um acordo que estava sendo negociado entre as duas partes em disputa, a respeito dos prazos de implementação.

Nesse acordo, notificado ao OSC em 05 de Julho (WT/DS267/22), as partes conjuntamente concordaram em negociar procedimentos sob os “*Agreed Procedures under Articles 21 and 22 of the Dispute Settlement Understanding and Article 4 of the SCM Agreement*”²⁰⁹, tomando em conta que em 30 de Junho os EUA anunciaram mudanças parciais para os Programas de subsídios considerados proibidos e que havia enviado ao Congresso, uma proposta legislativa com vistas a derrogar, o mais breve possível o programa *Step 2*. Por meio deste ficou decidido que o Brasil aguardaria até o final do ano de 2005 para que o Departamento de Agricultura americano pudesse submeter ao Congresso a proposta de Lei para encerrar todos os programas de subsídios considerados proibidos.

Mesmo assim, também a fim de reservar os seus direitos, em 15 de Julho, os EUA impugnam a procedência da solicitação de contra-medidas brasileira e submeteram as questões levantadas à Arbitragem (WT/DS267/23), uma vez que não consideraram a proposta brasileira apropriada. Em 17 de Agosto, as partes em disputa conjuntamente solicitaram ao Presidente do Comitê de Arbitragem a suspensão dos procedimentos (devido ao acordo comunicado no dia 05 de Julho (WT/DS267/25)).

A proposta para a eliminação dos programas de apoio às exportações foi enviada ao Congresso no dia 05 de Julho. Embora a Casa Branca deva se empenhar para sua aprovação²¹⁰, certamente o forte *lobby* agrícola dificultará. Qualquer proposta de corte de subsídios cria forte

²⁰⁸ A favor dessa solicitação brasileira, há um precedente aberto pelo Equador. Numa disputa contra a União Européia pela abertura dos mercados europeus à importação de banana produzida pelo país, o Equador solicitou à OMC a utilização de quebra de patentes européias no país. O pedido foi aprovado pela Organização, mas nem chegou a ser posto em prática, uma vez que diante de tal ameaça, a União Européia recuou.

²⁰⁹ Basicamente comprometendo-se a levar à Arbitragem pelo OSC as questões da implementação que não fossem mutuamente acordadas.

²¹⁰ O governo Bush já estava acenando com propostas de redução aos subsídios agrícolas, a fim de reduzir o déficit público, o que deixou descontentes as bancadas ruralistas, já que alegavam que em sua campanha não fora mencionado.

agitação entre as bancadas ruralistas e como a produção algodoeira concentra-se nos estados do sul, de maioria republicana de Bush, é possível vislumbrar que não será uma tarefa fácil²¹¹.

Claude Barfield, ex-consultor do USTR e analista do *American Enterprise Institute*, em entrevista à Folha de São Paulo colocou que será um tema bastante difícil de ser discutido no Congresso, pois há um *lobby* político muito forte contra as reduções de subsídios (MAISSONAVE, 2005, p.B5). E, além dos defensores do apoio ao algodão, é provável que representantes de outras *commodities*, receosos de que se a redução para o produto seja aprovada, seus subsídios também sejam prejudicados mais tarde, também sejam contra os cortes²¹².

Em relação aos subsídios internos acionados, o período razoável de tempo para sua adequação aos Acordos da OMC, expirou em 21 de Setembro de 2005²¹³. Em 06 de Outubro o Brasil solicitou autorização para suspender concessões (WT/DS267/26) sob o Artigo 7.9 do ASMC²¹⁴ e Artigo 22.2 do ESC, no valor anual de US\$ 1.037 bilhões até quando os Estados Unidos retirarem as medidas condenadas ou removam os seus efeitos adversos.

Como no pedido anterior, o Brasil também alegou que não considera prático nem efetivo suspender concessões exclusivamente na mesma área em que houveram as violações. E considera que a situação é suficientemente séria para justificar a suspensão de concessões ou obrigações sobre outros Acordos²¹⁵.

Primeiro porque considera que a imposição de tarifas de importação afetaria negativamente o custo das entradas e bens de capital pra a indústria brasileira. Como um país em desenvolvimento, o país não pode se colocar em situação de desvantagem competitiva tanto no mercado doméstico quanto no internacional. E segundo porque o aumento dos custos das importações significariam inevitavelmente um impacto negativo nos esforços correntes do

²¹¹ Peter Hakin e Rachel Meneses (2002, p.487-488) ao comentarem sobre a tendência dos partidos norte-americanos com relação às negociações comerciais, reconhecem que os Democratas tendem a ser mais protecionistas e os Republicanos mais liberais. Ressaltam, entretanto, que muitos membros do Congresso tendem a não votar de acordo com a orientação partidária, mas conforme as características políticas e econômicas de suas bases eleitorais.

²¹² Apenas em Fevereiro de 2006 a Casa dos Representantes dos Estados Unidos deu a aprovação parlamentar final favorável à eliminação dos subsídios para as exportações de algodão, cumprindo assim a determinação do Painel. De acordo com a proposta aprovada, por 216-214, o programa será encerrado no dia 1 de agosto de 2006, ou seja, terá impacto sobre a safra de 2006-2007.

²¹³ 21 de setembro chegou sem que a primeira etapa das recomendações tivesse sido cumprida pelos EUA. E cumprir a segunda etapa seria algo extremamente mais complexo.

²¹⁴ “No caso do Membro não tomar as medidas adequadas para remover os efeitos danosos ou eliminar o subsídio no prazo de 6 meses a contar da data em que o OSC adotar o relatório do Grupo Especial ou do Órgão de Apelação, e na ausência de acordo sobre compensação, o OSC autorizará o Membro reclamante a tomar contramedidas, proporcionais ao grau e à natureza dos efeitos danosos que se tenham verificado”.

²¹⁵ Conforme previsto no Artigo 22.3 do ESC.

controle da inflação, uma vez que dadas as assimetrias entre as duas economias, tarifas adicionais de importação teriam impacto muito mais negativo no Brasil do que nos Estados Unidos (WT/DS267/26).

Além disso, na visão brasileira, os Estados Unidos continuavam a não considerar a interpretação de que as circunstâncias eram sérias, dado que os produtores de algodão continuarão sofrendo sérias perdas enquanto as medidas prejudiciais não forem removidas.

Por essas razões o pretendia aplicar as contramedidas sob a forma de suspensão de concessão de tarifas relacionadas às obrigações acordadas no Gatt 1994, impondo tarifas aduaneiras adicionais a uma lista de produtos importados dos Estados Unidos, a ser definida pelo Brasil. Ou também, poderia também recorrer a contramedidas por meio do Acordo sobre Aspectos de Direito e Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) ou ao Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (GATS).

Em 17 de Outubro os Estados Unidos submeteram suas objeções ao pedido para autorização de retaliação pelo Brasil (WT/DS267/27), discordando quanto ao nível de concessões e outras obrigações propostas pelo Brasil. Dessa forma, conforme previsto sob os Artigos 7.10 do ASMC²¹⁶ e 22.6 do ESC²¹⁷, solicitaram que esta matéria também fosse submetida à Arbitragem.

No dia 21 de novembro de 2005, novamente Brasil e Estados Unidos submeteram uma solicitação conjunta ao Comitê de Arbitragem para que fosse suspenso o procedimento (WT/DS267/29). A justificativa apresentada na correspondência é a seguinte:

“Noting that the United States reaffirmed in the DSB’s meeting of 18 October 2005, its commitment to implement the recommendations and rulings of the DSB in this dispute, and in light of the preference for WTO-consistent solutions mutually acceptable to the parties to a dispute set out in DSU Article 3.7, the United States and Brazil request that the Article 22.6 arbitration proceedings be suspended until either party subsequently requests their resumption.” (WT/DS267/29)

²¹⁶ "In the event that a party to the dispute requests arbitration under paragraph 6 of Article 22 of the DSU, the arbitrator shall determine whether the countermeasures are commensurate with the degree and nature of the adverse effects determined to exist."

²¹⁷ "(...) However, if the Member concerned objects to the level of suspension proposed, or claims that the principles and procedures set forth in paragraph 3 have not been followed where a complaining party has requested authorization to suspend concessions or other obligations pursuant to paragraph 3(b) or (c), the matter shall be referred to arbitration. Such arbitration shall be carried out by the original panel, if members are available, or by an arbitrator appointed by the Director-General and shall be completed within 60 days after the date of expiry of the reasonable period of time. Concessions or other obligations shall not be suspended during the course of the arbitration."

Mas, de fato, o motivo para suspender o direito de aplicação da retaliação é o mesmo acordo mencionado no caso dos subsídios às exportações, de aguardar até o final de 2005 para que o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos tenha condições políticas domésticas para enviar ao Congresso os projetos de lei para a redução dos subsídios aos produtores americanos.

Enquanto isso, os Estados Unidos continuam subsidiando seus produtores com os instrumentos de política agrícola claramente em desacordo com as regras da OMC. O correto seria que os EUA cumprissem seu veredicto, conforme as regras do AA atualmente em vigor.

Mas autoridades norte-americanas têm declarado que pretendem negociar as modificações na legislação agrícola do país, recomendadas pelo OSC, no contexto da Rodada Doha. Tal fato merece ser analisado com muito cuidado, uma vez que as propostas para eliminação de subsídios apresentadas pelos Estados Unidos na Rodada são muito inferiores às recomendadas nos Relatórios do Painel²¹⁸.

Além disso, há de se observar que o direito adquirido pelo governo brasileiro no Painel é referente a uma infração praticada pelos Estados Unidos ao AA. Por isso, o governo brasileiro insiste que Washington cumpra as determinações da OMC sem qualquer artifício de barganha nas negociações multilaterais, a fim de que esta não se converta em um foro para troca de concessões para a implementação das recomendações do Painel.

2.2.1 REAÇÕES DOS SETORES PRODUTIVOS

Desde o início da demanda brasileira de autoridades ligadas ao *lobby* norte-americano do algodão realizaram pronunciamentos, alegando que o setor algodoeiro é vítima da concorrência desleal dos preços mais baixos praticados por outros países e também, do algodão estar perdendo seus mercados para as fibras sintéticas.

