

THIAGO SCHENKEL DEDECEK

**O CONTENCIOSO BRASIL *VERSUS* ESTADOS UNIDOS SOBRE O
ALGODÃO: UMA VITÓRIA CONTRA OS SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS**

**CURITIBA
2004**

THIAGO SCHENKEL DEDECEK

**O CONTENCIOSO BRASIL *VERSUS* ESTADOS UNIDOS SOBRE O
ALGODÃO: UMA VITÓRIA CONTRA OS SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS**

Monografia apresentada para obtenção do
título de Especialista em Agronegócio no curso
de Pós-Graduação em Agronegócio,
Departamento de Economia Rural e Extensão,
Setor de Ciências Agrárias, Universidade
Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Prof. Eugênio Stefanello

CURITIBA

2004

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	i
LISTA DE GRÁFICOS.....	ii
LISTA DE TABELAS.....	iv
RESUMO.....	vi
ABSTRACT.....	vii
1. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO.....	9
1.1. PRECEDENTES DA OMC.....	9
1.2. ACORDO SOBRE AGRICULTURA.....	18
1.3. SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS.....	21
1.4. ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS.....	25
2. O CONTENCIOSO DO ALGODÃO.....	32
2.1. PRODUÇÃO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE ALGODÃO BRASILEIRO.....	32
2.2. DISPUTA BRASIL <i>VERSUS</i> ESTADOS UNIDOS EM RELAÇÃO AOS SUBSÍDIOS PARA A PRODUÇÃO DE ALGODÃO.....	37
2.3. CENÁRIOS FUTUROS PARA PRODUÇÃO E PREÇO DO ALGODÃO.....	46
3. CENÁRIOS HIPOTÉTICOS PARA A COTONICULTURA BRASILEIRA E MUNDIAL.....	55
3.1. PRIMEIRO CENÁRIO.....	55
3.2. SEGUNDO CENÁRIO.....	58
3.3. TERCEIRO CENÁRIO.....	60
3.4. QUARTO CENÁRIO.....	61
4. CONCLUSÃO	63
5. REFERÊNCIAS	64

LISTA DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 1. DEMONSTRATIVO DE ÁREA, PRODUÇÃO TOTAL E 33
PRODUTIVIDADE DO ALGODÃO NO BRASIL NA SAFRA
2003/04, POR REGIÃO.
- GRÁFICO 2. DADOS DE PRODUÇÃO, EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO 36
DE ALGODÃO NO BRASIL DE 1996 A 2004.
- GRÁFICO 3. EFEITOS DA ELIMINAÇÃO DOS PROGRAMAS DE 48
SUBSÍDIOS NO PREÇO PAGO AO PRODUTOR DE
ALGODÃO NORTE-AMERICANOS, PARA AS SAFRAS DE
2004/05 A 2013/14.
- GRÁFICO 4. EFEITOS DA ELIMINAÇÃO DOS PROGRAMAS AO 49
ALGODÃO NA COTONICULTURA DOS ESTADOS
UNIDOS, DAS SAFRAS DE 2003/04 A 2013/14.
- GRÁFICO 5. EFEITOS DA ELIMINAÇÃO DOS SUBSÍDIOS NORTE- 50
AMERICANOS NO PREÇO DO ALGODÃO NO MERCADO
INTERNACIONAL, PARA AS SAFRAS DE 2004/05 A
2013/14.
- GRÁFICO 6. REFLEXOS DA ELIMINAÇÃO DOS PROGRAMAS AO 51
ALGODÃO NORTE-AMERICANOS NA EXPORTAÇÃO DE
ALGODÃO NA AUSTRÁLIA, PARA SAFRAS 2004/05 A
2013/04.
- GRÁFICO 7. REFLEXOS DA ELIMINAÇÃO DOS PROGRAMAS DE 52
SUBSÍDIOS AO ALGODÃO NORTE-AMERICANO NA
EXPORTAÇÃO DO ALGODÃO DO BRASIL, PARA SAFRAS
DE 2004/05 A 2013/14.
- GRÁFICO 8. CENÁRIO DE EXPORTAÇÃO DE ALGODÃO MUNDIAL 56
SEM SUBSÍDIOS AOS PRODUTORES NORTE-
AMERICANOS

GRÁFICO 9. PRODUÇÃO E EXPORTAÇÃO DE ALGODÃO BRASILEIRO, DAS SAFRAS 2002/03 A 2008/09.	58
GRÁFICO 10. CRÉSCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES AUSTRALIANAS DE ALGODÃO, SAFRAS DE 2002/03 A 2008/09 (1.000/T).	59
GRÁFICO 11. REDUÇÃO DA PRODUÇÃO DE ALGODÃO NO MUNDO, PARA SAFRAS DE 2003/04 A 2008/09, (1.000/T).	60
GRÁFICO 12. CENÁRIO HIPOTÉTICO PARA PRODUÇÃO E CONSUMO DE ALGODÃO NO BRASIL, DE 2000 A 2009 (1.000/T).	62

LISTA DE TABELAS

TABELA 1.	DADOS DE ÁREA, PRODUÇÃO TOTAL E PRODUTIVIDADE DO ALGODÃO NO BRASIL NA SAFRA 2003/04, POR REGIÃO.	33
TABELA 2.	DADOS DE PRODUÇÃO, EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO DE ALGODÃO NO BRASIL DE 1996 A 2004.	36
TABELA 3.	EFEITOS DA ELIMINAÇÃO DOS PROGRAMAS DE SUBSÍDIOS NO PREÇO PAGO AOS PRODUTORES DE ALGODÃO NORTE-AMERICANOS, PARA AS SAFRAS 2004/05 A 2013/14.	48
TABELA 4.	EFEITOS DA ELIMINAÇÃO DOS PROGRAMAS AO ALGODÃO NA COTONICULTURA DOS ESTADOS UNIDOS, PARA AS SAFRAS 2004/05 A 2013/14.	49
TABELA 5.	EFEITOS DA ELIMINAÇÃO DOS SUBSÍDIOS NORTE-AMERICANOS NO PREÇO DO ALGODÃO NO MERCADO INTERNACIONAL, PARA AS SAFRAS DE 2004/05 A 2013/14.	50
TABELA 6.	REFLEXOS DA ELIMINAÇÃO DOS PROGRAMAS AO ALGODÃO NORTE-AMERICANOS NA EXPORTAÇÃO DE ALGODÃO NA AUSTRÁLIA, PARA SAFRAS 2004/05 A 2013/04.	52
TABELA 7.	REFLEXOS DA ELIMINAÇÃO DOS PROGRAMAS DE SUBSÍDIOS AO ALGODÃO NORTE-AMERICANO NA EXPORTAÇÃO DO ALGODÃO DO BRASIL, PARA SAFRAS DE 2004/05 A 2013/14.	53
TABELA 8.	CENÁRIO DE EXPORTAÇÃO DE ALGODÃO MUNDIAL SEM SUBSÍDIOS AOS PRODUTORES NORTE-AMERICANOS (1.000/T)	56

TABELA 9. PRODUÇÃO E EXPORTAÇÃO DE ALGODÃO BRASILEIRO, DAS SAFRAS 2002/03 A 2008/09 (1.000/T).	57
TABELA 10. CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES AUSTRALIANAS DE ALGODÃO, SAFRAS DE 2002/03 A 2008/09 (1.000/T).	59
TABELA 11. REDUÇÃO DA PRODUÇÃO DE ALGODÃO NO MUNDO, PARA SAFRAS DE 2003/04 A 2008/09, (1.000/T).	60
TABELA 12. CENÁRIO HIPOTÉTICO PARA PRODUÇÃO E CONSUMO DE ALGODÃO NO BRASIL, DE 2000 A 2009 (1.000.T).	61

RESUMO

A criação da Organização Mundial do Comércio, na última rodada de discussão multilateral do antigo GATT, permitiu que fossem discutidos temas como o Acordo da Agricultura e Subsídios, assuntos de grande interesse para os países em desenvolvimento que sempre tentaram colocar em pauta, mas não eram aceitos pelos países desenvolvidos. Uma vez aprovados, possibilitaram que países em desenvolvimento reclamassem dos subsídios concedidos a países desenvolvidos na área agrícola. A solicitação brasileira de estabelecimento de um Painel, na OMC, para investigar os subsídios proibidos concedido pelos Estados Unidos para seus produtores de algodão, fez com que a OMC, pela primeira vez, em toda história da Organização, questionasse o uso desses subsídios. A vitória brasileira, no caso do algodão, abriu um precedente para a reclamação dos países em desenvolvimento contra outros subsídios proibidos destinados a outros produtos agrícolas pelos países desenvolvidos.

Este trabalho analisa a criação da OMC e os fatores que permitiram a discussão de temas como a Agricultura e Subsídios. Verifica de que forma o Brasil retomou as exportações de algodão, após anos importando a fibra. Aborda o desenrolar da batalha judicial na OMC no caso dos subsídios ao algodão norte-americano e apresenta, com base em dados atuais de produção e exportação, alguns cenários possíveis de acontecer como o algodão brasileiro e mundial.

ABSTRACT

The creation of the World Trade Organization allowed that subjects were discussed, such as the Agreement of Agriculture and Subsidies. Subjects these, that the developing countries had always tried to place in guideline for voting, however never were accepted by the developed countries. Once approved, they made it possible that developing countries complained of the subsidies granted by countries developed in the agricultural area. The Brazilian request of establishment of a panel, in the WTO, to investigate the forbidden subsidies granted by the United States for its producers of cotton, allowed that WTO, for the first time, in all history of the Organization, questioned the use of these subsidies. The Brazilian victory, in the case of the cotton, opened a precedent for the claim of the developing countries against other forbidden subsidies, destined to other agricultural products by the developed countries.

This work will analyze the creation of the OMC and the factors that allowed the discussion of subjects such as Agriculture and Subsidies. We will also verify how Brazil retarded exporting cotton, after years of importing. We will demonstrate the evolution of the judicial battle in the OMC in the case of the subsidies to the North American Cotton. We will present, based on actual facts, of possible production and exportation, some scenes that may happen with the Brazilian and world-wide cotton.

INTRODUÇÃO

A tentativa de reduzir a onda de protecionismo comercial causada pela Segunda Guerra mundial resultou em um acordo multilateral de tarifas de comércio denominado de GATT – General Agreement on Tariffs and Trade – ratificado por 23 países, inclusive o Brasil, em 1947. O GATT representa a vontade dos países em restabelecer a ordem do comércio internacional, através da diminuição das tarifas para as trocas comerciais.

Este acordo perdurou até os Estados-membros compreenderem que ele já não condizia com a evolução do comércio mundial, decorrida das mudanças no cenário internacional. O avanço da globalização, o aumento da interdependência entre os países, as novas tecnologias, a constituição de novos países trouxeram a necessidade de criação de um órgão supranacional para gerir e regular os conflitos econômicos internacionais.

A criação da Organização Mundial do Comércio veio para suprir essa necessidade. Ratificada em 1995, depois de exaustiva seqüência de reuniões entre países membros do GATT, a OMC surgiu com a promessa de ser a coluna mestra dentro de um novo sistema de comércio internacional, mais integrado e estável.

No âmbito das regras da OMC criou-se um sistema de solução de controvérsias para os membros signatários, que é considerado um dos mais significativos resultados da Rodada Uruguai – criadora da OMC. O órgão de solução de controvérsias determina o modo pelo qual as divergências comerciais entre os estados-membros são resolvidas, agindo como uma espécie de “tribunal” da OMC.

A OMC e seu Órgão de Solução de Controvérsias é tido, pelo Brasil e outros países em desenvolvimento, como a melhor defesa em termos de direito comercial internacional. É um sistema que protege os estados-membros das políticas abusivas dos países desenvolvidos. Representa a modernização da estrutura legal brasileira, necessária para a inserção do Brasil na ordem econômica mundial¹.

¹ GOYOS, Durval de Noronha. **A OMC e os tratados da Rodada Uruguai**. São Paulo. Observador Legal, 1994.

Este trabalho apresenta a reclamação do Brasil contra os Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias, pelos subsídios concedidos aos produtores norte-americanos de algodão. São consideradas também as repercussões inerentes ao caso e sua importância para o comércio internacional, principalmente para os países em desenvolvimento.

Os objetivos específicos são:

- a) compreender a criação da Organização Mundial do Comércio;
- b) descrever o acordo sobre a Agricultura no contexto da OMC;
- c) descrever o acordo sobre Subsídios Agrícolas da OMC;
- d) verificar o funcionamento do Órgão de Solução de Controvérsias;
- e) investigar a produção e a exportação de algodão brasileiras;
- f) analisar os principais argumentos brasileiros no caso Brasil *versus* Estados Unidos referente aos subsídios para a produção de algodão;
- g) mensurar os impactos da possibilidade de redução de subsídios na produção do algodão brasileiro;
- h) verificar através de cenários hipotéticos possíveis contextos para a produção de algodão brasileiro e mundial.

Os dados para a realização deste trabalho são levantados através de pesquisas bibliográficas, utilizando-se como referência livros e publicações periódicas.

O primeiro capítulo busca responder aos quatro primeiros objetivos específicos, que tratam de compreender a criação da OMC, descrever o acordo sobre a Agricultura e sobre Subsídios e verificar como funciona, na teoria, o Órgão de Solução de Controvérsias. Aborda-se a formação da Organização Mundial do Comércio, desde seu predecessor o GATT, até as rodadas de negociação para a formação de uma organização responsável por regular o comércio internacional.

Este capítulo divide-se em três tópicos. O primeiro, refere-se ao assunto agricultura – um dos temas mais difíceis discutidos na Rodada Uruguai, devido a interesses distintos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. O segundo tópico trata dos subsídios, um assunto que interessa muito aos países em desenvolvimento, os quais mais sofrem os efeitos negativos desta prática de política econômica. O terceiro tópico aborda o Órgão de Solução de Controvérsias,

responsável por fortalecer juridicamente a OMC, contra violações dos artigos do acordo.

Para a elaboração deste primeiro capítulo foi realizado um levantamento bibliográfico em livros e informações extraídas da Internet.

O segundo capítulo está dividido em 2 tópicos. O primeiro trata da importância do algodão para o Brasil. O segundo, do estabelecimento de Painel, a pedido do Brasil, para a investigação da concessão de subsídios aos cotonicultores norte-americanos, prática, como será vista, proibida pela OMC.

Neste capítulo a metodologia empregada foi pesquisas bibliográficas e levantamento de dados em jornais e revistas

No terceiro e último capítulo trabalha-se hipóteses para o algodão brasileiro. Apresenta-se a mensuração dos impactos de uma possível redução de subsídios norte-americanos ao algodão. O capítulo apresenta uma série de tabelas e gráficos compostos por quatro cenários, criados através de situações que podem afetar o comportamento da produção de algodão brasileiro. A partir de informações atuais desenha-se quatro cenários hipotéticos, que poderão beneficiar ou não a cotonicultura brasileira.

O primeiro cenário trata da hipótese de diminuição dos subsídios norte-americanos e seu reflexo na produção e exportação do algodão brasileiro.

O segundo cenário trata da possibilidade do aumento da produção australiana de algodão influenciar negativamente nas exportações de algodão brasileiro.

O terceiro cenário hipotético trata da redução da produção de algodão no Brasil devido à diminuição da área plantada, sendo esta substituída pela plantação de soja.

O quarto cenário reflete um aumento da produção de algodão brasileiro ocasionado pelo aumento da demanda interna pela fibra.

A metodologia utilizada neste terceiro capítulo foi o levantamento de dados e informações em periódicos na internet e suas respectivas interpretações, para o desenvolvimento dos cenários futuros.

1. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

1.1. Precedentes da OMC

O presente capítulo analisa a formação da OMC e o seu papel de solução de controvérsias, o que possibilitará um melhor entendimento do tema proposto neste trabalho.

Para examinar a situação econômica mundial e a relação com a Organização Mundial do Comércio, primeiramente traça-se um panorama político econômico internacional.

Do fim da 2ª Grande Guerra até a queda do muro de Berlim o sistema internacional caracterizou-se, basicamente, pela prevalência de polaridades definidas, seja Leste/Oeste seja Norte/Sul. O sistema internacional era turbulento, carregado de valores distintos a respeito de como organizar os aspectos econômicos². Todas as nações sentiam a necessidade da criação de regras para a gestão do comércio mundial.

