



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS MINISTRO ALCIDES CARNEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**ALEXANDRE MAGNO RAMOS PAIVA**

**A CONTENDA SOBRE O ALGODÃO ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS  
UNIDOS NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: CONSIDERAÇÕES  
ACERCA DE SEUS EFEITOS PARA A INSERÇÃO DO BRASIL NO MUNDO.**

**JOÃO PESSOA - PB 2013**

**ALEXANDRE MAGNO RAMOS PAIVA**

**A CONTENDA SOBRE O ALGODÃO ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: CONSIDERAÇÕES ACERCA DE SEUS EFEITOS PARA A INSERÇÃO DO BRASIL NO MUNDO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Professora Dra. Cristina Carvalho Pacheco

JOÃO PESSOA, PB 2013

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

- P149c Paiva, Alexandre Magno Ramos.  
A contenda sobre o algodão entre o Brasil e os Estados Unidos na Organização Mundial do Comércio: considerações acerca de seus efeitos para a inserção do Brasil no mundo / Alexandre Magno Ramos Paiva. – 2013.  
107f. : il. color
- Digitado.
- Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós Graduação e Pesquisa, 2013.  
“Orientação: Profa. Dra. Cristina Carvalho Pachêco, Curso de Relações Internacionais”.

**ALEXANDRE MAGNO RAMOS PAIVA**

**A CONTENDA SOBRE O ALGODÃO ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: CONSIDERAÇÕES ACERCA DE SEUS EFEITOS PARA A INSERÇÃO DO BRASIL NO MUNDO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Aprovada em: 16/05/2013



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cristina Carvalho Pacheco/UEPB  
Orientadora



---

Prof. Dr. Felipe Reis Melo



---

Prof. Dr. Marcílio Toscano Franca Filho

## DEDICATÓRIA

Em primeiro lugar, dedico este trabalho a Deus. Em seguida a minha família, com uma dedicatória especial a Mariana Paiva Sobreira (minha irmã), José Luís Sobreira (meu cunhado) e a Ana Júlia Sobreira (minha sobrinha), afinal, eu morei boa parte do meu tempo de mestrado com eles, o que, para mim, foi um aprendizado de enorme valor. Além de mestre, tornei-me padrinho.

## **AGRADECIMENTOS**

À professora Cristina Pacheco, pela sua generosa dedicação, pela amizade e principalmente pela paciência com a qual sempre me tratou;

Aos professores da banca, por terem aceitado examinar a minha dissertação e pensar sobre ela;

A todos os professores do Mestrado em Relações Internacionais da UEPB e demais funcionários que fazem o programa existir;

À Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela ajuda financeira que tivemos;

À Universidade Estadual da Paraíba pela oportunidade que me concedeu;

Aos meus pais, pelo apoio que sempre deram;

A minha mãe de criação, por sempre estar ao meu lado;

A minha família como um todo, que sempre torceu por mim;

Aos meus amigos distantes, como Jussie Rodrigues, Rafael Pinheiro, João Marcelo, Adler Sady, que, mesmo sem saber, travaram importantes debates comigo sobre o tema desse trabalho;

Aos meus colegas do curso de mestrado, especialmente a Mikelli Ribeiro, Murilo Mesquita, Anderson Cardoso, Jan Marcel, Mariana Nóbrega e Raiane Cruz, pela qualidade de nossas conversas, apoio fraternal e companheirismo altruísta;

A todos os amigos que conquistei ao longo da vida, com uma especial lembrança a Guilherme Vandezande, Filipe Bezerra, Adalberto Júnior, Aluizio Jácome e André Jácome.

Civilization—spurns—the Leopard!  
Was the Leopard—bold?  
Deserts—never rebuked her  
Satin— Ethiop—her Gold—  
Tawny—her Customs— She was  
Conscious— Spotted—her Dun  
Gown—  
This was the Leopard's nature—Signor—  
Need—a keepe—frown?  
Pity —the Par —that left her Asia—  
Memories— of Palm— Cannot be  
stifled—with Narcotic— Nor  
suppressed—with Balm—  
(Poema 492, *Emily Dickinson*, 1862)

“Chega de homenagens. Quero minha parte agora em dinheiro.” (*Adoniran Barbosa*)