²¹⁸ Para Relatório do Comitê Agrícola, que resume todas as propostas apresentadas, buscar: <http://www.iconebrasil.org.br/ForDentroAgenda/Falconer%20Report.pdf>, acesso em 11/12/2005.

Em suas declarações, tanto os produtores quanto os representantes governamentais procuravam sempre enfatizar que a Lei Agrícola norte-americana, estava em conformidade com as normas do AA. Um exemplo dessas declarações é a do Presidente do *National Cotton Council of América-NCC*, Kenneth Hood, em Outubro de 2002:

"The United States is complying fully with the Uruguay Round Agricultural Agreement," Hood said. "In addition, support levels for cotton under the new farm bill are actually lower than they were under legislation on the books when the Uruguay Round agreement was concluded. (...) U.S. cotton producers are suffering from the same depressed market as is being faced by Brazil, but it was not caused by the U.S. cotton program. International demand for cotton has suffered from an incredible increase in polyester production and use, the devaluation of Asian currencies, an overall weakening of the international economy and the unwillingness of China to provide market access for agricultural products, including cotton." (HOOD, 2002, p.1)

Havia muita segurança entre os produtores norte-americanos de que a argumentação brasileira não fosse considerada pelo Painel. E este fato justifica o desapontamento com o qual o setor recebeu as decisões finais, tanto do Painel quanto do Órgão de Apelação.

Em 2004 quando foi divulgado o relatório do Painel, Woody Anderson que ocupava a Presidência do *National Cotton Council*, declarava não concordar com as interpretações realizadas pelo Painel para o caso:

"The National Cotton Council disagrees with the Panel decision. We do not believe the United States – or, for that matter, any WTO member - intended that the WTO Agreements would be interpreted as this Panel has done. Now that the report has been publicly released, we are even more convinced that neither the facts, the economics nor the agreements support the Panel's primary decisions. We look forward to a resolute appeal." (ANDERSON, 2004, p.1)

Os Estados Unidos, assim, decidiram recorrer da decisão do Painel, não somente porque essa prática é praxe em suas participações no OSC da OMC, como também pela pressão exercida pelos produtores.

Quando da divulgação do relatório final do Órgão de Apelação, o tom do discurso com relação às interpretações não mudou. O *National Cotton Council* divulgou nota em que afirmava estar desapontado com as interpretações do Painel, mantidas pelo Órgão de Apelação²¹⁹.

Ressalte-se que na nota, havia também o cuidado de enfatizar aos produtores que não haveriam mudanças imediatas nos programas e que o grupo iria “(...) *work with Congress and the Administration to formulate an appropriate response to this decision*” (Idem, Ibid.).

O aspecto mais relevante desse trabalho com o Congresso, foi o fato de ter ampliado o prazo para a implementação das decisões. O prazo inicial para o encerramento dos subsídios às exportações era em Julho de 2005. Mas o NCC lutou para que tais modificações não ocorressem no meio do ano marketing corrente. Mark Lange, atual Presidente do NCC afirmava que:

“National Cotton Council has openly questioned the wisdom of taking such a step in the middle of a marketing year. The Council is of the opinion that compliance measures and timeframes within agriculture must keep in mind the cyclical nature of farming and of marketing crops. Dramatic program changes should not be forced on farmers in the middle of their marketing year for their crops – neither in the United States, nor anywhere else”. (LANGE, 2005, p.01)

Até o final de 2005 as discussões concentraram-se no fim dos subsídios proibidos. A questão dos subsídios internos é mais polêmica e certamente estará inserida no bojo das discussões da nova Lei Agrícola norte-americana, que deverá ser aprovada até 2008.

O setor produtivo brasileiro, representado pela Abrapa, realizou diversas declarações sobre sua preferência para que o governo brasileiro pressione por mudanças nas leis norte-americanas, em vez da aplicação das sanções²²⁰. Segundo a Associação, a aplicação de sanções não resultaria efetivamente de forma tão positiva para o setor.

Mas há muita confiança da Abrapa na capacidade do Itamaraty e os demais setores governamentais para a condução do caso, no intuito de persistir para que os Estados Unidos cumpram com as determinações, mesmo sabendo tratar-se um tema muito polêmico.

Nas prévias das Consultas, a Coordenação-Geral de Contenciosos realizou um trabalho de conscientização dos produtores de que nenhuma decisão da OMC surtiria efeitos imediatos.

²¹⁹ NCC, 2005. Disponível em <http://www.cotton.org/news/releases/2005/wtostatement.cfm>.

²²⁰ Declarações disponíveis em: http://www.abrapa.com.br/multissitios_abrapa/publicacao/engine.wsp, acesso em 11/02/2005.

Esse aspecto é muito positivo, uma vez que os produtores compreenderam a dimensão do tema e não desmerecem o esforço realizado tanto para a abertura do caso, quanto para os procedimentos que garantem sua implementação, ainda que exijam prazos mais dilatados.

Há o reconhecimento, entre a Abrapa, de que o Brasil trabalha uma agenda positiva com os Estados Unidos em torno da disputa do algodão, com o objetivo de buscar realmente a sua implementação. A Abrapa celebrou a primeira decisão dos Estados Unidos em eliminar os programas de subsídios proibidos. Segundo declaração de Hélio Tollini, diretor-executivo da Abrapa:

“Quando a ação na OMC foi iniciada pelo Brasil, dizia-se lá fora que era impossível de ser vencida. Quando o Brasil saiu vitorioso, a frase passou a ser ‘ganhamos mas não levarão’. O Brasil está começando a levar. (...) A lição é clara para os que acham que as dificuldades justificam a inação”. (TOLLINI, 2005, p.1)

Mas reconhece também que esta decisão representa apenas a primeira etapa de uma reforma mais ampla, que a Associação espera que de fato ocorra. Pode-se antecipar, pelas reações às decisões do contencioso do algodão, que o setor produtivo norte-americano, altamente organizado, lutará para a manutenção de suas “*safety nets*”. Cumpre ao governo brasileiro manter a determinação para garantir a implementação das decisões, a exemplo da que levou os produtores a investirem na ação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Comércio agrícola representa grandes possibilidades para a inserção econômica do mundo em desenvolvimento. Mesmo que não represente o setor com os produtos mais dinâmicos da economia mundial, é capaz de gerar ingressos que contribuem para o equilíbrio da balança de pagamentos e, conseqüentemente, pela busca do desenvolvimento econômico.

O bom desempenho dos produtos primários tem sido prejudicado no comércio internacional, em parte, devido às fraquezas da atual regulamentação para o setor, vigentes desde 1995 no âmbito da OMC, que permite que os países continuem praticando altos níveis de subsídios que distorcem as forças de mercado.

Sendo a agricultura um tema altamente sensível tanto para países desenvolvidos quanto para os países em desenvolvimento, o Acordo sobre Agricultura negociado durante a Rodada Uruguai, basicamente refletiu na qualidade de suas normas, as dificuldades para se obter um consenso. Embora a tentativa de regular a prática de subsídios agrícolas tenha representado um marco, pela reinclusão do tema ao sistema multilateral de regras comerciais, não foi suficiente para atender as demandas dos países em desenvolvimento, uma vez que manteve os altos níveis protecionistas dos países desenvolvidos.

Nesse sentido, a complexidade das negociações em Agricultura das Rodadas seguintes exigia maior preparo por parte dos países em desenvolvimento, para que suas solicitações a respeito da redução dos subsídios agrícolas fossem atendidas. Havia a necessidade de evitar o ocorrido na Rodada Uruguai, onde os dois maiores *players* mundiais acomodaram seus interesses bilateralmente.

A OMC não é uma organização amorfa, que tem seu próprio poder de decisão. Os acordos são produtos de decisões consensuais entre os Estados Membros. E isso significa que para atingir progressos em reformas de determinadas regras é necessário que tanto países afetados quanto os não afetados pela possível redução das distorções comerciais, estejam convencidos de seus benefícios em favor da liberdade comercial.

O Brasil, correspondendo à sua tradicional postura participativa na OMC, estabeleceu-se como um dos principais articuladores das negociações agrícolas do mundo em desenvolvimento, levantando a bandeira pela redução dos subsídios agrícolas. Foi possível um

incremento dessa postura, devido ao amadurecimento na área da política externa comercial, que tornou-se mais permeável às demandas da sociedade civil, que por sua vez, contou com a maior participação de alguns setores, mais organizados e aptos a representar seus interesses.

Bancadas ruralistas fortes começam a surgir no Brasil e estimular nossos diplomatas a defender o agronegócio. Tal prática revela-se altamente benéfica, já que os governantes devem sim, conceder espaço para a participação da sociedade e apoiar suas produções, desde que sempre sejam observados os compromissos assumidos no âmbito internacional.

Quanto mais forte é um setor politicamente, maiores são as chances de que ele venha a receber um tratamento comercial favorável pelo governo federal. Por outro lado, mais vulnerável a investigações por parte de outros países. Assim, o Brasil precisa atentar também para o cumprimento das normas internacionais, uma vez que quanto maior a participação no cenário internacional (agrícola ou não), outros países buscarão nossas vulnerabilidades²²¹.

No bojo das discussões sobre os subsídios, a análise das políticas agrícolas praticadas por outros países revelou-se essencial a fim de justificar as solicitações brasileiras por sua redução nas Rodadas de Negociações. O governo brasileiro soube dar a devida atenção às reclamações do setor algodoeiro, identificando que o pleito dos produtores estava além do interesse setorial, constituindo na verdade, interesse nacional.

Tanto o setor governamental quanto o setor produtivo possuíam motivações específicas, mas complementares entre si para a abertura do contencioso. As motivações do setor privado eram combater uma das principais causas dos baixos preços internacionais e impedir a concorrência do algodão subsidiado (com menores preços) em terceiros mercados. Já a motivação do governo brasileiro era legitimar sua demanda sobre a urgência da revisão do Acordo sobre Agricultura, bem como chamar a atenção para o fato de que os compromissos assumidos nessa área não estavam sendo cumpridos.