Após a 2ª Grande Guerra o mundo encontrava-se marcado fortemente pelo protecionismo e barreiras aduaneiras ao comércio internacional, como reflexo do período entre guerras. Na tentativa de liberalização dos mercados foi criado, na conferência de Breton Woods, a Organização Internacional do Comércio (ITO) a ser ratificada na Conferência de Havana. A ITO, nunca saiu do papel, pois não foi aprovada pelo congresso norte-americano, por medo de restringir excessivamente a soberania do país na área do comércio exterior³. Surgiu em seu lugar o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT – *General Agreement on Tariffs And Trade*) como uma tentativa de sair deste impasse e garantir uma maior abertura comercial e acesso mais equitativo aos mercados por parte de seus signatários⁴. O que forçou a ratificação do GATT pelos Estados Unidos foi, por um lado, a tensão decorrente das relações entre os Estados Unidos e a União Soviética⁵, e por outro a política para o liberalismo

² LAFER, Celso. **A OMC e a Regulamentação do Comércio Internacional: Uma Visão Brasileira**. Porto Alegre Livraria do advogado, 1998. p 20

³ THARSTENSEN, Vera. **OMC. As Regras De Comércio Internacional E A Nova Rodada De Negociações Multilaterais**. 2ed. São Paulo: Aduaneiras.2001 P. 30.

⁴ REGO, Elba Cristina Lima, **Do GATT à OMC: O que Mudou, como Funciona e para onde Caminha o Sistema Multilateral de Comércio**, pg 5. Disponível em:

<<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/gatt.pdf>>. Acesso em 24. nov. 2004.

⁵ VALLS, Lia **Histórico da Rodada Uruguai do GATT**, pg 2. Disponível em:

<http://www.ie.ufrj.br/ecex/pdfs/historico_da_rodada_uruguai_do_gatt.pdf>. Acesso em 24. nov. 2004

pregada pelos EUA, a qual afirmava que a economia de um país estava ligada às políticas comerciais e eram estas que impulsionavam um sistema multilateral de comércio.

O Acordo tinha um único objetivo: a liberalização do comércio mundial¹. O GATT entrou em vigor em 1948 e foi assinado, originalmente, por 23 países, entre eles o Brasil¹. De um simples acordo o GATT se transformou, na prática, embora não legalmente, em um órgão internacional, passando a fornecer a base institucional como coordenar e supervisionar as regras do comércio – sem obter uma personalidade jurídica própria⁴, era apenas um tratado multilateral. O Acordo emergiu de negociações que visavam remover barreiras ao comércio e não de negociações que tivessem por objetivo o estabelecimento de regras gerais de comportamento das relações comerciais entre os países. Seus idealizadores acreditavam que a cooperação comercial aumentaria a interdependência entre os países e ajudaria a reduzir os riscos de uma nova guerra mundial⁴.

De todo modo, para a época em que foi criado, o GATT, em poucos artigos, num acordo exemplar, extremamente denso e articulado, serviu para reger uma expressão fabulosa do comércio internacional. A sua importância é tamanha que é descrita como o único tratado multilateral que estabelece regras para o comércio internacional, para as negociações e para a resolução de disputas e controvérsias na área comercial¹. É descrito pelo ex-embaixador do Brasil, Celso Lafer, como GATT à la carte, em função de sua natureza estritamente contratual, pois era concebido apenas como uma relação jurídica entre partes contratantes, onde estes poderiam escolher os protocolos aos quais iriam aderir².

Isto significa dizer que o GATT não era um organismo internacional como o Fundo Monetário Internacional. Era um simples acordo, assinado por países que desejassem fazer parte, que eram denominados de partes contratantes⁴. Neste sentido

¹ GOYOS. **A OMC e os tratados ...** op.cit p.11.

¹ id.

⁴ REGO. op. cit. p.5.

⁴ ibid. p.4

¹ GOYOS. **A OMC e os tratados ...** op. cit p. 11

² LAFER. op.cit p. 24.

⁴ REGO. op. cit p. 3.

o GATT não possuía poder disciplinatório sobre países signatários. Em princípio, as regras do GATT seriam funcionais, na medida em que os países as considerassem adequadas para a condução de suas relações comerciais⁵.

O GATT, para a época, foi o suficiente para regular a expansão do comércio internacional, fundamentada em duas regras básicas que buscavam a redução das barreiras comerciais: a cláusula da nação mais favorecida, que garantia a multilateralização do processo, ou seja, ninguém podia tratar os parceiros de forma diferente, garantia a concessão automática dos benefícios negociados entre dois Membros signatários para todos os Membros do acordo⁶; e a cláusula da reciprocidade, ou seja, a não discriminação entre produto importado e produto nacional. A primeira beneficia automaticamente países com menor poder de barganha, por reduzir tarifas negociadas bilateralmente por grandes produtores e importadores. E a última cláusula é entendida como um estímulo às negociações, para que nenhum país liberasse seu mercado de forma unilateral protegendo os países mais fracos⁴.

O Acordo foi o primeiro tratado multilateral que estabeleceu regras para o comércio internacional, ao mesmo tempo em que era o principal organismo internacional para as negociações de comércio internacional e de solução de disputas na área⁷. Desde sua criação, o GATT contribuiu efetivamente para a remoção das barreiras comerciais mundiais, porém nunca teve poder suficiente para impedir que alguns de seus signatários se desviassem por caminhos protecionistas. Isto se deveu, em parte, à fragilidade do seu mecanismo de solução de controvérsias⁴.

O GATT, além de um foro de negociações, também era o árbitro das regras de liberalização do comércio negociada entre as partes. Casos de conflitos eram levados a painéis criados pelo próprio GATT, que podia autorizar medidas de retaliação. Mas um dos principais problemas do Acordo era que as partes que perdiam o painel podiam bloquear a sua adoção. Apesar de não ter força de um tribunal, o GATT exercia forte pressão política para que as partes do acordo cumprissem as regras preestabelecidas.

⁵ VALLS. op. cit. p. 3.

⁶ GOYOS Junior, Durval de Noronha. **O Direito do Comércio Internacional**. São Paulo: Observador Legal. 1997. p. 12.

⁴ REGO. op. cit. p. 4.

⁷ GOYOS Júnior, Durval de Noronha. **GATT, MERCOSUL & NAFTA**. 2º ed. São Paulo: Observador Legal, 1996 pg. 9

⁴ REGO. op. cit. p. 10.

A explicação disto é de caráter institucional, ou seja, os países que faziam parte do GATT eram partes contratantes, então o Acordo não possuía poder disciplinatório sobre os signatários do contrato⁵.

O mecanismo de solução de disputas comerciais é responsável por levar efetividade a uma organização: é ele que assegura a previsibilidade e segurança nas relações jurídicas entre os seus Estados-partes. Tal mecanismo existia no GATT, porém não era suficientemente presente no Acordo. Não havia um corpo sólido de regras e procedimentos no qual pudesse se apoiar um Estado que julgasse estar sendo prejudicado pelas políticas comerciais adotadas por qualquer outro⁸. No âmbito do GATT, quando havia uma controvérsia, era necessário um acordo entre as partes. Caso não fosse possível, instaurava-se um painel, que elaborava um relatório a ser aprovado pelas partes. Como a parte perdedora se opunha, o relatório nunca adquiria efetividade, impedindo que as normas estabelecidas pelo GATT fossem aplicadas.

Então, o sistema de solução de controvérsias do GATT foi um dos principais motivos que causou a transformação do Acordo, pois qualquer país podia bloquear uma queixa, um caso, um painel, portanto impedir que outro Estado pudesse procurar ter ressarcimento ou satisfação de seus direitos violados, através de um processo de solução de controvérsias que fosse mandatário⁶. Além da falta de poder, não havia qualquer prazo para os painéis criados pelo GATT concluírem seu relatório, de forma que acabavam estendendo seu trabalho por um lapso temporal extremamente prolongado, o que gerava grande incerteza⁹.

Ainda durante a Guerra Fria, o sistema multilateral de comércio, era questionado, visto que as nações por todo globo davam mais importância e preferência por acordos bilaterais, para a formação de blocos regionais.

⁵ VALLS, op.cit. p 3.

⁸ GEHRKE, Ana Paula. **A Solução de Controvérsias na OMC**. Site do Curso de Direito da UFSM. Santa Maria – RS. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/direito/artigos/internacional/solucao-omc.htm>>. p. 1. Acesso em 29.set.2004.

⁶ GOYOS **O Direito do Comércio**op.cit. p. 12.

⁹ FELIX, Ana Cristina Azevedo de Carvalho. **A Solução de Controvérsias na OMC**. Disponível em <www.ccj.ufpb.br/primafacie/revista/jul_dez_02.htm>. p.4. Acesso em 29. set. 2004.

Dentre muitos exemplos podemos citar alguns mais importantes a título de ilustração: a Comunidade Européia, NAFTA e o MERCOSUL³.

O país “vencedor” da Guerra Fria, os Estados Unidos, impôs-se ao mundo como a única potência política, econômica e militar, porém no campo comercial era constantemente desafiado pela Comunidade Européia, Japão e China³. Os novos países industrializados tornam-se detentores das vantagens comparativas em produtos manufaturados. Avançam as inovações tecnológicas, acirrando a concorrência entre os países desenvolvidos e acelerando o processo de transformação em seus processos produtivos⁵.

As recessões econômicas dos anos 70 e 80, relacionadas ao choque do petróleo, levaram os governos dos países desenvolvidos a adotarem medidas protecionistas para seus mercados, ação denominada de “neoprotecionismo”⁴, como foi o caso da União Européia, à qual foi concedido pelo GATT um *waiver**, dispensando-a das obrigações e permitindo que ela praticasse uma política extremamente protecionista como parte de sua Política Agrícola Comum (PAC), sendo fator fundamental para a constituição do Mercado Comum Europeu. O protecionismo gerado pelo PAC foi rapidamente copiado pelo segundo maior pólo de produção agrícola do mundo os Estados Unidos⁶.

Um fato marcante das últimas décadas é a interdependência econômica e a globalização das economias, principalmente do mercado financeiro, da produção, e a difusão e a criação de novas tecnologias que trouxeram uma rápida aceleração dos fluxos comerciais. A consequência desse novo contexto tem sido uma mudança drástica na maneira como os negócios são realizados, passando de uma base nacional para a internacional, reforçando o processo de globalização das atividades econômicas e contribuindo para a dinâmica do crescimento econômico e de novos padrões de produção e de comércio³.

³ THARSTENSEN. op. cit. p 23.

³ *ibid.* p. 22.

⁵ VALLS. op. cit. p. 6.

⁴ REGO. op. cit. p. 7.

* O GATT permitia que uma Nação fosse dispensadas de obrigações adquiridas, por meio de voto por consenso.

⁶ GOYOS. **O Direito do Comércio...** op.cit. p. 13.

³ THARSTENSEN. op. cit. p.30.

O confronto do multilateralismo, pregado pela liberalização do comércio defendido pelo GATT, e o regionalismo, seguindo a tendência mundial de acordos e formação de blocos regionais, formaram um novo cenário que parecia caminhar para as constituições de blocos fechados e guerras comerciais. Chegou a ser apontado como fatores indicativos da falência dos princípios do GATT no ordenamento do comércio mundial. Relações bilaterais e práticas discriminatórias tenderiam a ser privilegiadas, o que penalizaria principalmente os países com pequeno poder no comércio mundial⁵.

Sentiu-se a necessidade da constituição de um novo organismo capaz de lidar com todos estes problemas mundiais decorrentes da globalização e o regionalismo. Estes não estavam previstos nas normas regulatórias do GATT de 1947. O sistema internacional estava se tornando mais complexo, porém faltava um forte sistema de solução para as disputas que estavam em pauta.

A onda protecionista e outros movimentos reforçaram a percepção de que as regras multilaterais de comércio eram insuficientes para dar conta da nova realidade do comércio internacional. Não havia um acordo sobre salvaguardas, e as regras para a imposição dos direitos para compensar a existência de “dumping” ou subsídios eram bastante precárias, sendo utilizadas de forma discriminatória e protecionista⁴. Daí a importância da criação e do papel da Organização Mundial do Comércio (OMC), como coordenadora e supervisora das regras do comércio internacional³.

O sistema de regras internacionais como conhecemos hoje foi estabelecido através de oito rodadas de negociações internacionais. Os objetivos mais amplos das novas normas, além da maior previsibilidade das condições em que operam o comércio internacional, são a garantia de acesso aos mercados e a competição justa.

Para discutir a criação de novas regras para a gestão da economia mundial e o comércio internacional os países signatários do GATT, realizavam rodadas de negociações. As cinco primeiras (Genebra – 1947; Annecy – 1949; Torquay – 1950-51; Genebra – 1955-56 e Dillon – 1960-61) trataram basicamente de reduções tarifárias. A Rodada Kennedy (1964-1967) trouxe aos países em desenvolvimento a percepção de que seus interesses nas negociações não eram atendidos.

⁵ VALLS. op. cit. p.1.

⁴ REGO. op.cit. p.10.

³ THARSTENSEN. op. cit. p. 26.

A rodada seguinte foi denominada de Rodada Tóquio (1973 – 1979), nesta negociação, os países trataram de discutir, porém sem sucesso, questões como a normatização do comércio agrícola e a criação um acordo de salvaguardas⁴. A Rodada de Tóquio trouxe à tona novos problemas que induziram ao questionamento dos princípios e da estrutura do GATT⁵.

Em Punta Del Este em 1986, aconteceu uma nova rodada de negociações. Esta foi a mais longa das rodadas da história do GATT. Trouxe uma clara divisão de interesses entre países desenvolvidos que defendiam a introdução de temas como serviços e propriedade intelectual e países em desenvolvimento que defendiam negociações em áreas tradicionais como a agricultura e têxteis³.

As negociações foram concluídas em 15 de dezembro de 1993 em Genebra. Somente foi possível, porque os países desenvolvidos resolveram deixar em aberto as questões mais controversas, assumindo o compromisso de continuar as discussões a respeito. Podem ser consideradas as mais amplas discussões sobre questões econômicas já realizadas até hoje, cobrindo uma extensa gama de assuntos, alguns deles extremamente polêmicos. Dela participaram países de diversos tamanhos, estágios de desenvolvimento e estrutura econômica⁴.

Um forte motivo que fez com que os países desenvolvidos aceitassem discutir assuntos como subsídios e agricultura foi o fato de que os EUA estavam buscando uma redução nos níveis de apoio domésticos, já que sua economia não tinha mais condições comparativas de vencer uma guerra internacional de subsídios. A União Européia e o Japão, por outro lado, resistiram a uma maior limitação na área sendo os grandes responsáveis pelos modestos resultados atingidos, bem como pela delonga na conclusão da Rodada Uruguai¹.

A OMC é a grande expressão do aprofundamento e alargamento da lógica da globalização econômica pós-guerra fria.

⁴ REGO. op.cit. p 6.

⁵ VALLS. op. cit. p 7.

³ THARSTENSEN. op. cit. p 38.

⁴ REGO. op.cit. p. 6.

¹ GOYOS A OMC e os Tratados.... p .86.

Esta lógica exprime-se, em primeiro lugar, pela nova abrangência dos Membros da OMC: países desenvolvidos, em desenvolvimento, antigos países socialistas em transição para uma economia de mercado². Em resumo, a OMC é a organização que coordena as negociações das regras do comércio internacional e supervisiona a prática destas, bem como gerencia a negociação de novas regras ou temas relacionados ao comércio. O termo GATT ficou estabelecido para designar o conjunto de todas as normas sobre o comércio negociadas desde 1947, além das modificações introduzidas durante a Rodada Uruguai. Assim o GATT morreu como órgão internacional, mas está vivo como sistema de regras internacionais³.

Grosso modo, os principais resultados da Rodada Uruguai foram a criação da Organização Mundial do Comércio, estabelecida para preservar os princípios fundamentais e a favorecer a consecução dos objetivos que informam este sistema multilateral de comércio, os quais ficam listados abaixo⁴.

- a) Corte médio de 37% das tarifas de importação internacionais;
- b) Reincorporação dos produtos agropecuários ao sistema multilateral de comércio.
- c) Incorporação dos produtos têxteis ao sistema multilateral de comércio.
- d) Aumento percentual das linhas de produtos consolidados;
- e) Inclusão do setor serviços no sistema multilateral de comércio;
- f) Garantia de proteção aos direitos de propriedade intelectual relacionados ao comércio;
- g) Aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial, com a negociação de um acordo sobre salvaguardas e o aperfeiçoamento dos códigos sobre subsídios e medidas *antidumping*.
- h) Criação de um novo sistema de solução de disputas comerciais.

² GOYOS A OMC e os Tratados.... p.86.

³ THARSTENSEN. op. cit. p 40.

⁴ REGO. op.cit. p 9.

Um dos pontos importantes da Rodada Uruguaí foi a determinação de que só poderiam ser Membros da OMC os participantes que aceitassem todos os acordos como um conjunto não dissociável (*single undertaking*)³.

Ou seja, cada Membro deveria aceitar os termos e condições do GATT 1947, bem como do GATT 1994 sem reservas, na sua integralidade¹. Este dado serve para medir o novo rumo pelo qual a OMC pretende trilhar, deixando de ser, como se referiu Lafer, um Acordo “à la carte” onde cada signatário assinava apenas alguns pontos que mais lhe interessava, para assumir o papel de instituição permanente, com personalidade jurídica própria⁴ e regras para a gestão do comércio mundial. É preciso ter em mente que, no que se refere ao sistema multilateral do comércio aberto, a bíblia é a OMC⁶.

O tema referente a OMC é bastante amplo. Com a finalidade de conduzir este trabalho ao tema proposto, tratam-se apenas três dos pontos anteriormente citados. O primeiro diz respeito a produtos agrícolas, posteriormente aborda-se a questão dos subsídios e, por último o sistema de solução de controvérsias.

¹ GOYOS. **A OMC e os Tratados** ... p. 27.

⁴ REGO. *op.cit.* p 10.

⁶ GOYOS. **O Direito do Comércio**...p. 16.

³ THARSTENSEN. *op.cit.* p 43.

1.2. Acordo Sobre Agricultura

Os EUA, principal vitorioso da Segunda Guerra Mundial, então a principal economia do mundo e força motriz para a liberalização comercial internacional, sob a pressão de seu *lobby* agrícola, impediu a sua própria inclusão no GATT 1947, porque isto afetaria a política interna de suporte à agricultura. Esta situação foi refletida na divisão de produtos entre primários e não primários no artigo XVI, permitindo subsídios para os alimentos e não para os últimos. Assim em 1955 os EUA obtiveram uma exclusão do setor agrícola no âmbito do GATT.

A agricultura é um assunto que está em pauta desde a constituição do GATT 1947 e foi um dos temas de mais difícil negociação, por bater de frente com vários interesses de comércio exterior. Devido ao protecionismo que os países desenvolvidos adotavam, a agricultura foi um assunto que os países em desenvolvimento tentaram colocar na pauta de votação em diversas rodadas.

A questão ligada aos problemas relacionados aos produtos agrícolas começou a ser discutida somente a partir da Rodada Kennedy (1963-1967) e, desde a entrada da Política Agrícola Comum da Comunidade Européia, esteve sempre sujeita a inúmeras excepcionalidades.

Na rodada posterior, Tóquio (1973-1979), não se conseguiu, igualmente, decidir sobre a questão agrícola. Isto porque a Comunidade Européia insistiu no uso de salvaguardas seletivas, como forma de legalizar acordos voluntários de restrição às exportações, o que não foi aceito pelos países em desenvolvimento⁵.

No entanto, foi somente na Rodada Uruguaí (1986-1993) que a questão da agricultura, assim como a introdução de novos temas, foi aceita. As discussões levaram países desenvolvidos e em desenvolvimento a fazerem concessões de interesses para poderem chegar a um acordo final. Os países ditos de primeiro mundo queriam a introdução de novos temas como: comércio de serviços, direitos de propriedade intelectual e medidas de investimentos relacionadas ao comércio. Os países em desenvolvimento, entre os quais se sobressaíram Brasil, Índia, Argentina e

⁵ VALLS. op. cit. p. 6.

Iugoslávia defendiam que a prioridade deveria tratar de questões pendentes como o comércio de produtos agrícolas, as restrições voluntárias às exportações e o acordo de salvaguarda⁴.

No entanto, na década de 1980, esta política interna norte-americana de práticas de subsídios, estava fadada ao fim. A valorização do dólar, decorrente da política monetária restritiva e fiscal expansionista do governo e que levou a um crescente déficit público e comercial, somada à concorrência comercial, também subsidiada pela União Européia e pelo Japão, criou uma situação insustentável para o país.

A demora nas negociações da Rodada Uruguai refletiu principalmente a diversidade de interesses dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento nas negociações. De um lado, os países desenvolvidos pressionavam pela inclusão dos novos temas. Por outro lado, os países em desenvolvimento consideravam que esta inclusão tenderia a relegar ao segundo plano a questão agrícola.

O término da Rodada Uruguai, que era previsto para 1990, foi adiado devido ao impasse nas negociações agrícolas entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia⁵.

Em dezembro de 1988, foi realizada no Canadá a conferência de ministros do Meio-Termo (*Mid-Term Review*), para se avaliar os resultados conseguidos até então e se negociar os termos que permitissem a sua conclusão. Em dezembro de 1990, prazo estabelecido para o encerramento da Rodada, chegou-se novamente a um impasse em Bruxelas, principalmente na área da agricultura; a Rodada ficou bloqueada.

As negociações recomeçaram e, em dezembro de 1991, um primeiro esboço dos acordos foi completado em Genebra. As negociações entraram novamente em impasse, até que, em novembro de 1992, a CE e os EUA chegaram a um acordo sobre a área agrícola. Em julho de 1993 os Membros do QUAD – EUA, CE, Japão e Canadá – negociaram com o G7 uma forma para avançar com as negociações, principalmente na área de acesso a mercados. As negociações em Genebra recomeçaram e, foram encerradas em dezembro de 1993. O Acordo de Marraqueche, que engloba todas as

⁴ REGO. op.cit. p 7.

⁵ VALLS. op. cit . p 8.

áreas negociadas durante a rodada, foi assinado em abril de 1994. A OMC finalmente entrou em operação em janeiro de 1995³.

Todavia, o setor agrícola deveria constar das regras do GATT desde o seu início. O setor foi excluído através de derrogações ou exceções às obrigações do acordo geral. Os EUA objetivaram proteger seu mercado de importações e a CE estava em plena fase de implantação de sua PAC. Ambos subsidiavam a agricultura, mas de formas diferentes, o que impedia as negociações de redução de tarifas³.

Com a perda da posição de líder mundial dos subsídios agrícolas para a União Européia, os EUA alteraram sua política de exclusão do setor agrícola do âmbito do GATT, para favorecer uma certa liberalização do setor agrícola patrocinado pelo GATT. Essa mudança de postura face à liberalização agrícola teve o objetivo muito programático de manutenção, por um determinado tempo, das condições relativas de competitividade dos EUA com a UE, observada no final da rodada Uruguai. Tal mudança de política permitiu aos verdadeiros defensores do livre comércio o patrocínio de medidas que, se não corrigem as enormes distorções neste setor, são de fundamental importância para os países em desenvolvimento, pois estabelecem controles e meios para a obtenção de futuros progressos. O acordo sobre agricultura pode ser conhecido, em um futuro de médio prazo, como um verdadeiro divisor de águas entre uma situação de anemia, além de bizarra iniquidade, e um futuro do império da lei no cenário internacional de produtos agrícolas¹.

O objetivo acordado pelos signatários da Rodada Uruguai do GATT, em 1994, tem, no escopo do Acordo, a finalidade de estabelecer um sistema de comércio agrícola justo e com orientação de mercado e de iniciar um processo de reforma da negociação de compromissos de apoio e proteção, por intermédio do estabelecimento de regras e disciplinas do GATT, fortalecidas e operacionalmente mais eficazes.

³ THARSTENSEN. op. cit. p.39.

³ ibid. p. 67.

¹ GOYOS . **A OMC e os Tratados** ... p. 40.

O objetivo acima mencionado consiste em proporcionar reduções progressivas substanciais em matéria de apoio e proteção à agricultura*.

A inserção da agricultura abriu espaço para o debate sobre a redução dos subsídios às exportações e sobre os apoios domésticos aos produtores, trazendo novas esperanças, à curto prazo, para que as novas regras estabelecidas pelo acordo agrícola sejam obedecidas pelos principais parceiros comerciais, notadamente os EUA¹.

Apesar do setor agrícola representar na época apenas 13% do comércio mundial, houve forte pressão política dos agricultores dos países desenvolvidos, que se posicionavam contra a redução dos apoios de seus governos ao setor³. Antes da Rodada Uruguai, a questão dos subsídios estava fora de controle. O cenário era de grandes abusos comerciais e, sem dúvida, um dos grandes responsáveis pela desigualdade entre os países, distorcendo as trocas comerciais, penalizando os consumidores, agindo de forma a aniquilar a economia dos países menos desenvolvidos e onerar as finanças públicas¹. Estes subsídios são tão significativos que implicam em uma redução de cerca de 20% nos preços agrícolas⁷.

O Acordo do GATT 1994, quando trata sobre subsídios, tem o objetivo de definir, dentro do contexto do comércio internacional, o conceito de subsídios, bem como de estabelecer regras para a sua aplicação, de forma que a utilização deste artifício político e econômico não distorça nem crie barreiras aos fluxos de comércio³.

1.3. Subsídios Agrícolas

Neste ponto chega-se a uma indagação: o que são subsídios para a OMC? É tudo aquilo que implica em um custo para o governo, de um lado, e em um benefício para quem o recebe⁶. Portanto, é tudo o que o governo faz e que possa lhe custar alguma coisa.

* Resultados da Rodada Uruguai do GATT, p. 26.

¹ GOYOS. **A OMC e os Tratados** ...p. 41.

³ THARSTENSEN. op. cit. p.68.

¹ GOYOS. **A OMC e os Tratados** ...p 36.

⁷ GOYOS. **GATT, MERCOSUL** ...p. 38.

³ THARSTENSEN. op. cit. p .133.

⁶ GOYOS. **O Direito do Comércio**...p. 44.

Pode ser o pagamento para uma empresa, a renúncia fiscal, a provisão de bens e serviços etc. A OMC possui uma definição bastante ampla do significado de subsídios. No entanto, o que se expressa nas linhas acima, pode ser considerado a essência do seu significado³.

De outra forma, o significado de subsídios pode ser didaticamente apresentado da seguinte forma:

i) um subsídio existe se houver uma contribuição financeira de um governo ou órgão público dentro do território de um Membro quando:

- a) a prática do governo implicar em uma transferência direta de fundos, como doações, empréstimos, aporte de capital ou transferência direta ou potencial de fundos; ou implicar em uma obrigação, como garantias de empréstimos;
- b) a receita para o governo for perdoada ou não recolhida, como no caso de incentivos fiscais ou créditos fiscais;
- c) o governo fornecer bens ou serviços, além da infra-estrutura, ou através da compra de bens;
- d) o governo fizer pagamentos através de um mecanismo de apoio ou determinar a um órgão privado que execute alguma das atividades acima, cuja prática não difere da do governo;
- e) ou se existir alguma forma de apoio à renda ou preço.

ii) a segunda condição para um subsídio existir é um benefício ser conferido. Benefício é aqui entendido como uma vantagem dada a uma empresa ou indústria, que, através de uma ação do governo, tenha termos mais vantajosos que a prática comercial do mercado.

iii) a terceira condição para que um subsídio seja proibido ou acionável é que seja específico. Para determinar se um subsídio é específico a uma empresa ou indústria, ou grupo de indústrias, dentro da jurisdição da autoridade que o concede, os seguintes princípios devem ser aplicados:

³ THARSTENSEN. op. cit. p 134.

- a) o subsídio é específico se a autoridade ou a legislação pertinente explicitamente limitar o acesso a um subsídio para certas empresas ou indústrias;
- b) o subsídio não é específico se a autoridade ou a legislação estabelecer critérios objetivos ou condições de elegibilidade para o subsídio e para a sua quantia, desde que a elegibilidade seja automática e claramente determinada em lei;
- c) na determinação da especificidade outros fatores podem ser considerados como: o uso de um programa de subsídios para um número limitado de empresas.

Para compreender melhor, a expressão “indústria doméstica” refere-se aos produtores domésticos, como um todo, de produtos similares ou daqueles cuja produção coletiva constitua uma proporção majoritária da produção total.

O acordo sobre os subsídios dentro do âmbito da OMC passará a cuidar somente daqueles que são específicos. Por subsídios específicos podemos entender aqueles destinados apenas para um tipo de empresa⁶. O acordo, então, passa a definir três grandes grupos de subsídios, utilizando a analogia das luzes de um semáforo. Existem os subsídios vermelhos, que são proibidos. Depois os subsídios denominados de amarelos, que são os que obrigam uma empresa nacional a utilizar insumos e componentes locais. Por fim, existem os subsídios verdes, que são os que não são acionáveis.

A classificação pode ser mais bem entendida da seguinte maneira, segundo Vera Tharstensen³:

SUBSÍDIOS VERMELHOS OU PROIBIDOS:

Dois tipos de subsídios devem ser considerados proibidos:

- subsídios vinculados ao desempenho das exportações, por lei ou de fato, sob condições únicas;
- subsídios vinculados ao uso de bens domésticos de preferência a bens importados sob condições únicas.

⁶ GOYOS. **O Direito do Comércio...**p. 44.

³ THARSTENSEN. *op.cit.* p.135.

Nesta primeira classificação, há dois tipos de recursos previstos. Se um Membro tiver razões para acreditar que um subsídio proibido está sendo concedido por outro Membro, ele pode: pedir consultas ao outro Membro e chegar a uma solução satisfatória; e/ou pedir o estabelecimento de um painel para analisar o conflito, dentro do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC e, se for o caso, aplicar contramedidas apropriadas, caso o outro Membro não acabe com a prática do subsídio.

SUBSÍDIOS AMARELOS OU ACIONÁVEIS

São considerados subsídios acionáveis os que causam dano ou grave prejuízo à indústria doméstica.

No caso de subsídios acionáveis dois tipos de recursos foram previstos. Se um Estado signatário acredita que outro Membro está causando graves prejuízos ou danos a sua indústria, ou estiver anulando os benefícios por ele já negociados, poderá seguir os procedimentos de consulta com o outro Membro, como nos subsídios proibidos, ou fazer um pedido de estabelecimento de um painel dentro do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC, com o intuito de conseguir o fim da prática de subsídio.

SUBSÍDIOS VERDES OU NÃO ACIONÁVEIS

Dentre eles estão:

- apoio a atividades de pesquisa dentro de contratos com firmas ou institutos de pesquisa, desde que o apoio não cubra mais do que 75% dos custos; ou 50% dos custos de atividade pré-competitiva e seja limitado aos custos de pessoal, instrumentos e equipamentos, terreno e construção, de consultorias gerais ou operacionais;
- assistência para regiões desfavorecidas no território de um Membro, dentro de um quadro de desenvolvimento, e desde que a região seja claramente definida. A região deve ser considerada desfavorecida dentro de critérios objetivos e neutros. Os critérios devem considerar pontos como renda *per capita* e desemprego.

- apoio para promover a adaptação de instalações existentes para novas exigências de ambiente e de impostos, que resultem numa carga financeira, desde que o apoio seja único e não recorrente.
- o apoio não deve cobrir os custos de substituição e operação e estar diretamente ligado a planos de diminuição de ruído e poluição. Deve estar disponível para todas as indústrias que possam adotar novos equipamentos ou processos.

1.4. Órgão De Solução De Controvérsias.

Um dos mais significativos resultados da criação da OMC é seu Órgão de Solução de Controvérsias, criado dentro do tratado denominado *Entendimento Sobre Regras e Procedimentos Governando a Resolução de Disputas*¹. Através dele, os Membros têm a possibilidade de adotar medidas de aplicação ou retaliação contra outros que adotarem medidas que são incompatíveis³.

As normas para a regulação do mercado criado pela Rodada Uruguai, a qual deu origem à Organização Mundial do Comércio, conduzem a uma interpretação comum. Porém, os Estados-Membros possuem interpretações e/ou entendimentos que geralmente não são comuns. Há sempre a possibilidade dos Membros procederem na qualificação jurídica dos fatos para legitimar sua conduta e seus interesses e é justamente para evitar o unilateralismo na interpretação das normas existentes que o Sistema de Solução de Controvérsias foi criado. É um elemento necessário para tornar a OMC um elemento central para garantir a segurança e a previsibilidade do sistema multilateral de comércio².