A possibilidade de abertura de um contencioso demonstrava a presença de uma estratégia ofensiva pela abertura de uma nova frente, permitindo enfraquecer a posição negociadora dos países protecionistas para ver contempladas as suas reclamações. Mas havia o risco, caso o Painel não concordasse com a argumentação brasileira, de ver legitimada a prática

²²¹ O que já pode ser observado, em parte, nas denúncias sobre trabalho infantil, trabalho escravo, embargos à carne brasileira devido aos focos de Febre Aftosa, entre outros.

de subsídios contestados, o que poderia dificultar ainda mais suas negociações nas Rodadas Multilaterais.

Acreditando estar diante de um caso cuja decisão seria favorável, o país assumiu o risco, mas é válido mencionar que as disputas são usualmente consideradas como a última opção para resolver diferenças entre parceiros comerciais, visto que envolvem altos custos e exigem continuidade. No caso dos subsídios ao algodão, foi uma possibilidade encontrada para a falta de negociação a respeito das reformas para o Acordo sobre Agricultura durante as Rodadas.

O Brasil optou por investir na Parceria Público-Privada, a exemplo de práticas utilizadas nos países desenvolvidos, tornando assim possível arcar com os custos envolvidos nas pesquisas prévias para a abertura de um processo no Mecanismo de Solução de Controvérsias.

O Mecanismo de Solução de Controvérsias deve trabalhar para melhorar a previsibilidade e segurança do sistema multilateral de comércio, restaurando o equilíbrio quando algum dos membros não cumpre com as normas. Atua com imparcialidade e com alto nível de juridicidade para as suas conclusões, o que faz com que tal mecanismo seja frequentemente mencionado como uma das grandes conquistas das negociações da Rodada Uruguai.

O contencioso do algodão representa um marco neste mecanismo, reiterando a imparcialidade de suas decisões e a sua orientação pelas normas do Sistema Multilateral de Comércio. Um país em desenvolvimento, questionou medidas de apoio interno e às exportações de um país desenvolvido, e teve sua demanda decidida favoravelmente. Essa constatação aparentemente insignificante aos olhos de quem é familiarizado com normas internas, tem grande impacto no sistema internacional, pois se tal decisão foi possível em uma área tão sensível e fortemente defendida quanto a agricultura, pode-se considerar que o mecanismo conseguiu superar, de fato, o viés *power-oriented*, do mecanismo que o antecedeu.

Um contencioso clarifica e interpreta regras vigentes, o que auxilia nas negociações das regras futuras, a fim de que se tornem mais claras. O desafio do algodão tem amplo significado, uma vez que focou um problema que está minando o potencial do comércio agrícola para reduzir a pobreza mundial, já que a constante queda dos preços internacionais dos produtos agrícolas que têm por causa os subsídios, tem desviado os fluxos de comércio dos produtores mais eficientes para os produtores mais subsidiados. Além disso, mapeia um caminho para a área de contenciosos sobre subsídios agrícolas, deixando clara a importância da pesquisa por casos potenciais junto a outras *commodities*.

O Brasil foi eficiente na prévia do caso e o mecanismo da OMC demonstrou sua efetividade em analisar as questões envolvidas no caso. O país procurou defender seus direitos que estavam sendo prejudicados pela política agrícola dos Estados Unidos, reunindo esforços no sentido de provar que alguns programas de subsídios às exportações e de apoio interno concedidos para o algodão, feriam os limites estabelecidos pelo Acordo sobre Agricultura, o que gerava sérios impactos no comércio internacional da *commodity*.

Todavia, a defesa brasileira no caso do algodão ainda foi realizada por escritório estrangeiro de assessoria jurídica. É preciso que se estimule cada vez mais o desenvolvimento de *expertise* nacional na área, a fim de reduzir os custos legais dos futuros processos e tornar mais acessível financeiramente, acionar o mecanismo.

A crescente inserção brasileira no comércio mundial aumentou a procura por advogados brasileiros especializados em contenciosos comerciais, mas o primeiro caso com defesa inteiramente realizada por brasileiros que o governo levou à OMC foi em Outubro de 2002, contra as Comunidades Européias no caso do acesso a mercados de frango congelado²²².

O Itamaraty tem contribuído nesse sentido, disponibilizando o Programa de Capacitação da Missão do Brasil em Genebra, que prevê estágios para jovens advogados com interesse na área. Além disso, no Brasil, foi criado o Grupo de Estudos sobre Negociações Comerciais-GNC em São Paulo, que é um grupo informal composto por egressos do Programa de Genebra e demais interessados, que pretende ampliar o número de pessoas capacitadas a atuarem na área.

Com relação aos resultados do contencioso, até o momento, é possível concluir que nenhuma modificação radical nos programas de subsídios internos norte-americanos condenados pelo Painel, ocorrerá a curto prazo. Os subsídios às exportações já têm sua data final marcada para Agosto de 2006. A médio e longo prazo, dependerá da forma como o governo encontrará para negociar essa redução com os *lobbies*²²³.

No curto prazo o contencioso do algodão teve impacto direto em diversos níveis: (i) Mundialmente, divulgou que a política agrícola norte-americana de subsídios ao algodão infringia as normas do Acordo sobre Agricultura da OMC e com isso, causava danos a diversos países dependentes exclusivamente do comércio do algodão; (ii) Multilateralmente, serviu como

²²² Para maiores informações sobre o caso *WT/DS269 European Communities, Customs classification of frozen boneless chicken*, disponíveis no site da OMC sobre contenciosos mencionado em notas anteriores.

²²³ Enfatizando nesse ponto, que o Brasil deve permanecer atento às modificações para evitar que novos programas sejam formulados no lugar dos que forem retirados.

um elemento propulsor para o prosseguimento das negociações para a reforma do atual Acordo sobre Agricultura na Rodada de Doha, onde pode ser verificado um tímido avanço com relação às reduções dos subsídios (não só ao algodão); (iii) No âmbito do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, gerou jurisprudência para o questionamento de subsídios agrícolas internos no mecanismo de solução de controvérsias da OMC; (iv) Internamente, favoreceu a aproximação entre o setor produtivo e o setor governamental.

A pesquisa sugere que estudos futuros focados nas ações para a implementação das decisões, serão necessários para avaliar mais cuidadosamente os resultados efetivos desse contencioso. Isso porque tal etapa consiste numa das fragilidades do mecanismo de solução de controvérsias da OMC e está diretamente relacionada com o incentivo para a utilização do mecanismo para a solução de novos casos.

Outro aspecto que merece atenção nos próximos anos, serão nas mudanças que poderão ocorrer na Lei Agrícola dos EUA para o próximo mandato, já que 4 programas vinculados aos preços foram condenados e os programas de créditos às exportações foram considerados proibidos. Essa decisão aumenta a pressão sobre a política de subsídios dos Estados Unidos, tanto externa quanto dos próprios grupos nacionais liberais. Assim, em 2008 é possível que a nova Lei Agrícola seja aprovada com um orçamento mais enxuto, apesar da intensa movimentação dos *lobbies* agrícolas no Congresso pela manutenção do *status quo*.

Além disso, há de se acompanhar o desenrolar das negociações nas próximas reuniões da Rodada de Doha, para melhor observação dos impactos desse contencioso sobre as negociações para redução dos subsídios agrícolas. Em Dezembro de 2005, na Reunião Ministerial de Hong Kong ficou definido que os subsídios agrícolas às exportações de algodão serão eliminados até 2006. Mas não há nenhuma previsão de redução em vista para as medidas de apoio interno.

Faz-se necessário aproveitar o atual momento da reformulação normativa do Acordo sobre Agricultura, bem como dos debates favorecidos pelo resultado do contencioso do algodão, para que os interesses dos países em desenvolvimento sejam efetivamente defendidos. A liberalização agrícola deve ser perseguida com energia, mas sem grandes ilusões de que no curto prazo o resultado será espetacular. Dado o histórico das negociações, é possível observar que tratar-se-á de um processo lento e gradativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil, o Gatt e a OMC: história e perspectivas. **Política Externa**. São Paulo, v.9, n° 4, p. 89-119. Mar-Abr-Mai. 2001.

AGGARWAL, Rajesh. Dynamics of Agriculture Negotiations in the World Trade Organization. *Journal of World Trade*. Genebra, v.39, n.4, p. 741-761, Ago. 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **O Brasil e o Multilateralismo econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

_____. As relações do Brasil com os Estados Unidos em perspectiva histórica. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de; BARBOSA, Rubens Antônio (Orgs). **Relações Brasil-Estados Unidos: assimetrias e convergências**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 14-40.

AMARAL Jr. Alberto do. Solução de Controvérsias. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (Coord) **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional**. São Paulo: Lex Editora; Aduaneiras, 2005. p. 379-408.

AMORIM, Celso. A OMC pós-Seattle. **Política Externa**. São Paulo, vol. 8, n° , p.100-115. Mar-Mai, 2000.

_____. A lição de Cancun. **Política Externa**. São Paulo, v. 12, n° 3, p.27-36. Dez-Jan-Fev. 2003-2004.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS EXPORTADORES DE ALGODÃO - ANEA. **Principais Estados Produtores de Algodão no Brasil**. Disponível em: <http://www.aneacotton.com.br>, acesso em 15/01/2006.

ANDERSON, Kim. *Agriculture, WTO and the next round of multilateral trade negotiations*. Centre for International Economic Studies, University of Adelaide, Nov 1998. Disponível em <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade>>, acesso em 15/12/2005.

ANDERSON, Woody. *NCC Disagrees With Brazil/U.S. Dispute Panel's Decision*. Set 2004. Disponível em: <<http://www.cotton.org/news/releases/2004/brazil-public.cfm>>, acesso em 30/01/2006.

ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE PRODUTORES DE ALGODÃO – APPA. **Algodão teve o pior dos últimos 40 anos**. 08/12/2005. Disponível em:

<http://www.abrapa.com.br/multissitios_abrapa/publicacao/engine.wsp?tmp.area=295&tmp.texto=5185>, acesso em 15/01/2006.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra Entre as Nações**. Brasília: Editora da UnB, 1986.