Segundo as Disposições Gerais, encontradas no artigo 3 no anexo 2 referente ao Entendimento Relativo as Normas e Procedimento sobre Solução de Controvérsias da Parte V sobre Prevenção e Solução de Controvérsias, define-se que o Órgão de Solução de Controvérsias (doravante denominado de OSC) é essencial

¹ GOYOS. **A OMC e os Tratados...** op.cit. p. 141.

³ THARSTENSEN. op.cit. p. 137.

² LAFER. op.cit. p. 30.

para o funcionamento eficaz da OMC e para a manutenção do equilíbrio adequado entre os direitos e as obrigações dos Membros para a pronta solução das situações em que um Membro considere que quaisquer benefícios resultantes direta ou indiretamente, dos acordos abrangidos, tenham sofrido restrições por medidas adotadas por outro Membro. Também afirma que as recomendações ou decisões formuladas pela OSC terão por objetivo encontrar solução satisfatória para a matéria em questão, de acordo com os direitos e obrigações emanados pelo presente Entendimento e pelos acordos abrangidos.

A credibilidade que se deposita neste novo sistema de controvérsias advém do seu amplo uso, do grau de implementação das decisões do Órgão e da concordância de todos os Membros pertencentes à OMC. Estas regras são aplicadas para trazer um alto grau de certeza e confiança para o comércio internacional. A meta de todo o processo é reforçar a adoção de práticas compatíveis com os acordos negociados e não punir pela adoção de práticas consideradas incompatíveis com as regras.

O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, enquanto codificação e desenvolvimento das práticas do GATT, é um sistema intergovernamental de Direito Internacional Público Econômico. Os interesses particulares, sempre presentes nas relações de mercado, atingem a OMC quando o governo do Estado Membro entender que há um interesse nacional, adaptado à natureza das controvérsias econômicas do comércio internacional e aos mecanismos clássicos da proteção diplomática². O objetivo da OMC está norteado pela idéia de que a atividade econômica é um jogo e que este, como qualquer outro jogo, tem regras que devem ser compartilhadas por todos que dele participam¹⁰. Existem estes dispositivos especiais nos seguintes acordos: Medidas Sanitárias e Fitosanitárias, Têxteis, Barreiras Técnicas, *antidumping*, Valoração Aduaneira e Subsídios³.

A partir deste ponto será explanado como funciona o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, a forma geral como deverá operar, aderindo aos princípios do

² LA FER, op.cit. p. 148.

¹⁰ LEMES, Selma Maria Ferreira. **Estudo Comparativo entre o Grupo Especial (painel) da OMC e um Tribunal Arbitral**. p 3. Disponível em <www.mundojuridico.adv.br> Acesso em 24 set. 2004.

³ THARSTENSEN. op.cit. p. 172.

GATT 1947 para a administração das disputas relacionadas aos artigos XXII e XXIII do Acordo.

Quando um Estado-membro sente que está sendo comercialmente lesado por outro Membro, ou percebe que o mesmo não está cumprindo com as regras acordadas por ambos no Acordo do GATT 1994, ele pode fazer uma solicitação de consulta aa OSC e aos Conselhos e Comitês pertinentes, como um primeiro passo para uma solução pacífica do embate, a fim de não proceder com sanções unilaterais, que prejudicariam o comércio multilateral. O Membro a quem foi feita a solicitação de consulta se compromete a examinar a argumentação apresentada pelo outro e a conceder a oportunidade adequada para uma consulta sobre as medidas adotadas dentro do seu território que afetem o funcionamento de qualquer acordo. Também se compromete a respondê-la dentro de um prazo de 10 dias e deverá proceder de boa-fé a consulta dentro de um prazo de 30 dias, a fim de chegar a uma solução mutuamente satisfatória.

A consulta, na elaboração do direito, leva a normas que têm mais a característica de um *standard* – padronização – jurídico do que o da tipificação rígida das condutas, posto que a tipificação não capta a mutabilidade da vida econômica. O *standard*, por sua vez, pela sua própria natureza, quando aplicada a matéria econômica, enseja mais uma “jurisprudência de interesses” do que uma “jurisprudência de conceitos”. As consultas são, no direito internacional econômico, em primeiro lugar, uma ocasião para que possa levar, pela negociação, a conciliação de interesses².

O artigo 4:10 afirma que as consultas deverão dar atenção especial aos problemas e interesses pertinentes aos Estados-membros em desenvolvimento.

A partir de então, se as consultas não produzirem a solução de uma controvérsia dentro de 60 dias, a parte reclamante poderá solicitar, como parte de um segundo passo, o estabelecimento de um painel – grupo especial - se as partes envolvidas, conjuntamente, considerarem que as consultas não produziram uma solução de controvérsias. O pedido de estabelecimento do painel deverá ser formulado por escrito.

² LAFER. op.cit. p. 112.

O painel será composto por pessoas qualificadas que deverão ser escolhidas de modo a assegurar a independência dos Membros, com suficiente diversidade de informações e largo espectro de experiências. Quando a controvérsia envolver um país-Membro em desenvolvimento e um país-Membro desenvolvido, o painel deverá, se o país em desenvolvimento solicitar, incluir ao menos um integrante de um país em desenvolvimento.

A função de um grupo especial é auxiliar a OSC a desempenhar as obrigações que lhe são atribuídas pelo Entendimento e pelos acordos abrangidos. Os painéis deverão realizar regularmente consultas com as partes envolvidas na controvérsia e propiciar-lhes oportunidade para encontrar solução mutuamente satisfatória.

Todo Membro que tenha interesse concreto em um assunto submetido a um painel, denominado como “Terceiro”, e que tenha notificado a OSC, terá oportunidade de ser ouvido pelo grupo especial.

Os Painéis seguem alguns procedimentos a fim de buscar a solução de controvérsias. Eles deverão definir prazos exatos para que as partes apresentem suas argumentações escritas e estas deverão respeitar tais prazos. Cada parte em controvérsia deverá consignar suas argumentações escritas ao Secretariado para transmissão imediata ao grupo especial e à outra parte. A parte reclamante deverá apresentar a sua primeira argumentação antes da parte demandada. Com o objetivo de tornar o procedimento mais eficaz, o prazo para o trabalho do Painel não poderá exceder a seis meses.

As deliberações do grupo especial ou Painel serão confidenciais e as opiniões individuais dos integrantes em seu relatório serão anônimas.

Uma vez que o relatório final tenha sido emitido para as partes, será remetido para a OSC para adoção formal dentro de 60 dias. Isto é contrário aos procedimentos das regras do GATT onde qualquer parte, incluindo a que perdeu, pode impedir o conselho de adotar o relatório⁶.

⁶ GOYOS, *O Direito do Comércio...* op.cit. p, 30.

Se uma parte notificar sua decisão de apelar, o relatório do Painel não deverá ser considerado para efeito de adoção pela OSC até que seja concluído o processo de apelação. A constituição de um Órgão Permanente de Apelação é uma inovação crucial no procedimento da OMC. Fornece uma revisão estritamente legal do relatório do painel, ao contrário do que acontecia com o GATT, em que ocorria uma revisão política.

O Órgão de Apelação será constituído pela OSC, terá a composição de sete pessoas, desde que três delas tenham atuado no caso. Como regra geral, o procedimento não deverá exceder 60 dias contados a partir da data em que uma parte em controvérsia notifique formalmente a sua decisão de apelar. O Órgão de Apelação poderá confirmar, modificar ou revogar as conclusões e decisões jurídicas do Painel. Os relatórios finais do Órgão de Apelação serão adotados pela OSC e aceitos sem restrições pelas partes em controvérsia, como celebra o Artigo 17:14.

Quando o Painel ou o Órgão de Apelação concluir que uma medida é incompatível com um acordo abrangido, deverá recomendar que o Membro acusado torne a medida compatível com o acordo. Além disso, poderá sugerir a maneira pela qual o membro interessado poderá implementar a recomendações.

O Artigo 21 afirma que o pronto cumprimento das recomendações e decisões da OSC é fundamental para assegurar a efetiva solução das controvérsias, em benefício de todos os membros. A OSC deverá manter sob vigilância a aplicação das recomendações e decisões. Se o caso tiver sido submetido por um país-Membro em desenvolvimento, ao considerar a providência a ser tomada, a OSC deverá levar em consideração não apenas o alcance comercial das medidas, mas também seu impacto na economia dos países-Membros em desenvolvimento interessados.

O artigo 22 trata de Compensações e Suspensões de Concessões. As medidas de compensação e suspensão de concessões são temporárias no caso de não implementação das decisões do Painel ou Órgão de Apelação. O Artigo 22:2 requer que as partes entrem nas negociações com o intuito de desenvolver mutuamente compensações aceitáveis. Se a compensação não ocorrer, a parte agravada deve

requisitar permissão para suspender as concessões dadas à outra parte⁶. O grau dessas retaliações autorizadas pela OSC deve ser equivalente ao grau do prejuízo.

Está no Artigo 24:1 que em todas as etapas da determinação das causas de uma controvérsia ou dos procedimentos de uma solução de controvérsias de casos que envolvam um país-Membro de menor desenvolvimento relativo, deverá ser dada atenção especial à situação particular deste país.

O sistema de solução de controvérsias da OMC, não é mero fruto de prática e interpretação. É um quadro constitutivo de uma nova organização, dotada de subjetividade internacional especializada, distinta da de seus membros. A natureza de uma obrigação de resultados assegura aos seus membros a possibilidade, se assim o desejarem, de ter regras jurídicas para solucionar os seus contenciosos econômicos. É por isso que a OMC é um elemento central para prover segurança e previsibilidade ao sistema multilateral de comércio².

A OSC vem desempenhando suas funções de forma bastante satisfatória. Os principais utilizadores do mecanismo continuam a ser os países desenvolvidos, porém um número crescente de disputas envolve agora países em desenvolvimento e países desenvolvidos³.

Do ponto de vista brasileiro, a criação da OMC, irá colaborar para a execução ampla e objetiva da política doméstica, no sentido de modernizar a nossa estrutura legal, indispensável para proporcionar a inserção do país na economia global¹. O Brasil, como grande produtor rural, com vantagens comparativas para produção agrícola, com disponibilidade de terras aráveis, sol e água, é certamente um país que só tem a beneficiar-se desta liberalização do comércio agrícola, portanto, a defesa de maiores oportunidades para a agricultura no cenário internacional é uma das prioridades centrais do governo brasileiro⁶.

⁶ GOYOS, **O Direito do Comércio...** op.cit. p, 32.

² LAFER. op.cit. p, 150.

³ THARSTENSEN, op.cit. p. 378.

¹ GOYOS, **A OMC e os Tratados...** op.cit. p, 17.

⁶ GOYOS. **O Direito do Comércio...**op.cit. p, 14.

Considera-se, então, que está na OMC a melhor defesa econômica para o Brasil e outros países em desenvolvimento. É a melhor conquista, em termos de regras para o direito comercial internacional e no sistema de solução de controvérsias encontramos uma ferramenta poderosa para proteção de nossos interesses, contra os de abusos econômicos praticados pelos países desenvolvidos.

2. O CONTENCIOSO DO ALGODÃO

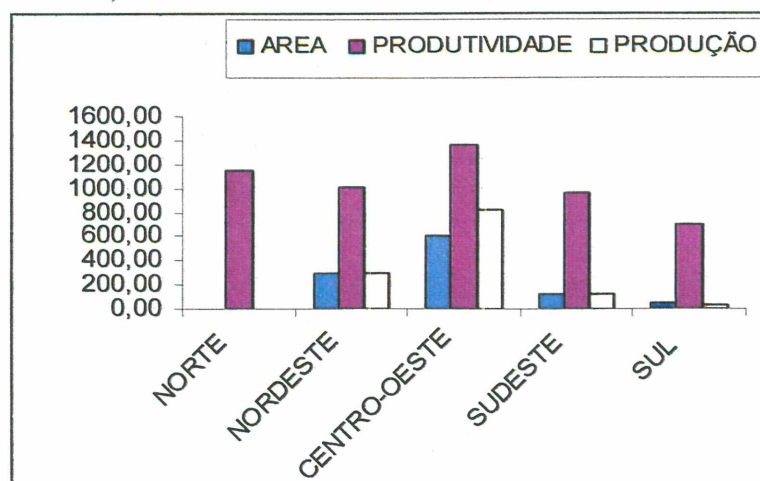
Este capítulo aborda a importância do algodão para a economia brasileira. Aponta-se, inicialmente, a migração da produção de algodão de estados de tradição na cotonicultura, como São Paulo e Paraná, para a região Centro-Oeste. Para melhor compreender esta migração, examina-se os dados referentes à produção e à exportação em pluma dos dois tipos de algodão plantados no Brasil: o de sequeiro e o herbáceo.

2.1. Produção, Importação e Exportação de Algodão Brasileiro.

O Brasil produziu, na safra 2003/2004, segundo estimativas da CONAB, cerca de 1.150 milhões de toneladas de algodão. Através de tecnologia, investimentos em pesquisas e organização os produtores da região Centro-Oeste – Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás - promoveram o renascimento do cultivo do algodão. A atividade desenvolvida há quinze anos no Cerrado já responde por 85% de toda produção nacional¹¹. O gráfico 1 e a tabela 1 são referentes ao último levantamento realizado pela CONAB em Agosto de 2004.

¹¹ MOREIRA, Eleyda. *Mercado em alta*. Safra - Revista do Agronegócio. v. 5, n. 55, Jun. 2004. p.43.

GRÁFICO 1. DEMONSTRATIVO DE ÁREA, PRODUÇÃO TOTAL E PRODUTIVIDADE DO ALGODÃO NO BRASIL NA SAFRA 2003/04, POR REGIÃO.



Fonte: CONAB,2004

TABELA 1. DADOS DE ÁREA, PRODUÇÃO TOTAL E PRODUTIVIDADE DO ALGODÃO NO BRASIL NA SAFRA 2003/04, POR REGIÃO.

REGIÕES	ÁREA	PRODUTIVIDADE	PRODUÇÃO
NORTE	3,8	1150	4,4
NORDESTE	292,2	1003	293
CENTRO-OESTE	605,3	1364	825,8
SUDESTE	121,8	963	117,3
SUL	45,4	705	32

FONTE CONAB,2004

No entanto, nos últimos 10/12 anos, a cotonicultura brasileira entrou em profunda crise. Enquanto em 1985 a área plantada de algodão foi de 3,7 milhões de hectares¹², na safra de 96/97, a mais baixa de todos os tempos, foi de apenas 657,5¹³ mil hectares.

¹² Fonte: BNDES.

¹³ Fonte: CONAB.

O Brasil, de grande exportador da matéria-prima, tornou-se o terceiro maior importador mundial, chegando a importar 438,5 mil toneladas de algodão em pluma¹³. O que levou a essa tamanha queda na produtividade de algodão do Brasil? Os principais fatores podem ser considerados a abertura econômica, a facilidade de financiamento para as importações e o surgimento de pragas nas lavouras algodoeiras, como o bicudo.

O processo de abertura econômica levou a uma diminuição das tarifas de importações. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos estavam passando por um período de grandes safras¹². Grande parte desta produção foi comprada pelo Brasil. O setor de algodão brasileiro não conseguiu saúde financeira para acompanhar a concorrência dos grandes produtores norte-americanos.

Outro fator foi a facilidade de captar financiamento para compras externas, devido à diferença entre os juros internos (25% a.a) e os externos (7% a.a), bem como aos prazos de pagamentos de até 1 ano para o produto importado¹².

A situação começou a tomar um outro rumo com a maior participação do governo brasileiro, que baixou a medida provisória n.º 1.569, de 25 de março de 1997, que exigia o pagamento à vista para o produto importado, abolindo a vantagem do financiamento. Esta medida obrigou as indústrias têxteis a realizarem contratos futuros para a compra de sua matéria-prima.

Um terceiro fator que provocou a queda de produção da cotonicultura brasileira pode ser atribuído à chegada ao Brasil da praga do bicudo, culpado por causar sérios prejuízos à cultura.

Na segunda metade da década de 90 grandes produtores de soja do Centro-oeste resolveram introduzir a cultura do algodão em alternância com a soja, fazendo um sistema de rotação da lavoura e dificultando o surgimento de pragas e doenças.