ATHUKORALA, Prema-chandra. *Agricultural Trade Reforms in the Doha Round: a developing country perspective*. **Journal of World Trade**. Genebra, v. 38, n. 5, p.877-897. Out. 2004.

BADIANE, Ousmane et al. *Cotton sector strategies in West and Central África*. Whashington, 2002. Disponível em <<http://www.econ.worldbank.org>>, acesso em 10/02/2005.

BAFFES, John. *The World Cotton Market: Structure, Recent Trends and Prospects*. **Cotton Policy Brief**. Washington, Jun 2000. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/afr/cotton>>, acesso em 10/02/2005.

_____. *Cotton: market setting, trade policies and issues*. Washington, 2004. Disponível em <<http://www.econ.worldbank.org>>, acesso em 10/02/2005.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

BERNAL-MEZA, Raul. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, ano 45, n°1, p. 36-70, 2002.

BARBOSA, M.Z. Transformação do mercado brasileiro de algodão e a influência das políticas comerciais. **Informações Econômicas**, SP, v.26, n.2, pág. 11-21, fev. 1996.

BARRAL, Welber. Solução de Controvérsias na OMC. In: PIMENTEL, Luiz Otávio. **Solução de controvérsias: OMC, União Européia e Mercosul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 11-68.

BATISTA, Paulo Nogueira. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso? **Política Externa**. São Paulo, vol.1, n°4, p. 106-135. Mar.1993.

BECKER, Elizabeth. *Lawmakers voice dooms and gloom on WTO ruling*. **New York Times**, New York, 28 de Abr de 2004. p. C1, 7.

BELTRÃO, Napoleão Esberard de Macedo. **O agronegócio do Algodão no Brasil**. Brasília: Embrapa Comunicação para Transferência de Tecnologia, 1999.

BENITAH, Marc. *U.S Agricultural Export Credits after the WTO Cotton Ruling: The Law of Unintended Consequences*. **The Estey Centre Journal of International Trade Law and Trade Policy**, Saskatoon, Canada, v. 6, n°2, p. 107-114. 2005.

BHAGWATI, Jagdish. *Don't cry for Cancún*. **Foreign Affairs**, New York, v. 83, n° 1, p.52-63. Jan-Fev. 2004.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro:Record, 2000. p.15-68. (2v.)

BIGGS, Gonzalo. *El procedimiento de Solución de Controversias de la OMC: la experiencia de America Latina y el Caribe*. **Revista de la Cepal**. Santiago de Chile, v. 86. p. 63-85. Ago. 2005

BROEK, Naboth van den. *Power Paradoxes in enforcement and implementation of World Trade Organization Dispute Settlement Reports: interdisciplinary approaches and new proposals*. **Journal of World Trade**. Genebra, v. 37, n.1, p. 127-162. Feb. 2003.

BRUCHEY, Stuart (Comp.). **Cotton and the growth of the American Economy: 1790-1860**. New York: Harcourt, Brace & World, Inc., 1967.

BUSCH, Marc L. REINHARDT, Eric. *Developing Countries and General Agreement on Tariffs and Trade / World Trade Organization Dispute Settlement*. **Journal of World Trade**. Genebra, v. 37, n. 4, p. 719-735, Ago. 2003.

CANABRAVA, Alice Piffer. **O desenvolvimento da cultura do algodão na província de São Paulo (1861-1875)**. 1951. 323 f. (Tese) Faculdade de ciências Econômicas e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CANZIAN, Fernando. EUA não aceitam decisão da OMC.**Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 de abr de 2004. Folha Dinheiro, p. B1.

CAMPOS, Aluisio G. de Lima. A crise internacional do algodão. **Revista de Política Agrícola**. Brasília, n. 3, p. 27-33. Jul-Ago-Set. 2002.

CARDOSO, Cíntia. Implementar as decisões é a fragilidade da OMC.**Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 de mai de 2005. Folha Dinheiro, p. B11.

CASELLA, Paulo Borba; MERCADANTE, Araminta. **A Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio?** A OMC e o Brasil. São Paulo: LTr., 1998.

CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, ano 45, nº 1, p. 05-35, 2002.

CHANG, Pao-Li. *The evolution and utilization of the Gatt/WTO Dispute Settlement Mechanism*. In: RESEARCH SEMINAR IN INTERNATIONAL ECONOMICS. Michigan., 19/04/2002, Disponível em : <<http://www.fordschool.umich.edu/rsie/workingpapers/Papers451-475/r475.pdf>>, acesso em 15/01/2006.

CHEREM, Mônica Teresa da Costa; Di SENA JUNIOR, Roberto (Orgs). **Comércio internacional e desenvolvimento: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2004.

COELHO, Alexandre Bragança. **A cultura do algodão e a questão da integração entre preços internos e externos**. 2002. 127 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, São Paulo.

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

COLSERA, Lino Luís. Algodão: as implicações dos subsídios americanos para a produção brasileira. **Revista de Política Agrícola**. Brasília, Ano XI, nº. 3, p. 47-71, Jul-Ago-Set. 2002.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO – UNCTAD. **Solução de Controvérsias**. Nova York; Genebra, 2003. Disponível em <[http://www2.mre.gov.br/cgc/3.15%20-%20WTO-DS%20-%20Agriculture%20\(Portuguese\).pdf](http://www2.mre.gov.br/cgc/3.15%20-%20WTO-DS%20-%20Agriculture%20(Portuguese).pdf)>, acesso em 20/01/2006.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. A agenda econômico-comercial e reformas no Itamaraty. **Carta Internacional**. São Paulo, n. 101, p. 1-2. Jul 2001. Disponível em <http://www.nupri.prp.usp.br/nupri/nupri_f.htm>, acesso em 19/02/2005.

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

COSTA, Roberto Teixeira da. Política externa e papel dos empresários. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 de mai de 2005. Caderno Opinião, p. A3.

COTTON GROWER; NATIONAL COTTON COUNCIL - NCC. *Cotton: the fabric of our economy (an analysis of the 2002 Farm Bill)*. Maio 2003. Disponível em: <<http://www.nationalcottoncouncil.com/issues/2003/upload/Cotton-The-Fabric-of-Our-Economy.pdf>> , acesso em 04/02/2005.

COUTINHO, Paulo César. **O impacto de políticas de suporte a agricultura sobre a economia brasileira: uma proposta de quantificação**. Brasília: IPEA, 1994.

CROSS, Karen Halverson. *King Cotton, developing countries and the 'Peace Clause': the WTO's US Cotton Subsidies decision*. **Journal of International Economic Law**. London, vol. 9, nr. 1, p.149-195, Jan. 2006.

DELICH, Valentina. *Developing countries and the WTO Dispute Settlement System*. In: HOEKMAN, Bernard; MATOO, Aaditya e ENGOSH, Philip (Org) **Development , Trade and the WTO: a handbook**. Washington, D.C:The World Bank, 2002. p.71-80.

DIANNI, Claudia. OMC confirma vitória do Brasil no algodão.**Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 de mar de 2005. Folha Dinheiro, p. B9.

_____. Brasil pede na OMC retaliação aos Estados Unidos. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 de Jul de 2005(b). Folha Dinheiro, p. B9.

DIEBOLD JR, William. **The end of the I.T.O**. New Jersey: Princeton University, 1952. p.1-37.

ESSERMAN, Susan; HOWSE, Robert. The WTO on trial. **Foreign Affairs**, New York, v.82, n.1, p.130-140, Jan.-Fev. 2003.

EVANS, Peter; JACOBSON, Harold & PUTNAM, Robert (Edits). **International bargaining and domestic politics –Double-Edged Diplomacy**. Berkley: University of Califórnia Press, 1993.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **The impact of domestic and trade policies on the world cotton market**. D. Poonyth, A. Sarris, R. Sharma & S. Shui. FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper No.8, 2004. Rome. Disponível em <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/j2731e/j2731e00.pdf>, acesso em 15/02/2005.

FILLIPO, Armando Di. Las ideas de Prebisch sobre la economia mundial. **Revista de la Cepal**. Santiago de Chile, n° 34, p. 165-176, abr 1988.

FINGER, Michael J. *The future of the World Trade Organization: addressing institutional challenges in the new millennium*. **Journal of World Trade**. Genebra, v. 39, n.4, p.795-804. Ago.2005.

FREIRE, Roberto. 2001: Erros e acertos da política externa brasileira. **Carta Internacional**. São Paulo, n. 109, p. 4-5 Março, 2002. Disponível em <http://www.nupri.prp.usp.br/nupri/nupri_f.htm>, acesso em 19/02/2005.

FUKUDA-PARR, Sakiko; LOPES, Carlos; MALIK Khalid. (Eds). *Capacity for Development*. New York: Earthscan Publications Ltd, 2003.

GARBELINI JUNIOR, Antonio. **O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC nos próximos dez anos: propostas para reformas sistêmicas e procedimentais**. In: WTO AT 10 CCONFERENCE: Look at the Appellate Body, 16-17 Mai 2005, São Paulo, 13 p.

GILPIN, Robert. *Global Political Economy: understanding the international economic order*. Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2000.

GOREUX, Louis. *Prejudice caused by industrialized countries' subsidies to cotton sectors in Western and Central Africa*. Background document to WTO submissions by Benin, Burkina Faso, Chad and Mali. 2003. Disponível em: <[http://webdomino1.oecd.org/COMNET/SGE/coherence.nsf/viewHtml/index/\\$FILE/cotton_eng_goreux_5august.pdf](http://webdomino1.oecd.org/COMNET/SGE/coherence.nsf/viewHtml/index/$FILE/cotton_eng_goreux_5august.pdf)>, acesso em 14/12/2005.

_____. *Cotton After Cancun*. Mar. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/38/48/30751318.pdf>>, acesso em 13/11/2005.

GOYOS Junior, Durval de Noronha. **A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai**. São Paulo: Observador Legal, 1994.

_____. *Arbitration in the World Trade Organization*. Miami: Legal Observer Inc., 2003.

HAKIN, Peter; MENESSES, Rachel. A negociação de Acordos Comerciais com os EUA. In: CINTRA, Marcos; CARDIM, Carlos Enrique (orgs), **O Brasil e a ALCA, Seminário**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2002. p. 487-492.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2001.

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

_____.; MAVROIDIS, Petros. *WTO Dispute Settlement, Transparency and Surveillance*. In: HOEKMAN, Bernard; MARTIN, Will.(EDS). *Developing Countries and the WTO: a Pro-Active Agenda*. Oxford: Blackwell Publishing Inc, 2003. p. 131-146.

HOOD, Kenneth. *Brazil's Complaints on U.S. Cotton Programs Unwarranted*. Out 2002. Disponível em: <http://www.cotton.org/news/releases/2002/Brazil-WTO.cfm>, acesso em 30/01/2006.

HOUSE AGRICULTURE COMMITTEE. *The facts of U.S. farm policy*. Washington, 2002. Disponível em <<http://www.agriculture.house.gov>>, acesso em 02/02/2005.

HUDEC, Robert E. *Does the Agreement on Agriculture Work? Agricultural Disputes After the Uruguay Round*. Working Paper 98-2, 1998. International Agricultural Trade Research Consortium. Disponível em: <http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=1154&ftype=.pdf>, acesso em 10/01/2006.

HUNNICUTT, Benjamin. **Algodão: cultivo e comércio**. São Paulo: São Paulo Editora Limitada, 1936.p. 170-212

INSTITUTE FOR AGRICULTURE AND TRADE POLICY-IATP. *TRADE AND AGRICULTURE PROGRAM. Brazil's Challenge of U.S. Cotton Program at the WTO. What's a Stake?* Minneapolis, Abr 2004. Disponível em <<http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=26075>>, acesso em 15/01/2006.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS – ICONE. **O fim da Cláusula de Paz e os Subsídios Agrícolas na OMC: análise dos impactos sobre os interesses brasileiros na OMC**. DT005/04. São Paulo: Icone, 2004.

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

_____. *Reports on Injury due to low cotton prices*. Washington: ICAC, 2002b.

JANK, Marcos; ARAÚJO, Leandro; Diaz, José. *The WTO Dispute Settlement Mechanism in perspective: challenging trade-distorting agricultural subsidies*. [2004]. Disponível em <<http://www.iconebrasil.org.br/portugues/default.asp>>, acesso em 30/01/2005.

_____, Marcos Sawaya. O Agribusiness brasileiro e as negociações internacionais. **Revista de Política Agrícola**. Brasília, Ano XI, nº3, p. 15-25, Jul-Ago-Set. 2002.

JÜRGENSEN, Thomas. *Crime and Punishment: retaliation under the World Trade Organization Dispute Settlement System*. *Journal of World Trade*. Genebra, v. 39, n.2, p. 327-339, Abr. 2005.

KRASNER, Stephen. **Sovereignty: Organized Hypocrisy**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

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

LANGE, Mark. *Brazil cotton case and the WTO*. 2005. Disponível em <<http://www.cotton.org/issues/2005/langereptica.cfm>>, acesso em 31/01/2006.

LEVINE, Kenneth. Política Comercial norte-americana. In: BARRAL, Welber (Org). **Negociações comerciais multilaterais: a Trade Promotion Authority e os interesses brasileiros**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003. p. 290-304

LOW, Patrick. *Developing Countries in the multilateral trading system: the insights of Robert E. Hudec*. *Journal of World Trade*. Genebra, v. 37, n. 4, p. 801-811, Ago. 2003.

MAISSONAVE, Fabiano. Problema não é o Brasil, diz lobby do algodão. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 de mai de 2005. Folha Dinheiro, p. B5.

MESSERLIN, Patrick A. G-2 and G-20, please Tango! In: Workshop on **THE TRANSATLANTIC RELATIONS AND THE RELAUNCHING OF THE WTO ROUND AFTER CANCUN**. Mai. 2004, Rome, 15 p.

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

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES-MRE. EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON, D.C. Embaixador Rubens Antonio Barbosa. **Barreiras aos produtos e serviços brasileiros no mercado norte-americano**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES-MRE. ASSESSORIA DE IMPRENSA DO GABINETE. **Nota n.º. 412**. Brasília: MRE, 2004.

MORGAN, David; GOH, Gavin. *Peace in our time? An analysis of Article 13 of the Agreement on Agriculture*. *Journal of World Trade*. Genebra, v.37, n.5, p.977-992, Oct. 2003.

MORGAN, DAN. *An end to days of high cotton? GOP Constituents caught in battle over subsidies*. **Washington Post**, Washington, 08 de mar de 2005.p. A01.

MOREIRA, J.A.N.; SANTOS, R.F. **Origem, crescimento e progresso da cotonicultura no Brasil**. Campina Grande, Ed. Embrapa, 1994.

MURÓ, Julio A. Lacarte. **Ronda Uruguay del GATT: la globalización del comercio mundial**. Montevideo: Fundação de Cultura Universitaria, 1994

_____; GRANADOS, Jaime (Eds). *Solución de Controversias Comerciales e Inter-Gubernamentales: Enfoques Multilaterales y Regionales*. Montevideo: Intal, 2004.

NASSAR, André M. TACHINARDI, Maria Helena. **As coalizões de países em desenvolvimento e sua atuação na Rodada de Doha da OMC**. Informe do Banco do Brasil: Comércio Exterior - Edição 59 - 29/07/2005. Disponível em <<http://www.iconebrasil.org.br/portugues/conteudo.asp?idCategoria=1&iddocumento=901&Currpage=&Integra=Sim>>, acesso em 10/12/2005.

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

NACIONES UNIDAS / CEPAL. **La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: ONU/CEPAL, 1997.

NATIONAL COTTON COUNCIL OF AMERICA – NCC. NCC Statement on WTO Appellate Ruling. Mar 2005. Disponível em:<<http://www.cotton.org/news/releases/2005/wtostatement.cfm>>, acesso em 31/01/2006.

NEVES, OS; JUNQUEIRA, A.A.B. O algodão no Brasil In: **Cultura e Adubação do algodoeiro**. São Paulo, SP, Instituto Brasileiro de Potassa, 1967.

O’CONNOR, Bernard. *A note on the need for more clarity in the World Trade Organization Agreement on Agriculture*. *Journal of World Trade*. Genebra, v. 37, n. 5, p. 839-846. Out. 2003.

ONU/CEPAL. **La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1997.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

POWEL, Stephen J.; SCHMITZ, Andrew. *The cotton and sugar subsidies decisions: WTO’s Dispute Settlement System rebalances the Agreement on Agriculture*. 2005. Disponível em <<http://www.law.ufl.edu/centers/itl/pdf/rp001.pdf>>, acesso em 12/12/2005.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro:Record, 2000a.p.69-136.

_____. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro:Record, 2000b. p.179-215.

_____. Por uma política comercial em prol do desenvolvimento. In: In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro:Record, 2000c. p. 375-422.

PRESSER, Mário Ferreira; ALMEIDA, Luciana Togeiro de. **O contencioso Brasil-Estados Unidos sobre o Algodão: um caso bem sucedido de desenvolvimento de capacidades**. [2004]. Disponível em: <[http://viunctad.org/site/TP/Data.nst/o/cfcc65352d1c8f36c1256eaf0042d1b8/\\$file/_885m6err4opnluk3/c/n78pbj_.pdf](http://viunctad.org/site/TP/Data.nst/o/cfcc65352d1c8f36c1256eaf0042d1b8/$file/_885m6err4opnluk3/c/n78pbj_.pdf)>, acesso em 27/09/2004.

PRESSER, Mario Ferreira. Um breve guia para o Acordo-Quadro firmado na IMC em 1º de Agosto. *Economia Política Internacional: análise estratégica*, Campinas, CERI/IE/Unicamp, n.2, jul./set. 2004. Disponível em <<http://www.eco.unicamp.br/cei/boletim2/06-Presser.pdf>>, acesso em 09/12/2005.

RAINELLI, Michel. **A Organização Mundial do Comércio**. Lisboa, Portugal: Terramar, 1998.

REEVES, G., VINCENT, D. QUIRKE, D & WYATT, S. *Trade distortions and cotton markets: implications for global cotton producers*. Canberra, Australia. Cotton Research and Development Corporation, Centre for International Economics. 2001. Disponível em: <http://www.crdc.com.au/documents/Tradereport_april2001.pdf>, acesso em 15/01/2005.

RICUPERO, Rubens. *La renovada contemporaneidad de Raul Prebisch*. **Revista de la Cepal**. Santiago de Chile, n. 84, Dez.2004. p. 7-18.

SABA, Sérgio. **Comércio internacional e política externa brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SAEZ, Sebastian. *Estratégia y Negociación en el Sistema Multilateral de Comercio*. Santiago: Dolmen Ediciones S.A, 1999.

SATO, EIITI. **Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC**. Disponível em http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/DA%20OIC%20PARA%20OMC%202001.pdf >, acesso em 15/10/2005.

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

_____. *Weaknesses and proposed improvements to the WTO Dispute Settlement System: an economic and market-oriented view*. In: **WTO at 10 CONFERENCE: Look at the Appellate Body**, 16-17 Mai 2005, São Paulo, 20 p.

SHEPHERD, B. *The impact of US subsidies on the world cotton market: a reassessment*. Paris, France, Groupe d'Economie Mondiale (GEM), Institut d'Etudes Politiques de Paris.2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/0/9/31592808.pdf>>, acesso em 15/01/2005.

SCHOTT, Jeffrey J. Reviving the Doha Round. In: Workshop on **THE TRANSATLANTIC RELATIONS AND THE RELAUCHING OF THE WTO ROUND AFTER CANCUN**, Mai 2004, Rome, 15 p.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SILVA, Heloísa Machado da. **Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979**. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2004.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Política e Comércio Exterior. In: FIGUEIREDO, Rubens; BOLIVAR, Lamounier. **A era FHC: um balanço**. São Paulo:Cultura Editores, 2002, p. 295-394.

STEIN, Stanley. **Origens e evolução da indústria têxtil no Brasil: 1850-1950**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

STEGER, Debra. The WTO in Public International Law: jurisdiction, interpretation and accomodation. In: **WTO AT 10 CONFERENCE: Look at the Appellate Body**, 16-17 Mai 2005, São Paulo, 08 p.