O sucesso da cultura do algodoeiro no Cerrado tem sido impulsionado pelas condições de clima favorável, terras planas, que permitem a mecanização da lavoura, e pelo uso intensivo de tecnologias modernas.

¹³ Fonte: CONAB.

¹² Fonte: BNDES.

¹² Fonte: BNDES.

Os resultados positivos demonstraram que o cotonicultor passou a encarar a atividade como um grande negócio, de modo totalmente empresarial¹¹.

A partir do momento em que foi introduzida a mecanização na lavoura do algodão, foi possível aos produtores aumentar a produtividade, reduzir custos e diminuir o preço da fibra. Enquanto a colheita manual custa em torno de R\$ 2,00/@, a mecânica custa R\$ 0,90/@¹². A mecanização também trouxe significativa redução de custos devido à economia de escala. Ainda o aumento da produtividade possibilitou que em uma área duas vezes menor a colheita fosse 50% maior do que há 19 anos atrás¹⁴.

A nova cotonicultura, que se iniciou a partir dos anos 90 na região Centro-oeste, exige grandes investimentos em tecnologia, elevado grau de mecanização, emprego intensivo de insumos e grande aporte de capital.

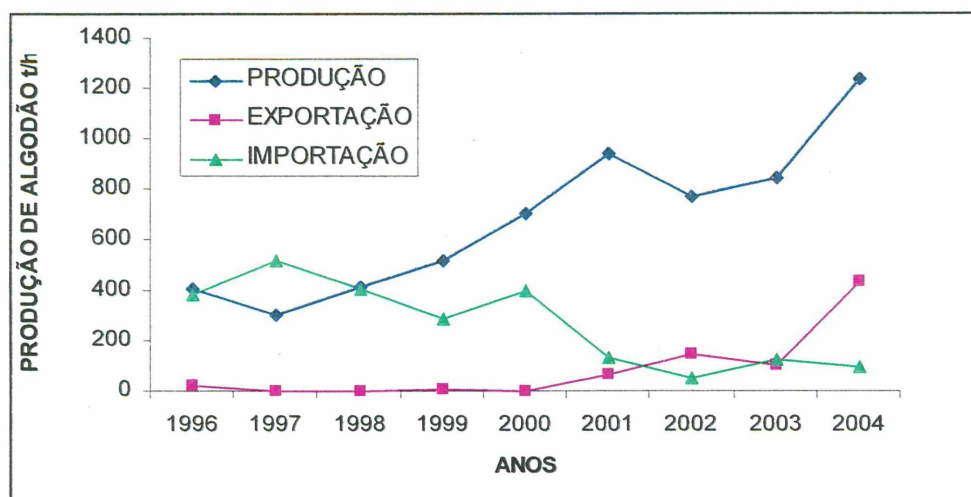
Todos estes fatores fizeram com que o Brasil voltasse a exportar a fibra, como mostram os dados do gráfico e tabela 2.

¹¹ MOREIRA, Eleyda. *Mercado em alta. Safra* – Revista do Agronegócio. v. 5, n. 55, Jun. 2004. p.43..

¹² Fonte: BNDES.

¹⁴ BRANDÃO, Vladimir. *Dinheiro que faz dinheiro*. Globorural. v. 19. n. 225. Jul. 2004. p. 34.

GRÁFICO 2. PRODUÇÃO, EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO DE ALGODÃO NO BRASIL DE 1996 A 2004.



Fonte: CONAB.2004

TABELA 2. PRODUÇÃO, EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO DE ALGODÃO NO BRASIL DE 1996 A 2004.

ANOS	PRODUÇÃO	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO
1996	410,716	22,018	385,428
1997	306,293	0	520,154
1998	412,024	0	410,716
1999	521,243	5,014	290,815
2000	701,095	2,616	399,866
2001	940,025	68,671	131,455
2002	767,15	146,934	55,155
2003	848,028	106,603	122,735
2004	1.240,10	440,00	95,00

FONTE: CONAB/FAS.USDA, 2004

Constata-se, portanto, que há seis anos o país era muito dependente do mercado externo, importando mais de 300 mil toneladas/ano. Porém, já em 2003, o Brasil exportou 175,4 mil toneladas, sendo considerado grande fornecedor de algodão para o mercado externo. Entre os pontos que possibilitaram esta reviravolta, no âmbito interno, está a migração do cultivo do algodão de regiões tradicionais como o Sul e o Nordeste para o Centro-oeste, onde a cotonicultura foi assumida por agricultores com uma mentalidade empresarial, aliada a maquinários com economia de escala, diminuindo a área necessária a ser plantada e aumentando a produtividade. Ainda pode-se considerar o aumento do preço pago ao produtor.

No âmbito internacional, pode-se considerar alguns pontos que modificaram a posição do Brasil como a recuperação dos preços do produto no mercado mundial, a maior demanda asiática para a compra do algodão, aliada a diversificação de compradores internacionais¹¹. Junto a esses fatores tem-se a recente saída de um de nossos maiores concorrentes do mercado internacional, a Austrália, que após uma longa estiagem, na safra de 2001/2002 reduziu a colheita de 800 mil toneladas/ano para 200 mil toneladas¹⁵.

2.2 – Disputa Brasil *Versus* Estados Unidos em Relação aos Subsídios para a Produção de Algodão

Como este trabalho tem a finalidade de apresentar o contencioso vencido pelo Brasil contra os Estados Unidos na OMC, são apontados a seguir os passos que deram o início a essa disputa. Analisaremos, no decorrer do texto, os argumentos brasileiros que levaram a OMC a adotar um painel de solução de controvérsias contra os EUA.

Toda a crença depositada na cultura de algodão do Brasil, em função do aumento das exportações, tende a ser potencializada por uma decisão preliminar da Organização Mundial do Comércio (OMC), pois a briga por mais espaço para a cotonicultura brasileira no cenário internacional foi possibilitada pela vitória brasileira no Órgão de Solução de Controvérsias, que declarou o relatório favorável para o Brasil contra os subsídios que o governo norte-americano concede a seus produtores de algodão.

Em uma decisão inédita, a OMC aceitou os argumentos do Brasil de que a política de subsídios dos Estados Unidos ao algodão viola normas multilaterais de comércio, como os Acordos sobre Agricultura e sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, dos quais os Estados Unidos e o Brasil são signatários.

¹¹ MORERIA, Elwyda. **Mercado Em Alta**. Safra – Revista do Agronegócio. V.5, n. 55, Jun. 2004. p 45.

¹⁵ Revista de agronegócio da FGV. **Na rota do crescimento**. v. 24. n. 3. Mar. 2004. p. 23.

Segundo a revista *Época*¹⁶, a idéia de enfrentar a maior potência comercial do mundo, os Estados Unidos, surgiu do engenheiro e pecuarista Pedro Camargo Neto quando ele assumiu a Secretaria de Comercialização e Produção, convidado pelo então ministro da Agricultura, Marcus Vinicius Pratini de Moraes.

O secretário de Comercialização e Produção, analisando a situação difícil de competir em âmbito internacional contra as *commodities* americanas, mantidas artificialmente com os preços muito mais baixos do que o dos outros países, conseguiu convencer o governo brasileiro a afrontar os EUA na OMC e persuadir, também, os produtores de algodão brasileiros a financiarem com dinheiro próprio o custo do processo, orçado em mais de US\$ 2 milhões.

A primeira tentativa de denunciar os subsídios concedidos pelos EUA começou com a soja brasileira, que no ano 2000, apesar do aumento da produtividade e da redução do custo portuário, não conseguiu destacar-se no mercado. Porém, enquanto esperava a decisão do Itamaraty em prosseguir com o pedido de consulta formal junto à OMC, o preço internacional da soja subiu e, concomitantemente, os subsídios concedidos pelos norte-americanos aos seus produtores de soja despencaram. Mesmo com este infortúnio causado pela morosidade da diplomacia brasileira, Pedro Camargo Neto, com a firme intenção de denunciar os EUA e suas políticas de subsídios, resolveu apelar para uma outra cultura, a do algodão, cujos prejuízos haviam aumentado significativamente. Através de uma pesquisa solicitada à Universidade da Califórnia, constatou-se que a perda para os produtores brasileiros de algodão, devido aos subsídios norte-americanos, foi de US\$ 478 milhões entre 1999 e 2002. O fracasso do caso anterior, o da soja, forçou a diplomacia brasileira a agir de forma mais rápida e, em outubro de 2002, o Brasil protocolou o processo na OMC.

A partir de então, o contencioso desenrolou-se exatamente dentro das normas para Solução de Controvérsias, acordo assinado pelo Brasil na Rodada Uruguai*.

¹⁶ LUZ, Cátia, **Ele encarou os EUA**. *Época*. n. 313. 17 de maio de 2004. p. 50.

* Os dados que seguem foram retirados da Assessoria de Imprensa do Gabinete do Ministério das Relações Exteriores, disponíveis em: http://www.mre.gov.br/portuges/imprensa/nota_detalhe.asp?ID_RELEASE=77.

A fim de auxiliar o Brasil neste contencioso, foi contratada a assessoria jurídica de Scott Andersen, ex-procuradora da Missão dos EUA na OMC. A assessoria econômica foi prestada pelo economista norte-americano Daniel Sumner, ex-secretário assistente no Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA, sigla em inglês)¹⁷.

Em 27 de setembro de 2002, o Brasil solicitou, de acordo com o artigo 4º do Entendimento sobre Solução de Controvérsias e o Artigo XXII do GATT 1994, consultas aos Estados Unidos a propósito de subsídios proibidos e acionáveis concedidos aos produtores, usuários e exportadores norte-americanos de algodão (documento WT/DS 267/1 de 03.10.02 – pedido de consulta). Entre 3 de dezembro de 2002 e 17 de janeiro de 2003, realizaram-se entre o Brasil e os Estados Unidos 3 rodadas de consultas. Mesmo com as trocas de impressões e informações entre as partes envolvidas, as consultas não resultaram em uma solução mutuamente satisfatória para o contencioso.

A seguir, o Brasil apresentou argumentos a fim de estabelecer um painel, conforme previsto no artigo 7º do Entendimento. O governo brasileiro ainda registrou que, no seu pedido de estabelecimento de painel, invocou os procedimentos do Anexo V do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias – procedimento para Coleta de Informações sobre Prejuízo Grave.

¹⁷ PRESSER, Mario Ferreira; ALMEIDA, Luciana Togeiro de. **O contencioso Brasil-Estados Unidos sobre o algodão: um caso bem-sucedido de desenvolvimento de capacidades**. Disponível em: <vi.unctad.org/SITE/TP/Data.nsf/0/cfcc65352d1c8f36c1256eaf0042d1b8/\$FILE/_885m6err4opnluk31cln78pbj_.pdf.> Acesso em 16.out. 2004.

Sucintamente, foram estes os argumentos utilizados pelo Brasil com a finalidade de convencer a OMC sobre a importância de estabelecer um painel contra os Estados Unidos:

- a) As legislações norte-americanas garantem e determinam o pagamento de subsídios domésticos à exportação e à produção. No ano-safra norte-americano, que se encerrou em 31 de julho de 2002, os pagamentos totalizaram quase US\$ 4 bilhões, para uma produção de US\$ 3 bilhões. Isso representa uma taxa de 130%.
 - a. desde 1998, esses custos têm aumentado, ao mesmo tempo em que os preços internacionais do algodão têm caído. A teoria econômica ensina que com os preços em queda e com uma moeda valorizada em relação à moeda de outros exportadores de algodão, os produtores norte-americanos teriam de ter reduzido drasticamente a área dedicada à produção de algodão. Porém, a produção dos EUA em 1998 cresceu de cerca de 3 milhões de toneladas para cerca de 4,4 milhões de toneladas no ano-safra de 2001.
- b) a porcentagem de produção norte-americana exportada cresceu de 25% do total das exportações mundiais em 1998 para 38% desse total em 2002.
- c) os Estados Unidos concedem subsídios proibidos sob a forma do chamado STEP-2. Esse programa paga aos exportadores e às fábricas norte-americanas a diferença entre o alto preço do algodão norte-americano e o baixo preço internacional. Os pagamentos atuais sob o STEP-2 representam mais de 10% do valor de mercado da produção de algodão nos Estados Unidos.

Ambos os países envolvidos na disputa, Brasil e Estados Unidos, receberam, no dia 26 de abril de 2004, o relatório provisório do painel da OMC*. O painel foi integrado pelos painelistas: Dariusz Rosati (Polônia), Mario Mattus (Chile) e Daniel Moulis (Austrália).

* Disponível em: http://www.mre.gov.br/portuges/imprensa/nota_detalhe.asp?ID_RELEASE=2294. Acesso em 27 . out. 2004.

É perceptível a importância do contencioso, como prova a quantidade de países na condição de terceiras partes: Argentina, Austrália, Benin, Canadá, Chade, China, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Taiwan, União Européia e Venezuela. Nesta parte da disputa, os argumentos do Brasil, a respeito dos prejuízos que os subsídios concedidos aos produtores norte-americanos causaram ao Brasil, foram:

- a) de acordo com o próprio departamento de agricultura dos Estados Unidos (USDA), os produtores de algodão receberam, entre agosto de 1999 e julho de 2003, US\$ 12,4 bilhões a título de subsídios. No mesmo período, o valor total da produção norte-americana de algodão chegou a US\$ 13,9 bilhões. A comparação entre os dois valores resulta em uma taxa de 89,5%, ou seja, para cada dólar obtido com a venda de algodão, o produtor norte-americano recebeu outros 89,5 centavos de dólar do governo dos EUA.

Os efeitos destes subsídios foram:

- a. a produção norte-americana cresceu cerca de 20% entre 1998 e 2002;
- b. os preços internacionais caíram consistentemente durante o mesmo período, chegando ao piso de 29 centavos de dólar por libra-peso;
- c. a participação do algodão norte americano nas exportações mundiais cresceu cerca de 17% em 1998-1999 para 42% em 2002-2003.

Pelas estimativas do modelo econométrico que o Brasil usou em apoio a sua argumentação jurídica, sem tais subsídios, no período de 1999-2002, aconteceria:

- a) a produção dos EUA de algodão cairia, em média, 29% em relação ao cenário de manutenção dos subsídios;
- b) as exportações norte-americanas do produto cairiam, em média, 41% em relação ao cenário de manutenção de subsídios;
- c) os preços internacionais do algodão subiriam, em média, 12,6% em relação ao cenário de manutenção de subsídios.

Como conclusão do contencioso, o Brasil e os Estados Unidos receberam, dia 18 de junho de 2004, o relatório final do painel da OMC sobre subsídios norte-

americanos ao algodão, o qual foi estabelecido em 18 de março de 2003 por iniciativa brasileira*. Na nota à imprensa do Ministério das Relações Exteriores está listado, em forma resumida, o pleito feito pelo Brasil na OMC. Fica atestada, então, a importância do questionamento brasileiro. Trata-se da primeira controvérsia da história da OMC a questionar:

- a) subsídios agrícolas domésticos à produção não apenas do algodão, mas de qualquer *commodity* agrícola;
- b) subsídios norte-americanos específicos à exportação de produtos agrícolas (pagamentos “STEP-2” e garantias de créditos à exportação);
- c) subsídios agrícolas sob a forma de garantias de créditos à exportação;
- d) subsídios agrícolas antes do fim da “cláusula de paz” (artigo 13 do Acordo sobre Agricultura) – este artigo não permitia o questionamento, ou abertura de painel, de qualquer tipo de subsídio doméstico concedido à agricultura.
- e) a classificação pelos Estados Unidos, de determinadas medidas como sendo de “sinal verde” (“Production Flexibility Contract” e “Direct Payment”);
- f) subsídios agrícolas como causa de “prejuízo grave” nos termos dos Artigos 5 e 6 do Acordo sobre Subsídios.

* Disponível em : http://www.mre.gov.br/portuges/imprensa/nota_detalhe.asp?ID_RELEASE=2371. Acesso em 27 out. 2004.