STIGLITZ, Joseph. Como tirar da chuva os países em desenvolvimento: princípios para uma próxima rodada. **Política Externa**. São Paulo, vol. 8. p.71-99. Mar-Mai, 2000.

SUMNER, A. Daniel. **A quantitative simulation analysis of the impacts of U.S. subsidies on Cotton prices and quantities**.2002. Disponível em: <www.mre.gov.br/portugues/ministerio_sitios_secretaria/cgc/analisequantitativa.pdf>, acesso em 02/01/2005.

SUTHERLAND, Peter *et al.***The future of WTO: addressing institutional challenges in the new millennium**. Geneva: WTO, 2004. Disponível em <http://www.wto.org/english/thewto_e/10anniv_e/future_wto_e.pdf> acesso em 15/10/2005.

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

_____. O papel do Órgão de Apelação: visão das comunidades diplomática e acadêmica. In: **WTO AT 10 CONFERENCE: Look at the Appellate Body**, 16-17 Mai 2005, São Paulo, 14 p.

_____; JANK, Marcos S.(Coord.) A tripla negociação: OMC, Alca e EU-Mercosul. In: **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional**. São Paulo: Lex Editora, Aduaneiras, 2005.

THUROW, Roger. KILMAN, Scott. Subsídios americanos criam excesso de produção que prejudicam outros países. **Revista de Política Agrícola**. Brasília, n. 3, p. 72-74. Jul-Ago-Set. 2002.

TOKARICK, S. *Measuring the impact of distortions in agricultural trade in partial and general equilibrium*. IMF Working Paper, WP/03/110. 2003. Disponível em: <<http://imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03110.pdf>>, acesso em 15/01/2005.

TOLLINI, Hélio. **O algodão brasileiro na OMC**. 09/02/2006. Disponível em: <http://www.abrapa.com.br/multissitios_abrapa/publicacao/engine.wsp?tmp.area=264&tmp.texto=5428>, acesso em 30/01/2006.

TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. **The Regulation of International Trade**. 2ª ed. London: Routledge, 1999.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE-USTR. **WTO Panel Issues Mixed Verdict in Cotton Case: United States Successfully Defends Decoupled Payments from "Serious Prejudice" Claims**. 08/09/2004. Disponível em <http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2004/September/WTO_Panel_Issues_Mixed_Verdict_in_Cotton_Case.html?ht=>>, acesso em 04/02/2005.

_____. *Dispelling Myths about US support to cotton farmers: US programs have not caused low cotton prices and hurt foreign growers*. Washington, 2004. Disponível em: <http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Fact_Sheets/2004/asset_upload_file784_6153.pdf>, acesso em 10/02/2005.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE-USDA. **ECONOMIC RESEARCH SERVICE-ERS. Cotton: Background and Issues for Farm Legislation**. Jul 2001. Disponível em: <<http://www.ers.usda.gov/Publications/CWS-0601-01/>>, acesso em 15/12/2005.

_____. **U.S. Farm Policy: The First 200 Years.** Mar 2000. Disponível em <<http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/mar2000/ao269g.pdf>>, acesso em 15/01/2006.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT – UNCTAD. Enabling countries to respond to the opportunities arising from the Uruguay Round Agreements so as to derive maximum available benefit by, analyzing the impact of the Uruguay Round Agreements on Development and enhancing capacities for participation in the multilateral trading system. Geneva: Unctad, 1996.

WATKINS, Kevin. *Cultivating Poverty: The impact of US Cotton Subsidies on Africa.* Brussels/Geneva/New York: Oxfam International, 2002. Disponível em: <http://www.oxfam.org/en/files/pp020925_cotton.pdf?searchterm=cultivating%20poverty>, acesso em 30/01/2005.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

WORLD TRADE ORGANIZATION -WTO. Agreement on Agriculture. WTO Legal Texts. Disponível em : <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf>, acesso em 10/01/2006.

_____. *General Agreements on Tariffs and Trade1994.* WTO Legal Texts. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-gatt.pdf>, acesso em 10/01/2006.

_____. *Dispute Settlement Understanding.* WTO Legal Texts. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu.pdf>, acesso em 10/01/2006.

_____. *United States - Request for the Establishment of a Panel by Brazil.* WT/DS267/7, 7 Feb 2003.

_____. *United States - Subsidies on Upland Cotton - Constitution of the Panel Established at the Request of Brazil - Note by the Secretariat.* WT/DS267/15, 23 Mai 2003.

_____. *United States - Communication from the Chairman of the Panel.* WT/DS267/16, 19 Nov 2003.

_____. *International Trade Statistics,* 2004. Disponível em <http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2004_e/its04_toc_e.htm>, acesso em 30/01/2005.

_____. *United States – Subsidies on Upland Cotton. Report of the Panel.* WT/DS267/R, 08 Set. 2004.

_____. *United States – Subsidies on Upland Cotton. Report of the Appellate Body.* WT/DS267/AB/R, 03 Mar. 2005.

_____. *United States - Subsidies on Upland Cotton - Appellate Body Report and Panel Report - Action by the Dispute Settlement Body.* WT/DS267/20, 24 Mar 2005.

_____. *United States - Subsidies on Upland Cotton - Recourse to Article 4.10 of the SCM Agreement and Article 22.2 of the DSU by Brazil.* WT/DS267/21, 05 Jul 2005.

_____. *United States - Subsidies on Upland Cotton - Understanding Between Brazil and the United States Regarding Procedures under Articles 21 and 22 of the DSU and[...]Article 4 of the SCM Agreement.* WT/DS267/22, 08 Jul 2005.

_____. *United States - Subsidies on Upland Cotton - Request by the United States for Arbitration under Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM Agreement.* WT/DS267/23, 15 Jul 2005.

_____. *United States - Subsidies on Upland Cotton - Recourse by the United States to Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM Agreement - Communication from the Arbitrator.* WT/DS267/25, 18 Ago 2005.

_____. *United States - Subsidies on Upland Cotton - Recourse to Article 7.9 of the SCM Agreement and Article 22.2 of the DSU by Brazil.* WT/DS267/26, 07 Out 2005.

_____. *United States - Subsidies on Upland Cotton - Request by the United States for Arbitration under Article 22.6 of the DSU and Article 7.10 of the SCM Agreement.* WT/DS267/27, 18 Out 2005.

_____. *United States - Subsidies on Upland Cotton - Recourse by the United States to Article 22.6 of the DSU and Article 7.10 of the SCM Agreement - Communication from the Arbitrator.* WT/DS267/29, 07 Dez 2005.

ANEXOS

ANEXO 1: ESTRUTURA DOS ACORDOS NEGOCIADOS NA RODADA URUGUAI

Ata Final dos Resultados da Rodada Uruguai Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio Anexo I

Anexo 1 A – Acordos Multilaterais sobre o Comércio de Bens (13 Acordos, 7 Entendimentos e o Protocolo de Marraqueche).

- Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994 (define o que é Gatt1994)
 - Entendimento sobre a Interpretação do Artigo II.1.b (consolidação tarifária e outros direitos)
 - Entendimento sobre a interpretação do Artigo VII (empresas estatais)
 - Entendimento sobre Disposições Relativas ao Balanço de Pagamentos.
 - Entendimento sobre a interpretação do Artigo XXIV (zonas livres de comércio e uniões aduaneiras)
 - Entendimento sobre Derrogações (waivers) das Obrigações do Gatt 1994.
 - Entendimento sobre a interpretação do Artigo XXVIII (modificações tarifárias)
 - Entendimento sobre a Interpretação do Artigo XXXV (não aplicação dos acordos a certos membros)
 - Protocolo de Marraqueche (estabelece as fases de implantação das reduções tarifárias)
 - Acordo sobre Agricultura
 - Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitosanitárias
 - Acordo sobre Têxteis e Confecções
 - Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio
 - Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio
 - Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do Gatt 1994 (*Antidumping*)
 - Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do Gatt 1994 (Valoração Aduaneira)
 - Acordo sobre Inspeção Pré-Embarque
 - Acordo sobre Regras de Origem
 - Acordo sobre Procedimentos de Licenças de Importação
 - Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
 - Acordo sobre Salvaguardas

ANEXO 1 B – Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços – GATS

ANEXO 1 C – Acordo sobre Aspectos Relacionados ao Comércio de Direitos de Propriedade Intelectual – TRIPS

ANEXO 2 – Entendimento sobre Regras e Procedimentos de Solução de Controvérsias

ANEXO 3 – Mecanismo de Revisão de Política Comercial – TPRM

ANEXO 4 – Acordos Plurilaterais de Comércio Aeronaves Civis, Compras Governamentais, Produtos Lácteos e Carne Bovina.

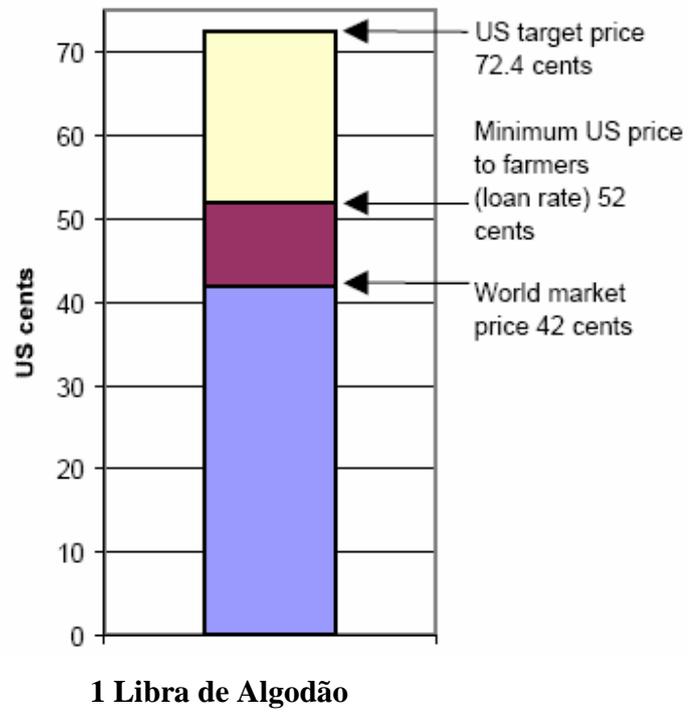
ANEXO 2: CRONOLOGIA DOS PROGRAMAS AGRÍCOLAS NORTE-AMERICANOS COM PROVISÕES PARA O ALGODÃO

A CHRONOLOGY OF THE US COMMODITY PROGRAMS WITH COTTON PROVISIONS

PROGRAM	YEAR	MAIN PROVISIONS
Agricultural Marketing Act	1929	This Act was the first comprehensive program with the objective to stabilize commodity prices and farm income. It created the Federal Farm Board, which made loans to marketing cooperatives for the purchase and storage of surplus commodities, including cotton.
Agricultural Adjustment Act	1933	Aimed to control production and increase prices of designated "basic" commodities, including cotton to be achieved by restoring farm purchasing power to its 1910-14 average level, a concept which became known as "parity." In response to low prices during 1933, the "non-recourse" loans (a form of floor price) were introduced. Marketing quotas were also legislated in 1934 to prevent non-participants in the acreage control program from sharing its financial benefits.
Supreme Court Decision	1936	The production control and financial features of the 1933 Act were declared unconstitutional.
Soil Conservation and Domestic Allotment Act	1936	Provided for payments to farmers who agreed to adopt soil-building practices and shift land from "soil-depleting" surplus crops such as cotton to "soil-conserving" crops such as legumes.
Agricultural Adjustment Act	1938	Provided for mandatory prices support loans and marketing loans keyed to acreage allotments. While the cotton acreage declined considerably, output did not because of increasing yields.
Agricultural Act	1948	Provided for mandatory price support for cotton at 90 percent of parity if producers approved marketing loans. Subsequent legislation extended this level of support through 1954.
Agricultural Act	1954	Renewed acreage allotments and marketing quotas due to increased production and stocks. Marketing quotas continued until 1970.
Agricultural Act	1956	Established the Soil Bank, the objective of which was to: (i) reduce the amount of land planted to allotment crops and (ii) provide long-term retirement of cropland to conservation uses.
Cotton-Wheat Act	1964	Authorized the Secretary of Agriculture to make payments to domestic textile mills in order to bring the price of cotton used in the United States down to the export price. The allotment was also reduced. This Act was the beginning of voluntary program for reducing cotton production.
Food and Agriculture Act	1965	Established a cropland adjustment program and introduced price support, set at 90 percent of estimated world price level. For the first time, trade of allotments with a state was allowed.
Agricultural Act	1970	Provided for a cropland set-aside program while it suspended the marketing quotas. It also imposed an upper limit of \$55,000 on program payments. This limit, however, had no impact as large producers divided ownership of their farms.
Agriculture and Consumer Protection Act	1973	Introduced target prices and disaster payments in recognition that agriculture faces weather and market extremes which can result in low incomes. Payments would be made only if target prices fell below a certain level. The set-aside program continued.
Food and Agriculture Act	1977	Set target prices on the basis of the costs of production and a formula using cost estimates was used for subsequent adjustments. The Act facilitated a shift of cotton production to lower cost regions of the West and Southwest.
Agriculture and Food Act	1981	Focused on price and income support and provisions affecting their adjustment. Support was based on historical moving average of per acre costs and actual yields. The Act also had provisions for acreage reduction. High target prices and weak demand led to large stock accumulation which in turn led to the payment-in-kind program.
Agricultural Program Adjustment Act	1984	Reduced the target price from 86 cents per pound set by the 1981 Act to 81 cents per pound. It also required more land to be set-aside for conservation.
Food Security Act	1985	Retained major features of past programs, namely acreage limitations, nonrecourse loans, and target prices but it gave more power to the Secretary of Agriculture. It specified declining target prices and introduced the concept of deficiency payments.
Agricultural Reconciliation Act	1987	Reduced minimum price to 75.9 cents per pound from 81 cents per pound.
Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act	1990	Target prices and deficiency payments continued. It introduced a new 3-step procedure in order to keep US cotton competitive. The second step, the so-called Step-2 payment, is an export subsidy.
Federal Agricultural Improvement and Reform Act	1996	Introduced de-coupled support, i.e. payments based on historical area and output but it retained loan rates. The Act was supplemented by a number of emergency payments during 1999-2001.
Farm Security and Rural Investment Act	2002	Legitimized the emergency payments introduced in 1999. It raised the target prices and loosened the eligibility criteria for support.

Fonte: Stults et al (1989) e Glade et al (1995) *apud* Baffes (2004).

ANEXO 3: COMPOSIÇÃO DO VALOR DE 1 LIBRA DE ALGODÃO AMERICANO



Fonte: US Department of Agriculture-USDA.

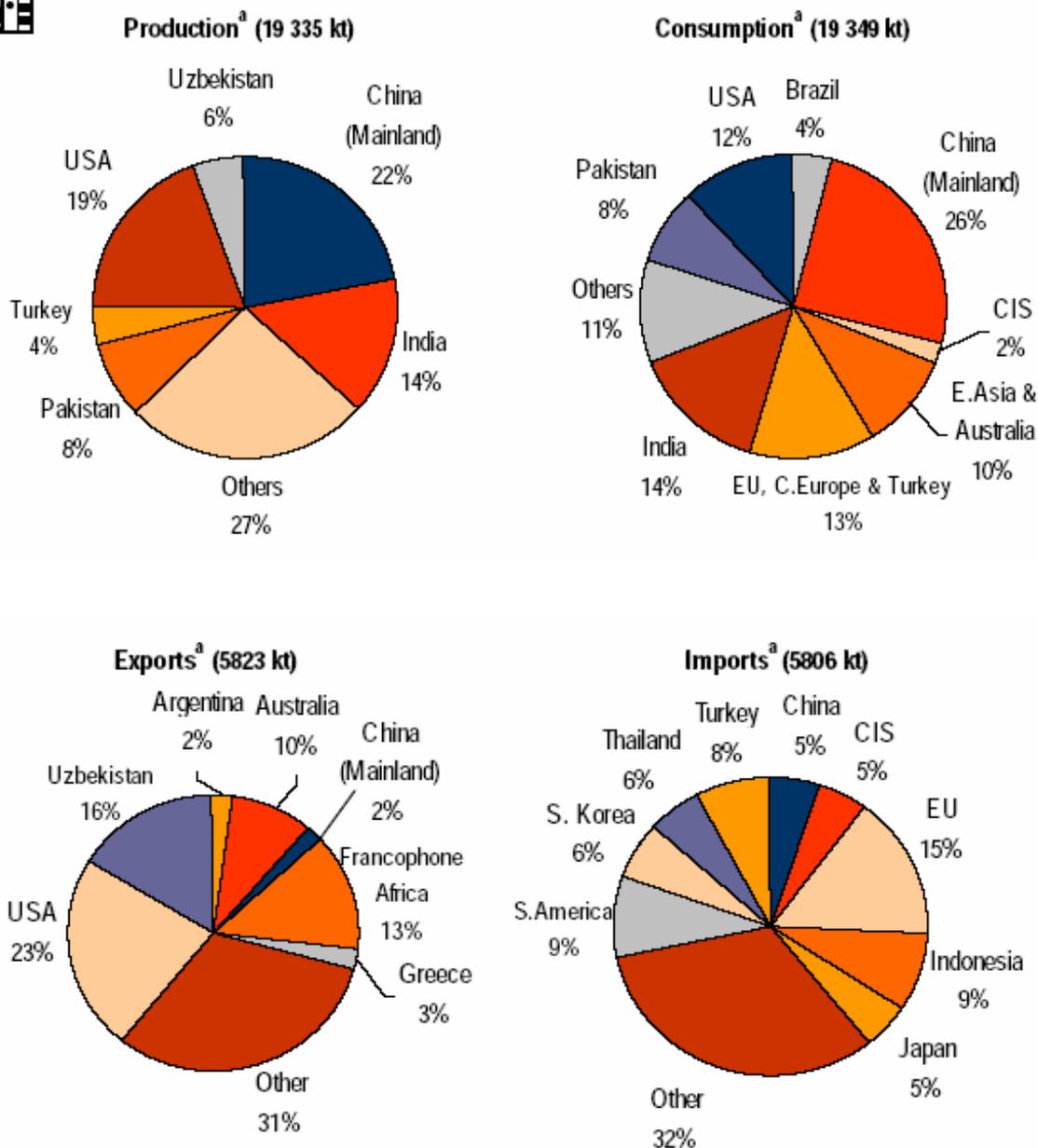
ANEXO 4: BALANÇO GLOBAL DO MERCADO DE ALGODÃO (M/TON), 1960-2002

	1960	1970	1980	1990	1998	1999	2000	2001	2002
PRODUCTION									
China	1,372	1,995	2,707	4,508	4,501	3,830	4,350	5,100	4,700
US	3,147	2,219	2,422	3,376	3,030	3,835	3,818	4,393	3,879
India	1,012	909	1,322	1,989	2,710	2,650	2,350	2,459	2,450
Pakistan	306	543	714	1,638	1,480	1,800	1,750	1,743	1,717
Uzbekistan ^a	1,491	2,342	2,661	2,593	1,000	1,150	960	1,055	1,035
Franc Zone	63	140	224	562	897	928	700	991	902
Turkey	192	400	500	655	871	826	740	900	900
Brazil	425	549	623	717	420	648	848	725	785
Australia	2	19	99	433	726	733	704	658	386
Greece	63	110	115	213	405	428	420	410	355
Egypt	480	509	529	296	230	229	206	279	293
Syria	112	150	118	145	335	325	362	350	233
World	10,201	11,740	13,831	18,970	18,551	18,887	18,901	20,856	19,076
ENDING STOCKS									
US	1,574	915	653	510	849	860	1,174	1,826	2,222
China	0	412	299	1,550	4,124	2,814	2,263	2,347	1,949
India	635	376	59	539	1,011	910	848	812	583
Brazil	144	321	391	231	317	370	505	536	401
Pakistan	52	55	204	313	353	463	353	616	373
Australia	5	13	61	150	424	431	371	378	348
World	4,643	4,605	5,152	6,653	9,699	8,710	7,917	9,896	9,092
CONSUMPTION									
China	1,481	2,016	3,300	4,225	4,400	4,800	5,050	5,500	5,700
India	1,006	1,076	1,371	1,958	2,781	2,939	2,924	2,899	2,942
Pakistan	245	429	461	1,343	1,625	1,700	1,760	1,900	2,000
US	1,803	1,786	1,083	1,885	2,265	2,230	1,929	1,681	1,578
Turkey	109	184	293	557	1,000	1,200	1,150	1,300	1,365
Brazil	272	296	566	723	797	852	871	860	875
Indonesia	10	43	104	336	438	470	480	530	500
Mexico	109	146	165	170	484	525	435	430	418
Thailand	15	65	127	328	290	340	360	385	400
Russia ^a	1,350	1,821	1,796	1,190	190	280	320	345	362
Korea	59	117	322	436	320	325	320	325	330
Italy	226	201	209	333	284	307	300	290	284
Taiwan	46	137	229	346	290	295	250	260	260
Bangladesh ^b	na	na	45	98	153	169	196	215	240
Uzbekistan ^a	na	na	na	205	125	185	220	250	225
Japan	739	766	715	650	275	280	251	221	212
World	10,231	12,173	14,215	18,585	18,674	19,756	19,753	20,152	20,535