No contencioso, as principais reclamações apresentadas pelo Brasil foram:

- a) a barreira do artigo 13 do Acordo de Agricultura – “cláusula de paz” não se aplica aos subsídios questionados pelo Brasil;
- b) a exemplo dos demais programas questionados, os subsídios “Production Flexibility Contract” e “Direct Payment” distorcem a produção e o comércio de algodão, ao contrário do que alegavam os Estados Unidos;
- c) o apoio doméstico norte-americano – da ordem de US\$ 13,1 bilhões* entre 1999 e 2003 – causou prejuízo grave ao Brasil pela depressão dos preços internacionais da fibra;
- d) as Garantias de Crédito à Exportação – questionados pelo Brasil não apenas em relação ao algodão, mas também quanto a todos os produtos agrícolas beneficiados (por exemplo, soja, milho, arroz) são subsídios às exportações incompatíveis com o Acordo sobre Agricultura e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias;
- e) o programa “STEP-2” constitui subsídio proibido à luz do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, por exigir a exportação ou o consumo do produto norte-americano em detrimento do importado.

Para apoiar seus argumentos, o Brasil apresentou os cálculos feitos pelo Professor Daniel Sumner (University of California at Davis), concluindo que, se não fosse pelos subsídios, a produção norte-americana de algodão entre 1999 e 2002 teria sido, em média, 28,7% menor e as exportações dos EUA teriam caído, em média, 41,2%. Além disso, os preços internacionais, se não fosse pela superprodução norte-americana proporcionada pelos subsídios, seriam 12,6% mais altos.

* Segundo os compromissos assumidos pelos EUA durante a Rodada Uruguai os subsídios não poderiam ultrapassar de 8 US\$ bilhões, entre 1999 a 2002.

O cronograma do contencioso foi:

- 27 de setembro de 2002 – solicitação de Consultas do Brasil;
- outubro de 2002 a janeiro de 2003 – reuniões (3) para consultas entre Brasil e Estados Unidos;
- 7 de fevereiro de 2003 – primeiro pedido brasileiro de estabelecimento de painel. Rejeitado pelos Estados Unidos;
- 18 de março de 2003 – segundo pedido de estabelecimento de Painel, automaticamente estabelecido.
- 19 de maio de 2003 – indicação, pelo Diretor-Geral da OMC, dos nomes dos painelistas;
- 22 a 24 de julho de 2003 – primeira sessão da primeira audiência com o painel;
- 7 a 9 de outubro – segunda sessão da primeira audiência com o painel;
- 2 a 3 de dezembro de 2003 – segunda audiência com o painel;
- 26 de abril de 2004 – emissão do Relatório Preliminar do painel;
- 18 de junho de 2004 – circulação do Relatório Final do painel para o Brasil e os Estados Unidos.

Abaixo estão listados as condenações do painel à expressiva maioria dos subsídios questionados pelo Brasil*. O painel recomendou que os Estados Unidos:

- a) retirem os subsídios à produção condenada ou eliminem os efeitos adversos por eles causados, conforme disposto no artigo 7.8 do Acordo de Subsídios;
- b) eliminem “sem demora” os subsídios proibidos (STEP-2 e garantias de créditos à exportação) de acordo com o artigo 4.7 do mesmo Acordo. Determinou o painel que os Estados Unidos implementem essa recomendação no menor prazo entre as duas seguintes opções: (i) seis meses, a contar da adoção do relatório do painel pelo Órgão de Solução de Controvérsias, ou (ii) até 1º de julho de 2005.

* Disponível em : http://www.mre.gov.br/portuges/imprensa/nota_detalhe.asp?ID_RELEASE=2541. Acesso em 27. out. 2004.

É certo que os EUA apelarão no Órgão de Apelação contra a decisão do Painel, como já é noticiado na imprensa¹⁸. Porém, a decisão do Órgão só deverá sair em janeiro de 2005*. Um dos principais argumentos questionados pelos EUA, entre outras decisões dos árbitros componentes do painel, é a condenação de parte dos créditos à exportação. Para Washington, esses créditos não entrariam na definição de subsídios da OMC e, portanto, não poderiam ser condenados ou incluídos nos cálculos do volume do apoio estatal¹⁸. Porém, provavelmente o resultado seja favorável ao Brasil, pois dificilmente a OMC revê seus pareceres¹⁹.

Contudo, pela primeira vez houve uma condenação dos subsídios internos. Como afirmou o Chanceler Brasileiro Celso Amorim, em entrevista a ISTO É Dinheiro²⁰, “Foi uma grande vitória política”. A decisão criou um precedente que pode mudar a ordem de forças do comércio internacional. Até agora, todos os veredictos contra os países desenvolvidos eram relativos a questões como *antidumping* e barreiras não-tarifárias²⁰. A perspectiva é de que a decisão incitará uma enxurrada de processos envolvendo disputas agrícolas. Se os programas agrícolas internos dos EUA não são consistentes com as regras da OMC, um caminho que fica aberto aos países em desenvolvimento é questioná-los na OMC, ainda mais que a cláusula de paz não foi renovada¹⁷.

¹⁸ CHADE, Jamil. **Algodão: EUA apelam contra derrota**. O Estado de S. Paulo, 19.out.2004 passim.

* Disponível em<: <http://revistagloborural.globo.com/GlogoRural/0,6993,EEC847109-1931,00.html>>. acesso em 8.nov.2004.

¹⁸ CHADE. op.cit. passim

¹⁹ RODRIGUES, Luciana. **Produtores devem retomar cultivo de algodão**. O Globo, 29/4/2004. disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/noticias.asp?NOTCod=120058>>. Acesso em 29.nov.2004.

²⁰ Disponível em<: http://www.terra.com.br/istoedinheiro/348/negocios/348_vitoria_algodao.htm>. Acesso em 4.out. 2004.

²⁰ Ibid.

¹⁷ PRESSER; ALMEIDA. op.cit. passim.

2.3 – Cenários Futuros para a Produção e Preço do Algodão.

Para complementar este estudo de caso é apresentado alguns cenários futuros, a partir da eliminação dos subsídios norte-americanos. Cabe aqui considerar um estudo elaborado por pesquisadores²¹ do Instituto de Pesquisa Econômica aplicado ao Algodão do Departamento de Agricultura e Economia aplicada da Universidade Tecnológica do Texas, Estados Unidos.

Todos os cenários e conclusões estão contidos no estudo desenvolvido pelo Instituto. A seguir, estão descritas a metodologia e as informações que foram utilizadas no estudo.

Na introdução do estudo, apresenta-se o argumento, de que o Brasil e a Austrália desafiaram, na OMC, os programas norte-americanos relacionados ao algodão (U.S. cotton programs)²¹, reclamando dos subsídios dos EUA para o algodão. Brasil e Austrália queixam-se de que programas tais como *marketing loans*, *export credits*, *commodity certificates*, *direct payments and counter cyclical payments* (fundos para marketing, créditos de exportações, certificados de commodities, pagamentos diretos e pagamentos no balcão) causam a depressão dos preços mundiais e são prejudiciais para os agricultores brasileiros.

A proposta do estudo é examinar os efeitos da eliminação dos programas norte-americanos de subsídios para o algodão (doravante denominados apenas de programas ao algodão) no mercado mundial, particularmente nos preços da fibra, utilizando-se de um modelo estrutural parcial de equilíbrio no preço da mesma no mercado desenvolvido pelo Departamento de Agricultura e Economia Aplicada da Universidade Tecnológica do Texas.

²¹ PAM, Suwen; MOHANTY, Samarendu; ETHRIDGE, Don; FADIGA, Mohamadou. **The Impacts of U.S Cotton Programs on the World Market: An Analysis of Brazilian and African WTO Petitions**. Janeiro de 2004. Disponível em: www.aeco.ttu.edu/CER-Institute/Publications/WCAFRincedited.doc. Acesso em 16. out. 2004.

²¹ *ibid*

Essa análise consiste em um cenário de comparação entre a eliminação dos programas ao algodão e, como linha base, os programas agrícolas atuais. As informações utilizadas para o estudo foram compiladas de várias fontes diferentes como: o Instituto de Política Alimentar e Agrícola (FAPRI sigla em inglês); e de produção, oferta e demanda, informações cedidas pelo Serviço Agrícola Internacional (FAS sigla em inglês).

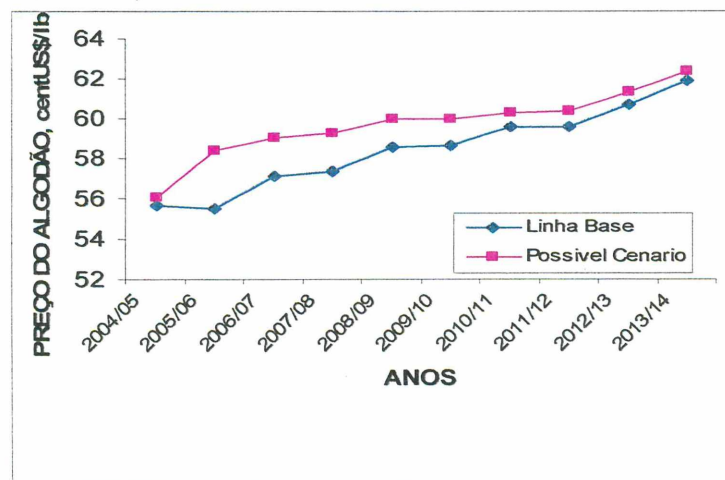
O modo de tratar as mudanças no estudo do Instituto de Pesquisas Econômicas do Algodão da Universidade do Texas, é agrupar, dentro de um modelo de programa de simulação, o desenvolvimento de uma linha base de 10 anos, assumindo a condição de continuidade dos programas de subsídios agrícolas atuais. Para a simulação do cenário, todos os programas de subsídios à cotonicultura norte-americanos, anteriormente citados, serão eliminados, começando em 2004/2005, e esta eliminação permitirá ao resto do mundo uma reação aos sinais dos resultados de preço.

TABELA 3 – EFEITOS DA ELIMINAÇÃO DOS PROGRAMAS DE SUBSÍDIOS NO PREÇO PAGO AOS PRODUTORES DE ALGODÃO NORTE-AMERICANOS, PARA AS SAFRAS 2004/05 A 2013/14.

Anos	Linha Base	Possível Cenário	Variação
2004/05	55,72	56,11	0.70%
2005/06	55,51	58,37	5.16%
2006/07	57,14	59,05	3.34%
2007/08	57,39	59,28	3.29%
2008/09	58,53	60,00	2.51%
2009/10	58,61	60,00	2.36%
2010/11	59,56	60,28	1.21%
2011/12	59,56	60,44	1.10%
2012/13	60,72	61,36	1.05%
2013/14	61,90	62,44	0.88%

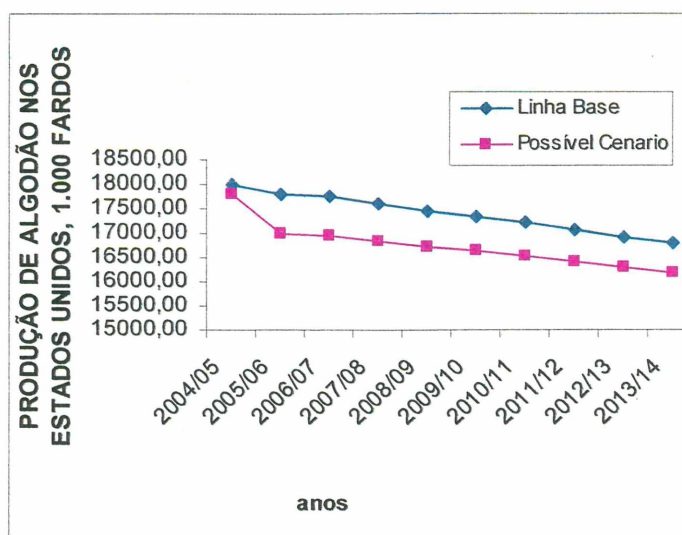
Fonte: Cotton Economics Research Institute, 2004

GRÁFICO 3. EFEITOS DA ELIMINAÇÃO DOS PROGRAMAS DE SUBSÍDIOS NO PREÇO PAGO AO PRODUTOR DE ALGODÃO NORTE-AMERICANOS, PARA AS SAFRAS DE 2004/05 A 2013/14.



Fonte: Cotton Economics Research Institute, 2004

GRÁFICO 4. EFEITOS DA ELIMINAÇÃO DOS PROGRAMAS AO ALGODÃO NA COTONICULTURA DOS ESTADOS UNIDOS, DAS SAFRAS DE 2003/04 A 2013/14.



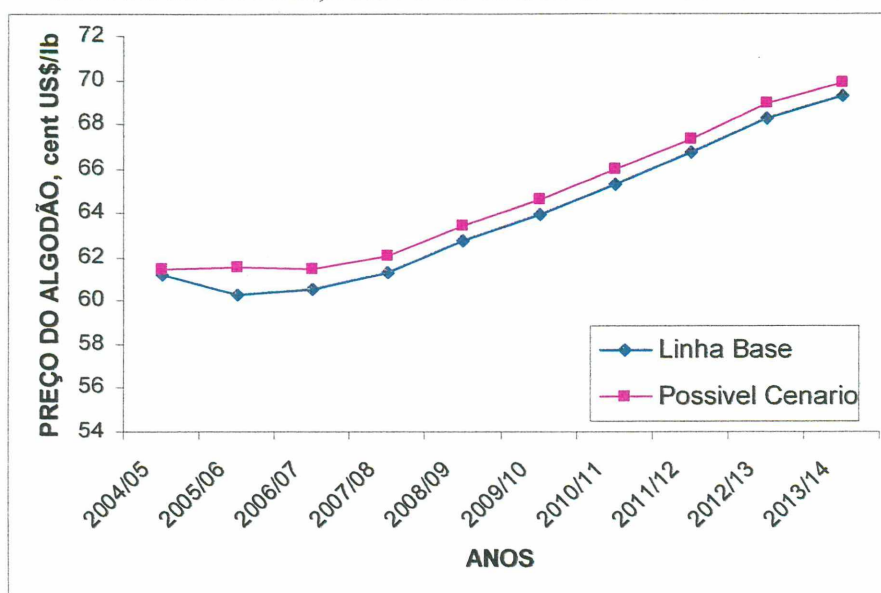
Fonte: Cotton Economics Research Institute, 2004

TABELA 4. EFEITOS DA ELIMINAÇÃO DOS PROGRAMAS AO ALGODÃO NA COTONICULTURA DOS ESTADOS UNIDOS, PARA AS SAFRAS 2004/05 A 2013/14.

Anos	Linha Base	Possível Cenário	Variação
2004/05	18.014,62	17.826,42	-1.04%
2005/06	17.821,42	16.999,66	-4.61%
2006/07	17.758,24	16.948,77	-4.56%
2007/08	17.601,55	16.847,07	-4.29%
2008/09	17.480,00	16.739,31	-4.24%
2009/10	17.334,17	16.641,41	-4.00%
2010/11	17.227,49	16.536,06	-4.01%
2011/12	17.068,72	16.408,60	-3.87%
2012/13	16.942,06	16.296,68	-3.81%
2013/14	16.798,29	16.200,63	-3.56%

Fonte: Cotton Economics Research Institute, 2004

GRÁFICO 5. EFEITOS DA ELIMINAÇÃO DOS SUBSÍDIOS NORTE-AMERICANOS NO PREÇO DO ALGODÃO NO MERCADO INTERNACIONAL, PARA AS SAFRAS DE 2004/05 A 2013/14.



Fonte: Cotton Economics Research Institute, 2004

TABELA 5. EFEITOS DA ELIMINAÇÃO DOS SUBSÍDIOS NORTE-AMERICANOS NO PREÇO DO ALGODÃO NO MERCADO INTERNACIONAL, PARA AS SAFRAS DE 2004/05 A 2013/14.