a. Uzbequistão, Tajikistão e Rússia referem-se à antiga URSS antes de 1990.

Fonte: ICAC.

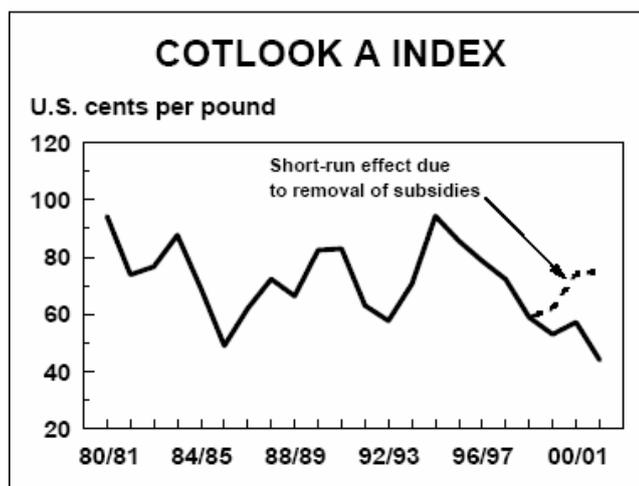
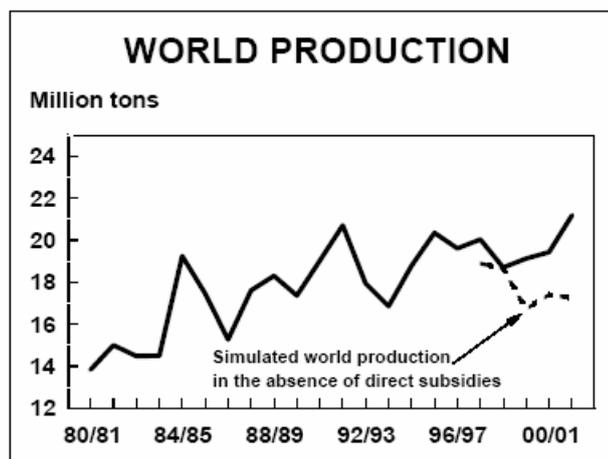
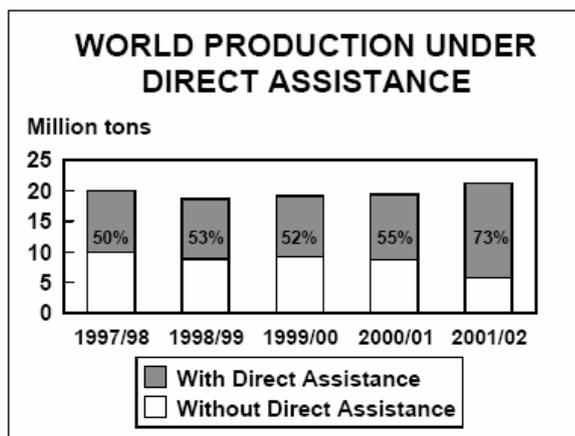
ANEXO 5: OS MAIORES PLAYERS DO MERCADO MUNDIAL DE ALGODÃO



a. Média dos quatro anos, de 1999-2000.

Fonte: Reeves et al (2001)

ANEXO 6: PRODUÇÃO MUNDIAL DO ALGODÃO



Fonte: ICAC (2002a)

ANEXO 7: MAPA DOS PRINCIPAIS ESTADOS PRODUTORES DE ALGODÃO NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL

Principais estados produtores de algodão nos Estados Unidos



Fonte: Unctad

Principais estados produtores de algodão no Brasil



Fonte: Anea

ANEXO 8: SÉRIE HISTÓRICA DE PRODUÇÃO DE ALGODÃO NO BRASIL

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA
Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB

ALGODÃO EM CAROÇO - BRASIL
série Histórica de Produção
safras 1990/91 a 2004/05
Em mil toneladas

REGIÃO/UF	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05 ⁽¹⁾ Preliminar	2005/06 ⁽²⁾ Previsão
NORTE	29,4	18,1	33,0	40,2	91,1	18,2	7,7	8,8	4,3	1,8	3,6	0,8	5,8	5,8	12,0	-
RR	-	-	-	-	-	-	-	-	3,1	-	-	-	-	-	-	-
RO	24,8	15,1	30,0	37,2	28,0	15,1	6,5	5,1	1,2	0,5	3,5	-	-	-	-	-
AC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PA	4,6	3,0	-	3,0	3,1	3,1	1,2	1,2	-	1,2	-	-	-	-	-	-
TO	-	3,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NORDESTE	321,8	228,7	128,3	339,0	219,4	209,0	161,9	65,7	102,2	288,6	209,8	238,0	347,5	347,5	782,6	851,0
MA	0,4	0,4	1,8	1,8	-	-	-	-	-	-	7,9	9,4	11,4	11,4	22,2	17,7
PI	21,3	20,0	20,0	40,5	39,7	26,5	15,5	1,7	4,5	5,5	2,4	2,9	4,5	4,5	9,7	10,1
CE	70,0	33,5	14,5	85,3	39,5	35,0	19,0	16,5	41,7	78,5	12,1	15,2	12,1	12,1	13,4	5,4
RN	41,3	15,8	1,0	35,4	15,2	25,0	15,5	1,8	3,4	14,7	3,5	11,7	12,1	12,1	13,1	10,2
PB	40,8	25,2	3,0	19,3	21,1	21,5	15,9	2,4	5,9	29,1	3,0	8,7	12,3	12,3	22,1	15,5
PE	5,9	7,7	0,5	5,5	10,7	9,3	5,0	1,1	1,1	4,7	2,5	4,2	3,1	3,1	2,4	1,5
AL	7,0	5,2	0,3	13,5	2,9	4,9	5,4	4,0	2,0	4,4	12,5	9,0	7,2	7,2	4,1	3,5
SE	1,1	0,5	-	2,8	1,4	0,8	1,4	0,3	0,3	-	-	-	-	-	-	-
BA	129,7	115,3	87,1	133,1	52,5	75,9	51,5	37,5	42,3	120,3	159,5	175,9	204,5	204,5	334,9	735,5
CENTRO-OESTE	283,1	284,0	290,8	309,1	387,5	366,7	365,8	369,7	387,5	1.259,9	1.848,7	1.443,9	1.642,8	1.642,8	2.532,0	1.584,0
MT	107,4	85,5	95,0	122,0	111,1	94,7	95,4	269,2	603,8	872,3	1.376,0	1.009,8	1.072,1	1.072,1	1.584,8	1.009,2
MS	77,1	94,1	57,7	82,7	126,1	101,9	85,1	93,1	119,2	115,8	174,7	162,1	162,2	162,2	192,1	117,5
GO	98,5	84,4	77,1	104,4	148,3	159,1	139,3	247,4	254,5	239,5	232,8	255,8	300,5	300,5	445,4	251,3
DF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,3	5,2	5,5	7,8	8,7	7,0
SUDESTE	459,0	452,8	288,8	322,4	384,7	247,9	236,8	308,6	239,1	285,7	249,8	242,0	247,2	247,2	310,1	189,0
MG	155,3	75,1	77,5	77,4	77,1	95,1	80,4	117,4	52,8	105,0	79,5	83,0	85,5	85,5	127,4	84,4
ES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SP	349,7	373,7	209,3	245,0	317,6	151,2	155,4	191,1	155,5	157,7	164,3	159,0	151,7	151,7	152,7	101,5
SUL	693,5	957,1	515,5	405,2	602,0	341,5	115,4	184,2	110,9	122,9	163,1	85,9	85,4	85,4	92,0	44,5
PR	583,5	557,1	515,5	430,2	502,0	341,5	115,4	184,2	110,9	122,9	163,1	85,9	85,4	85,4	92,0	44,5
SC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NORTE-NORDESTE	351,0	248,8	181,3	379,2	256,5	218,2	199,0	72,0	106,5	270,3	207,1	236,8	355,1	355,1	774,5	851,2
CENTRO-SUL	1.722,8	1.879,8	1.683,2	1.681,7	1.284,2	865,5	705,0	1.102,4	1.397,4	1.817,4	2.259,8	1.772,2	1.859,2	1.859,2	2.554,1	1.914,5
BRASIL	2.073,8	1.920,7	1.184,5	1.454,9	1.684,7	1.171,7	874,0	1.174,4	1.449,9	1.887,7	2.480,7	2.011,1	2.212,3	2.212,3	3.408,8	2.485,7

FONTE: CONAB - Levantamento: Nov-2005

(1) Dados Preliminares: sujeitos a mudanças

(2) Dados Estimados: referentes a média dos limites inferior e superior, sujeitos a mudanças

Fonte: Conab