Anos	Linha Base	Possível Cenário	Varição
2004/05	61,20	61,48	0.45%
2005/06	60,30	61,59	2.14%
2006/07	60,51	61,50	1.63%
2007/08	61,33	62,08	1.23%
2008/09	62,77	63,46	1.10%
2009/10	63,97	64,61	1.01%
2010/11	65,27	65,93	1.00%
2011/12	66,72	67,35	0.95%
2012/13	68,28	68,92	0.93%
2013/14	69,29	69,89	0.86%

Fonte: Cotton Economics Research Institute, 2004

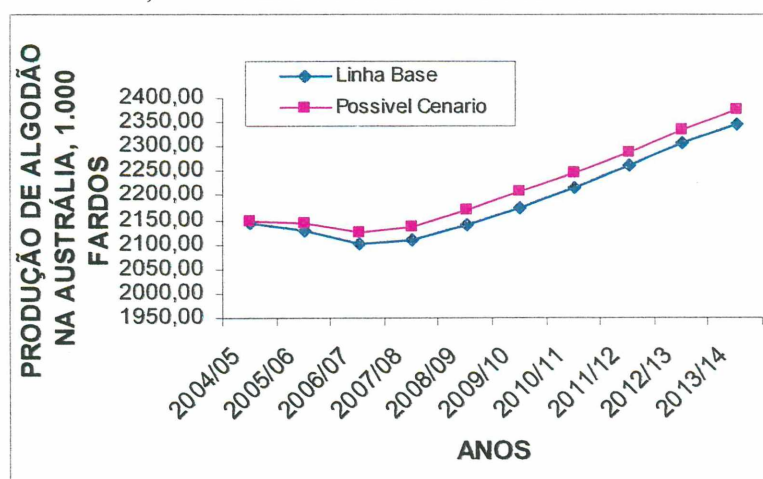
As informações apresentadas acima sintetizam os efeitos da eliminação dos programas de subsídios com relação aos preços internacionais, em referência ao A-index (índice de preço de Liverpool). Mesmo com a eliminação dos programas ao algodão, os fazendeiros norte-americanos continuariam a produzir 17,8 milhões de fardos, em comparação com os 18 milhões da safra passada, como consequência dos fortes preços em 2003/04. No entanto, na safra seguinte, os cotonicultores norte-

americanos reduzem a produção como resposta ao enfraquecimento dos preços relacionados à linha base.

O preço internacional do algodão está estimado em uma elevação de 2,14% em na safra de 2005/06 como consequência da diminuição de exportação dos Estados Unidos devido à diminuição da produção.

O estudo do Instituto adota como exportadores rivais outros países que competem no cenário internacional em relação ao algodão, sendo considerados os mais importantes Brasil e Austrália. A produção em ambos os países aumenta em resposta à elevação do preço internacional do algodão, como demonstram os gráficos abaixo.

GRÁFICO 6. REFLEXOS DA ELIMINAÇÃO DOS PROGRAMAS AO ALGODÃO NORTE-AMERICANOS NA EXPORTAÇÃO DE ALGODÃO NA AUSTRÁLIA, PARA SAFRAS 2004/05 A 2013/04.



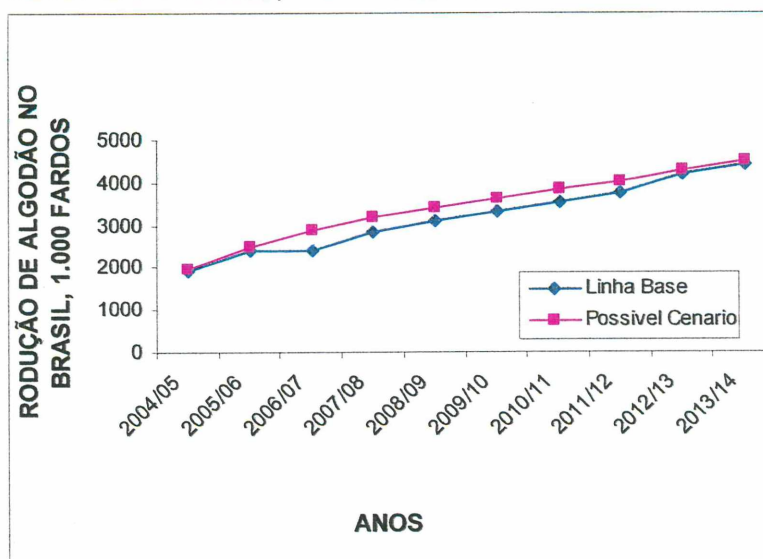
Fonte: Cotton Economics Research Institute, 2004

TABELA 6. REFLEXOS DA ELIMINAÇÃO DOS PROGRAMAS AO ALGODÃO NORTE-AMERICANOS NA EXPORTAÇÃO DE ALGODÃO NA AUSTRÁLIA, PARA SAFRAS 2004/05 A 2013/04.

Anos	Linha Base	Possível Cenário	Variação
2004/05	2145,13	2148,04	0.14%
2005/06	2129,83	2145,82	0.75%
2006/07	2103,61	2125,69	1.05%
2007/08	2109,14	2137,85	1.36%
2008/09	2138,82	2170,28	1.47%
2009/10	2176,85	2208,08	1.43%
2010/11	2218,45	2248,84	1.37%
2011/12	2261,87	2291,16	1.30%
2012/13	2308,23	2336,81	1.24%
2013/14	2347,95	2375,60	1.18%

Fonte: Cotton Economics Research Institute, 2004

GRÁFICO 7. REFLEXOS DA ELIMINAÇÃO DOS PROGRAMAS DE SUBSÍDIOS AO ALGODÃO NORTE-AMERICANO NA EXPORTAÇÃO DO ALGODÃO DO BRASIL, PARA SAFRAS DE 2004/05 A 2013/14.



Fonte: Cotton Economics Research Institute, 2004

TABELA 7. REFLEXOS DA ELIMINAÇÃO DOS PROGRAMAS DE SUBSÍDIOS AO ALGODÃO NORTE-AMERICANO NA EXPORTAÇÃO DO ALGODÃO DO BRASIL, PARA SAFRAS DE 2004/05 A 2013/14.

Anos	Linha Base	Possível Cenário	Variação
2004/05	1950,43	1960,34	0.51%
2005/06	2432,24	2484,49	2.15%
2006/07	2432,24	2900,61	2.41%
2007/08	2832,35	3201,87	2.51%
2008/09	3123,49	3433,6	2.42%
2009/10	3352,41	3639,31	2.23%
2010/11	3559,86	3844,98	2.07%
2011/12	3767,12	4055,51	1.91%
2012/13	4216,79	4291,88	1.78%
2013/14	4432,07	4505,43	1.66%

Fonte: Cotton Economics Research Institute, 2004

Baseando-se nas informações dadas acima, é possível verificar um aumento nas exportações de ambos os países. Porém, o maior beneficiário da eliminação dos subsídios concedidos aos cotonicultores norte-americanos é o Brasil. Com a suspensão do programa ao algodão dos Estados Unidos, a exportação brasileira da fibra, aumenta em curto prazo em até 2,15%.

Pode-se, ainda, a partir dos dados apresentados, afirmar que o cenário para o preço internacional do algodão torna-se relativamente mais baixo depois de dois anos em alta. Isso deve ser relacionado ao ajuste que ocorre nos preços devido ao aumento de produção dos países, como podemos comparar com a elevação das exportações. Este ajuste minimiza o efeito do aumento dos preços internacionais. O estudo cita como exemplo que a alta do preço do A-index é apenas de 0,86% maior em 2013/14, se comparada aos 2,14% de variação no possível cenário para 2005/06.

O estudo elaborado pelo Instituto da Universidade do Texas conclui que para um cenário de possível eliminação dos programas que subsidiam o algodão, o que causará o declínio na cotonicultura nos Estados Unidos. O A-index, que funciona como referência de preços no mercado internacional e o preço pago ao produtor norte-americano, subirá imediatamente, após a eliminação dos programas. Porém, este efeito é minimizado a partir do momento em que os outros países aumentam suas áreas de produção de algodão.

Com a apresentação desses possíveis cenários, baseados nos estudos da Universidade do Texas, podemos reafirmar que o maior beneficiado com a eliminação dos subsídios norte-americanos é o Brasil. Também, consegue-se demonstrar que a prática desses subsídios abusivos só distorcem os reais preços dos produtos no comércio internacional, causando prejuízo para os países em desenvolvimento e os menos desenvolvidos, que apesar do aumento de produtividade e competitividade, seguindo as tendências mundiais não conseguem melhorar a sua condição econômica e conseqüentemente se livrar dos grilhões da pobreza, que provocam muitos dos conflitos mundiais.

Através desse estudo de caso, fica claro, que a vitória brasileira no contencioso contra os Estados Unidos a respeito do caso algodão, na Organização Mundial do Comércio, abre caminho para brigar contra outros subsídios relacionados a outras culturas agrícolas. Este é somente um dos primeiros processos, dentre muitos que estão por vir, pois estão em jogo mais produtos que também recebem esse tipo de apoio interno. Podemos citar ainda o suco de laranja e a soja, como exemplo²². A vitória brasileira marca o fim do posicionamento de neutralidade da OMC em relação aos países ricos.

²² STEFANO, Fabiane; STUDART, Hugo. **A Vitória do Algodão: Decisão histórica da OMC condena EUA e abre espaço para a exportação brasileira**. Disponível em: http://www.terra.com.br/istoedinheiro/348_vitoria_algodao.htm. Acesso em 4. out.2004.

3 – CENÁRIOS HIPOTÉTICOS PARA A COTONICULTURA BRASILEIRA E MUNDIAL

A seguir, são apresentados quatro cenários hipotéticos, com base na produção mundial atual de algodão, que podem ocorrer, seguindo algumas tendências atuais de produção, exportação e consumo para o mercado mundial e brasileiro.

O primeiro cenário hipotético trata dos impactos da retirada dos subsídios norte-americanos nas exportações de algodão mundial. Os dados indicam o quanto a produção brasileira deve aumentar para acompanhar o crescimento das exportações.

O segundo aponta para a possibilidade de que a Austrália retome suas exportações de algodão no mercado internacional, após um período de baixa produção interna do mesmo.

Já o terceiro cenário diz respeito à diminuição da produção de algodão no mundo em detrimento do aumento da produção de soja.

E o quarto trata do aumento da produção de algodão em consequência do aumento da demanda interna.

3.1 – Primeiro Cenário

O tema para o primeiro cenário utiliza o argumento brasileiro contra os subsídios norte-americanos para o algodão. Conjetura que os Estados Unidos tenha acatado a decisão da OMC, no primeiro relatório do painel, sem recorrer ao Órgão de Apelação e, tenha, eliminando completamente os subsídios concedidos aos produtores de algodão norte-americanos.

O Brasil afirma que sem os subsídios as exportações de algodão dos Estados Unidos teriam caído em média 41,2%. Segundo informações do departamento de agricultura dos Estados Unidos (USDA), as exportações de algodão norte-americanas, em 2003, foram de 2,594 milhões de toneladas e se realmente houvesse a retirada dos subsídios, as exportações seriam de apenas 1,525 milhões de toneladas da pluma. Este cenário abriria espaços para outros exportadores de algodão como forma de suprir esta carência no mercado, de 1.474 milhões de toneladas. Os países que dividiriam esta oportunidade de mercado seriam Uzbequistão, Austrália, Grécia e o Brasil.

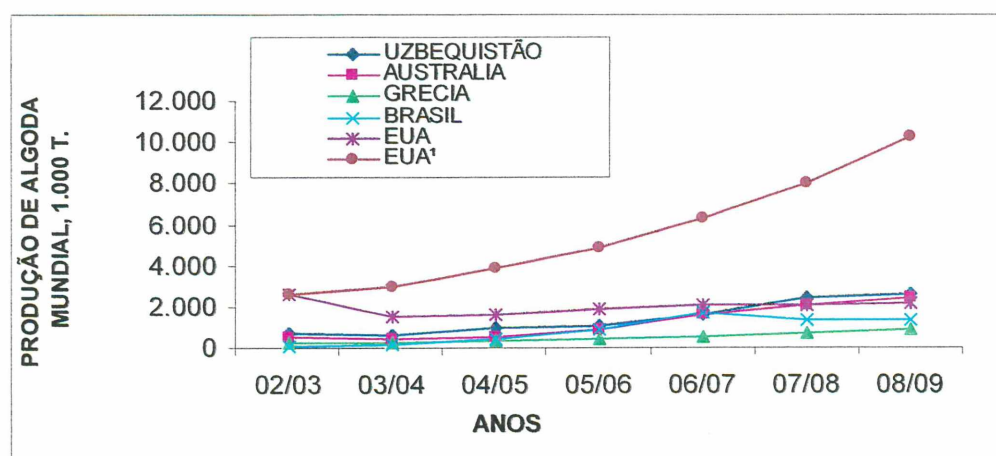
Respeitando as proporções e as taxas de crescimento das exportações dos países, temos os dados apresentados na tabela e gráfico 8.

TABELA 8. CENÁRIO DE EXPORTAÇÃO DE ALGODÃO MUNDIAL SEM SUBSÍDIOS AOS PRODUTORES NORTE-AMERICANOS (1.000/T)

	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09
Produção de algodão							
UZBEQUISTÃO	763	643	991	1.044	1.608	2.476	2.610
AUSTRÁLIA	579	472	510	929	1.598	2.048	2.421
GRÉCIA	251	267	364	461	583	738	933
BRASIL	107	210	438	895	1.739	1.392	1.364
EUA	2.594	1.525	1.617	1.859	2.083	2.108	2.129
EUA ¹	2.594	2.999	3.839	4.914	6.290	8.052	10.306

FONTE:FAS/USDA,2004

GRÁFICO 8. CENÁRIO DE EXPORTAÇÃO DE ALGODÃO MUNDIAL SEM SUBSÍDIOS AOS PRODUTORES NORTE-AMERICANOS



FONTE:FAS/USDA, 2004

O Brasil seria o maior beneficiado da retirada dos subsídios e obteria o maior crescimento quantitativo entre os concorrentes. Aumentaria a suas exportações, motivado pelo aumento da demanda mundial e conseqüentemente pela elevação dos preços desta *commodity*. Após três safras consecutivas, a tendência seria de diminuição das exportações devido ao impacto na diminuição dos preços internacionais do algodão, pois a oferta estaria se ajustando à demanda.

Como pode ser comprovado na tabela acima, mesmo com a retirada dos subsídios concedidos aos cotonicultores norte-americanos suas exportações

continuariam sendo as maiores do mundo, pois o país apresenta uma forte cultura exportadora.

A tendência de exportação dos Estados Unidos (EUA¹) com a manutenção dos subsídios é apresentada na tabela e na figura 8. Em cinco anos as exportações norte-americanas de algodão teriam alcançado quase a metade da demanda mundial pela fibra, que é de 21 milhões de toneladas.

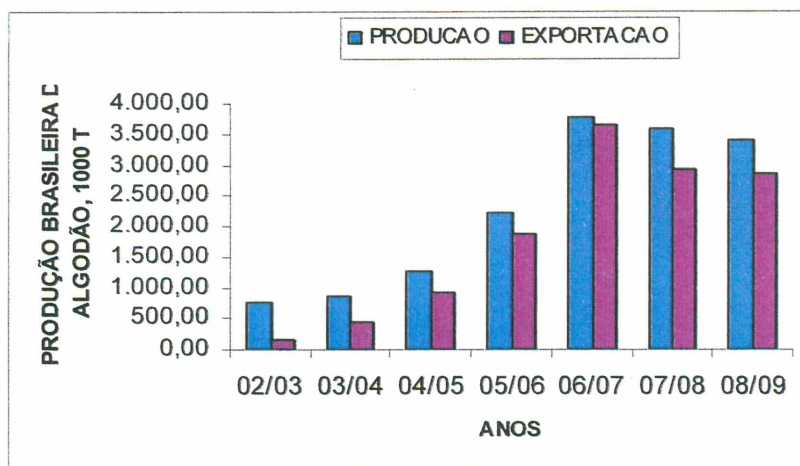
É possível ainda mostrar, tabela 9, qual seria a necessidade de produção de algodão brasileira para conseguir suprir as exportações. No quadro abaixo, minimizou-se a necessidade da demanda interna.

TABELA 9. PRODUÇÃO E EXPORTAÇÃO DE ALGODÃO BRASILEIRO, DAS SAFRAS 2002/03 A 2008/09 (1.000/T).

ANOS	PRODUÇÃO (1000 TON.)	EXPORTAÇÃO (1000 TON.)
	PRODUÇÃO DE ALGODÃO	
02/03	766,2	175,4
03/04	847,5	440,0
04/05	1.275,3	916,8
05/06	2.230,4	1.873,7
06/07	3.767,1	3.642,0
07/08	3.578,7	2.913,6
08/09	3.399,8	2.855,3

FONTE: CONAB, 2004

GRÁFICO 9. PRODUÇÃO E EXPORTAÇÃO DE ALGODÃO BRASILEIRO, DAS SAFRAS 2002/03 A 2008/09.



FONTE: FAs/USDA, 2004

Pode-se perceber uma queda na produção e na exportação nos anos 2007 a 2009. Além do fator preço, devemos considerar a deficiente logística brasileira para o escoamento da produção de algodão para exportação, a não ser, é claro, que se disponibilizem recursos para financiar a modernização e a reaparelhagem do setor cotonicultor brasileiro, bem como das vias de acesso aos portos e aeroportos.

Outro ponto que pode responder por esta diminuição da produção brasileira de algodão é, segundo analistas da CONAB, que devido a forte expansão da produção da safra 2003/04 os produtores estarão trabalhando no limite da capacidade de colheita e beneficiamento, devido a grande carência de colheitadeiras e usinas de beneficiamento da fibra disponíveis no Brasil atualmente.

3.2 – Segundo cenário

Um segundo cenário trata da hipótese da Austrália reassumir sua posição de exportador mundial depois de uma longa estiagem.

Na safra 2001/2002, os cotonicultores australianos chegaram a vender no mercado externo cerca de 95% de sua colheita de 676 mil toneladas. Na safra passada, essa quantidade diminuiu para 327 mil toneladas. Segundo informações da CONAB, 95% da produção australiana é de algodão irrigado. A chuva abundante na região possibilitaria à Austrália retomar a sua posição no mercado exportador de algodão.

Com essa hipótese, a Austrália apresentaria o seguinte crescimento de exportação da fibra, segundo informações do USDA:

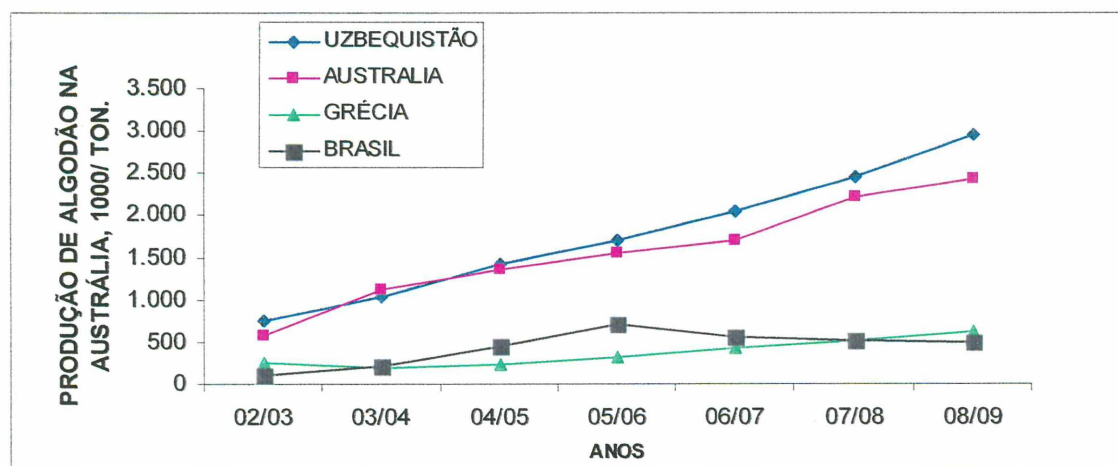
TABELA 10. CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES AUSTRALIANAS DE ALGODÃO, SAFRAS DE 2002/03 A 2008/09 (1.000/T).

PAÍSES	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09
PRODUÇÃO DE ALGODÃO							
UZBEQUISTÃO	763	1.042	1.424	1.708	2.050	2.460	2.952
AUSTRÁLIA	579	1.129	1.354	1.558	1.713	2.227	2.450
GRÉCIA	251	201	241	325	439	526	632
BRASIL	107	221	457	717	552	525	498

FONTE: FAS/USDA, 2004

Os aumentos das exportações australianas podem ser verificados na figura 10, abaixo:

GRÁFICO 10. CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES AUSTRALIANAS DE ALGODÃO, SAFRAS DE 2002/03 A 2008/09 (1.000/T).



FONTE: FAS/USDA, 2004

A Austrália apresentaria forte crescimento de suas exportações, recuperando os mercados que o Brasil ocupou na ausência australianas.

3.3 – Terceiro cenário

O terceiro cenário refere-se ao decréscimo da produção do algodão, em detrimento do aumento da cultura da soja por causa do aumento do preço da mesma no mercado internacional.

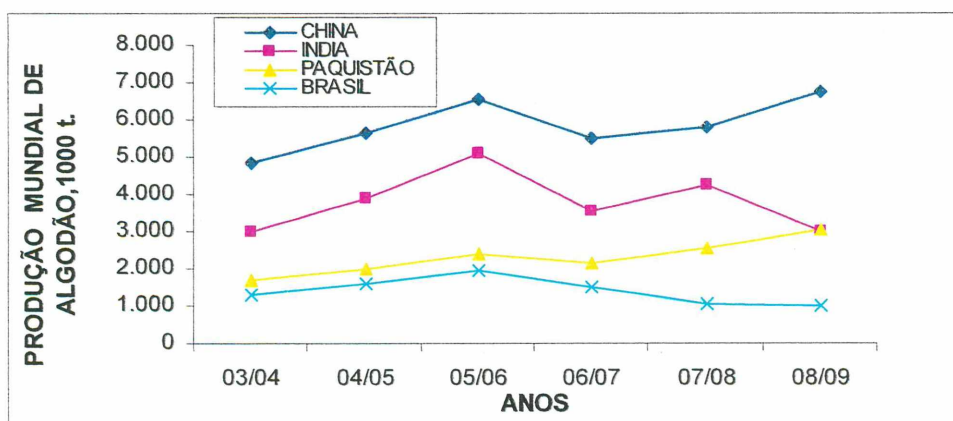
Conforme noticiado, a ferrugem asiática na produção norte-americana de soja está fazendo com que o preço desta *commodity* suba no mercado futuro. Esta afirmação poderá refletir, em âmbito mundial, num aumento da área plantada de soja, em detrimento da diminuição das lavouras de algodão.

TABELA 11. REDUÇÃO DA PRODUÇÃO DE ALGODÃO NO MUNDO, PARA SAFRAS DE 2003/04 A 2008/09, (1.000/T).

PAÍSES	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009
PRODUÇÃO DE ALGODÃO						
CHINA	4.861.400	5.639.224	6.541.500	5.494.860	5.824.551	6.756.480
ÍNDIA	3.008.400	3.910.920	5.084.196	3.558.937	4.270.725	2.989.507
PAQUISTÃO	1.689.500	2.010.505	2.392.501	2.153.251	2.562.369	3.049.219
BRASIL	1.275.300	1.581.372	1.960.901	1.490.285	1.043.199	991.040

FONTE:FAS/USDA, 2004

GRÁFICO 11. REDUÇÃO DA PRODUÇÃO DE ALGODÃO NO MUNDO, PARA SAFRAS DE 2003/04 A 2008/09, (1.000/T).



FONTE:FAS/USDA, 2004

Os dados projetam uma queda de 49,46% na produção brasileira, entre as safras de 2005/2006 e 2008/2009.

3.4 – Quarto cenário

No quarto cenário é descrita a hipótese sobre o aumento da demanda interna do algodão devido à elevação de preço do poliéster. O algodão entra como uma alternativa viável de tecido devido aos preços baixos da fibra

Segundo o levantamento realizado pela Associação Brasileira da Indústria Têxtil (Abit), o preço médio da fibra de poliéster se elevou em consequência da alta do petróleo, que acumulou um aumento de 50% desde o início do ano²³.

Concomitantemente à alta do poliéster, há outro fator que favorece o cultivo do algodão: as fibras naturais estão em alta no circuito da moda. No mundo atual da moda, há uma crescente tendência no uso de tecidos com fibras naturais ou alternativas. Neste sentido, haveria um aumento na procura pela fibra e um provável aumento da produção de algodão no Brasil para suprir essa demanda.

A seguir, apresentam-se os dados referentes ao aumento da produção e do consumo do algodão no Brasil, fato diretamente relacionado com a demanda das indústrias têxteis.

TABELA 12. CENÁRIO HIPOTÉTICO PARA PRODUÇÃO E CONSUMO DE ALGODÃO NO BRASIL, DE 2000 A 2009 (1.000.T).

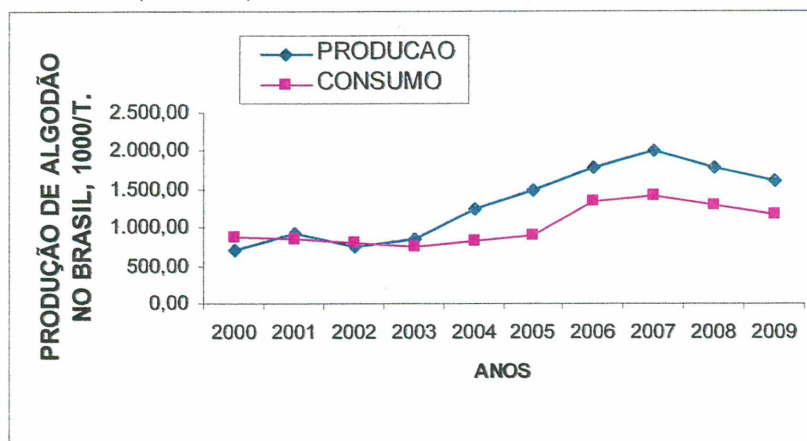
ANOS	PRODUÇÃO	CONSUMO
2000	700,30	885,00
2001	938,80	865,00
2002	766,20	805,00
2003	847,50	770,00
2004	1.240,10	826,00
2005	1.488,12	900,00
2006	1.785,74	1.350,00
2007	2.000,03	1.417,50
2008	1.800,03	1.289,93
2009	1.620,03	1.173,83

FONTE: CONAB, 2004

Nos dois últimos anos, 08/09, a queda de produção é resultado da diminuição da procura.

²³ **Aumenta procura pelo algodão.** Disponível em <<http://www.olhardireto.com.br/news.asp?+17789&id=811200418823&sec=2>> Acesso em 17.nov. 2004.

GRÁFICO 12. CENÁRIO HIPOTÉTICO PARA PRODUÇÃO E CONSUMO DE ALGODÃO NO BRASIL, DE 2000 A 2009 (1.000/T).



FONTE: CONAB, 2004

Os quatro panoramas simulados foram elaborados segundo tendências atuais que possibilitarão ou não o crescimento da produção brasileira do algodão.

CONCLUSÃO

Sem a criação da OMC e suas obrigações contratuais o mundo teria testemunhado o crescimento de barreiras comerciais e o aumento de tensões políticas entre os blocos econômicos.

O seu novo sistema de solução de controvérsias, diferentemente do aplicado pelo GATT, é mais forte juridicamente. Permite que os Estados-membros vencedores apliquem retaliações aos membros que mantêm políticas contrárias do que foi discutido na criação da OMC.

Os acordos da Rodada Uruguai colaboraram de forma ampla e decisiva para a execução da política agrícola brasileira, no sentido de modernização da sua estrutura legal e dos seus instrumentos de ação. Foi importante para proporcionar a inserção do país na economia mundial, conferindo-lhe credibilidade e reconhecimento internacional, além de trazer um clima empresarial necessário para assegurar uma posição brasileira dentro da competitividade global.¹

A aprovação do Painel contra os subsídios norte-americanos ao algodão, no Órgão de Solução de Controvérsias, favorável ao Brasil, foi a primeira decisão que discutiu o uso de subsídios internos, e o Brasil passou a fazer o uso dos instrumentos jurídicos previstos pela OMC para abrir caminhos para o seu agronegócio.

Este estudo de caso evidencia que a vitória brasileira no contencioso contra os Estados Unidos a respeito do algodão, na Organização Mundial do Comércio, pode abrir caminho para a adoção do mesmo procedimento no combate a outros subsídios relacionados a outras culturas agrícolas. Neste sentido, pode-se citar os casos do açúcar, do suco de laranja e da soja.

¹ GOYOS A OMC e os Tratados.... p .16.

²² STEFANO, F; STUART, H. opt. cit.

REFERÊNCIAS

GOYOS Junior, Durval de Noronha. **A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai**. 1ª ed. São Paulo. Observador Legal Editora, 1994.

LAFER, Celso. **A OMC e a Regulamentação do Comércio Internacional: Uma Visão Brasileira**. 1ª ed. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 1998.

THARSTENSEN, Vera. **OMC. As Regras De Comércio Internacional E A Nova Rodada De Negociações Multilaterais**. 2 ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

REGO, Elba Cristina Lima, **Do GATT à OMC: O que Mudou, como Funciona e para onde Caminha o Sistema Multilateral de Comércio**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/gatt.pdf>. Acesso em 24. nov. 2004

VALLS, Lia. **Histórico da Rodada Uruguai do GATT**. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/ecex/pdfs/historico_da_rodada_uruguai_do_gatt.pdf Acesso em: 24. nov. 2004.

GOYOS Junior, Durval de Noronha. **O Direito do Comércio Internacional**. Luis Felipe Lampreia... | et al. |; Coordenador Durval de Noronha Goyos Junior. 1ª ed. São Paulo. Observador Legal Editora, 1997.

GOYOS Júnior, Durval de Noronha. **GATT, MERCOSUL & NAFTA**. 2ªed. São Paulo. Observador Legal Editora, 1996

GEHRKE, Ana Paula. A solução de controvérsias na OMC. **Site do Curso de Direito da UFSM**. Santa Maria – RS. Disponível em: <http://www.ufsm.br/direito/artigos/internacional/solucao-omc.htm>. Acesso em 29.set.2004

FELIX, Ana Cristina Azevedo de Carvalho. **A Solução de Controvérsias na OMC**. Disponível em www.ccj.ufpb.br/primafacie/revista/jul_dez_02.htm. p.4. Acesso em 29. set. 2004.

LEMES, S. M. F. **Estudo Comparativo entre o Grupo Especial (painel) da OMC e um Tribunal Arbitral**, . Disponível em www.mundojuridico.adv.br.

MOREIRA, Eleyda. **Mercado em Alta**. Revista Safra. v. 5 n. 55. jun 2004.

<www.bndes.gov.br>

< www.conab.gov.br>

BRANDÃO, V. **Dinheiro que faz dinheiro**. Globorural. v. 19. n. 225. Jul. 2004.

Revista de agronegócio da FGV. **Na rota do crescimento**. v. 24. n. 3. Mar. 2004

LUZ, Cátia. **Ele encarou os EUA**. Revista Época. n. 313. 17 maio 2004.

PRESSER, M.F; ALMEIDA, L. T . **O contencioso Brasil-Estados Unidos sobre o algodão: um caso bem-sucedido de desenvolvimento de capacidades**. Disponível

em: [vi.unctad.org/SITE/TP/Data.nsf/0/cfcc65352d1c8f36c1256eaf0042d1b8/\\$FILE/_885m6err4opnluk3lcln78pbj_.pdf](http://vi.unctad.org/SITE/TP/Data.nsf/0/cfcc65352d1c8f36c1256eaf0042d1b8/$FILE/_885m6err4opnluk3lcln78pbj_.pdf). Acesso em 16 out. 2004.

CHADE, J. **Algodão: EUA apelam contra derrota**. O Estado de S. Paulo, 19 out. 2004.

RODRIGUES, L. **Produtores devem retomar cultivo de algodão**. O Globo.

29/4/2004. disponível em:

<http://clipping.planejamento.gov.Br/noticias.asp?NOTCod=120058>. Acesso em 29 nov. 2004.

Isto é Dinheiro. Disponível em<:

http://www.terra.com.br/istoedinheiro/348/negocios/348_vitoria_algodao.htm>.

Acesso em 4.out. 2004.

PAM, S; MOHANTY, S; ETHRIDGE, D; FADIGA, M. **The Impacts of U.S Cotton Programs on the World Market: An Analysis of Brazilian and African WTO Petitions**. Janeiro de 2004. Disponível em: www.aeco.ttu.edu/CER-Institute/Publications/WCAFRincedited.doc. Acesso em 16 out. 2004.

STEFANO, F; STUDART, H. **A Vitória do Algodão: Decisão histórica da OMC condena EUA e abre espaço para a exportação brasileira**. Disponível em: http://www.terra.com.br/istoedinheiro/348_vitoria_algodao.htm. Acesso em 4 out. 2004.

Aumenta procura pelo algodão. Disponível em

<<http://www.olhardireto.com.br/news.asp?+17789&id=811200418823&sec=2>>

Acesso em 17.nov. 2004.

Assessoria de Imprensa do Gabinete. Ministério das Relações Exteriores. Nota. n.

61. Disponível em <http://www.mre.gov.br/portuges/imprensa/nota_detalhe.asp>.

acesso em 24. nov. 2004