## RESUMO

Com o final da Guerra Fria, Brasil e Estados Unidos entram numa nova fase em termos de comércio internacional, na qual o Brasil se estabelece como um *global trader* e passa a concorrer com os produtos norte-americanos no mercado mundial, principalmente no que diz respeito ao setor de *commodities*. O algodão, importante matéria-prima, se insere nesse novo cenário, e foi motivo da maior contenda envolvendo esses dois países. O processo pelo qual o Brasil contestava os subsídios concedidos pelos norte-americanos aos seus produtores locais data de 2002 e ganhou um desfecho favorável ao país sul-americano em 2005, quando a Organização Mundial do Comércio reconheceu o efeito funesto resultante das práticas norte-americanas no mercado internacional desse produto. Posteriormente, houve o pedido de retaliação por parte do Brasil e sua consequente autorização, sendo-a permitida sob a forma cruzada, ou seja, podendo envolver quebras de patentes, por exemplo, nos seus esforços de ressarcimento. Os dois países, desde então, vêm mantendo uma agenda de diálogo acerca da melhor maneira de solucionar esse contencioso, havendo um acordo sido assinado em 2010. A pesquisa visa compreender como essa contenda ultrapassou os limites dos países envolvidos, ganhando apelo internacional e contribuindo para a inserção do Brasil no mundo como um global player. O primeiro capítulo trata da reforma no cenário doméstico, aproximando o Estado brasileiro dos setores produtivos locais, bem como as mudanças ocorridas no comércio internacional. No segundo capítulo, há uma explanação sobre as regras que circunscrevem as disputas na OMC e como o caso entre Brasil e Estados Unidos foi conduzido, com especial ênfase para o contencioso do algodão. Por fim, no último, dá-se um destaque maior ao cenário externo e como ele influenciou as decisões dos dois contendores para que se chegasse ao desfecho atual. A vitória obtida pelo Brasil no contencioso do algodão aponta para um maior protagonismo brasileiro no mundo em desenvolvimento e um aumento do seu poder nos debates sobre comércio internacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Brasil; Estados Unidos; OMC; Contencioso; Algodão; Retaliação.

## ABSTRACT

After the Cold War, Brazil and United States started a new phase concerning the international commerce, in which Brazil established itself as a global trader, competing with the US products in the world market, mainly in respect to the commodities sector. Cotton, an important raw-material, makes part of in this scenario, and it was the reason for the greatest contend involving the two countries. The process by which Brazil contests the American subsidies toward their local producers dates back to 2002 and had a favorable outcome to the Latin- American country in 2005, when the World Trade Organization recognized the damaging effects resulting from the American practices in the world market of this product. Afterwards, there was a retaliation plead from Brazil and its subsequent authorization, being permitted to cross-retaliate, by which Brazil could break copyrights, for instance, in its compensating efforts. The two countries, ever since, keep a dialogue agenda about the best solution to the case, with a frame-work signed in 2010. The research aims to comprehend how this contentious trespassed the limits of the countries involved, bringing about some sort of international appeal and collaborating for the Brazilian insertion in the World as a global player. The first chapter deals with the reformulation of the domestic scenario, putting the Brazilian State closer to its internal productive sectors, as well as the changings occurred in the international commerce. In the second chapter, there's en explanation about the rules which involves the OMC disputes and how the case between Brazil and USA was conducted, with special highlight for the cotton contentious. Finally, in the last chapter, it is given a major emphasis in the external scenario and how it swayed the decisions of the two contenders for achieving the up-to-date result. The Brazilian victory in the cotton dispute reveals a greater Brazilian protagonist role in the developing world and the rising of its power in the commercial debates.

**KEYWORDS:** Brazil; USA; WTO; Dispute; Cotton; Retaliation.

## LISTA DE SIGLAS

AA	Acordo Sobre Agricultura
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABRAPA	Associação Brasileira dos Produtores de Algodão
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ASMC	Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
C.E.	Comunidades Europeias
C-4	Países do Cotton-4
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CCC	<i>Commoditie Credit Corporation</i>
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CGC	Coordenação-Geral de Contenciosos
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ESC	Entendimento sobre Regras e Procedimentos Para a Solução de Controvérsias
EUA	Estados Unidos da América
FAIR Act	Federal Activities Inventory Reform
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FSRI Act	Farm Security and Rural Investment
FUNPLATA	Fundo para a bacia do Rio da Prata
G-3	IBAS (Índia, Brasil, África do Sul)
GATS	Acordo sobre serviços
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IBA	Instituto Brasileiro do Algodão
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
ICONE	Instituto do Comércio e das Negociações Internacionais
IFPRI	<i>International Food Policy Research</i>
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura

MAP	Medida Agregada de Apoio
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MTCR	Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis
NAFTA	Tratado Norte-americano de Livre Comércio
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento da África
OCDE	Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico
OCX	Organização de Cooperação de Xangai
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMPI	Organização Mundial de Patentes Industriais
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
PAC	Programa Agrícola Comum
PRODECER	Programa de Desenvolvimento do Cerrado
SCGP	Suppliers Credit Guarantee Program
TEC	Tarifa Externa Comum
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP	Tratado de Não-proliferação
TRIPS	Acordo sobre propriedade intelectual
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

## LISTA DE TABELAS

01. Disputas na OMC por tipo de Indústria (1996-1998).....	48
02. Casos por Tipo de País (1996-1998).....	49
03. Demandas Iniciadas por Países (1995-1998).....	49
04. Subsídios Norte-americanos .....	54
05. EUA: Direção das Exportações .....	77
06. EUA: Origem das Importações .....	78
07. Trocas Comerciais Brasileiras .....	79
08. Complementariedade entre as Trocas Brasil-EUA.....	82
09. Concentração entre as Trocas Brasil-EUA .....	83
10. Variação do Preço Mundial do Algodão .....	90

## LISTA DE ANEXOS

1A. Exportações Agrícolas Mundiais .....	101
1B. Exportação Brasileira por Fator Agregado .....	102
2. Intercâmbio Comercial Brasileiro: Países Desenvolvidos e Emergentes .....	103
3. Exportação, Importação, Consumo e Produção Brasileira de Algodão .....	104
4. Expansão Regional da Produção Cotonicultora Brasileira.....	105
5. Composição do Preço Norte-Americano Subsidiado Por Libra de Algodão .....	106
6. Principais Produtores e Exportadores Mundiais de Algodão .....	107

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>1. A reorganização dos planos interno e externo após a Guerra Fria</b> .....	<b>12</b>
1.1 AJUSTES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: DO NEOLIBERALISMO AO ESTADO LOGÍSTICO. ....	12
1.1.1 FHC: POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS. .....	13
1.1.1.1 ALINHAMENTO PRAGMÁTICO: 1995 – 1999. ....	15
1.1.1.2 BRASIL, AMÉRICA DO SUL E O PARADIGMA LOGÍSTICO: 1999 – 2002. ....	17
1.2 NEOLIBERALISMO E PRODUÇÃO ALGODOEIRA: 1988 E 2002. ....	20
1.2.1 ESTADO LOGÍSTICO: A POLÍTICA EXTERNA DE LULA E OS ESTADOS UNIDOS .....	23
1.3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL .....	28
1.3.1 AS REFORMAS DO SISTEMA DE COMÉRCIO MUNDIAL .....	29
1.3.2 ESTADOS UNIDOS, EUROPA E A FORMAÇÃO DO GRUPO DE CAIRNS. ....	31
1.3.3 O ACORDO SOBRE AGRICULTURA (AA) .....	33
1.4 CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS SUBSÍDIOS .....	34
1.5 A PARTICIPAÇÃO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NOS CONTENCIOSOS DA OMC .....	36
<b>2. O MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC</b> .....	<b>39</b>
2.(a). Consultas .....	40
2.(b). Painel .....	42
2.(c). Órgão de Apelação .....	43
2.(d). Implementação das Recomendações e das decisões .....	43

2.1. APLICAÇÃO DAS REGRAS NOS CONTENCIOSOS AGRÍCOLAS .....	44
2.2. O QUESTIONAMENTO BRASILEIRO SOBRE OS SUBSÍDIOS NORTE-AMERICANOS .....	50
2.2.1 SUBSÍDIOS DOMÉSTICOS À PRODUÇÃO - <i>Direct payment (Production Flexibility Contract Payments)</i> .....	53
2.2.2 PROGRAMA STEP 2 – subsídio à exportação .....	55
2.2.3 PROGRAMAS DE GARANTIAS DE CRÉDITO ÀS EXPORTAÇÕES.....	57
2.2.4 SÉRIOS PREJUÍZOS OCACIONADOS PELOS SUBSÍDIOS .....	58
2.3. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO RESULTADO.....	60
<b>3. AS CONSEQUÊNCIAS DO CASO PARA AS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL .....</b>	<b>67</b>
3.1 MUDANÇAS DOMÉSTICAS IMPLEMENTADAS PELOS ESTADOS UNIDOS EM DECORRÊNCIA DO CASO E SEUS EFEITOS NAS RELAÇÕES COMERCIAIS COM O BRASIL.....	72
3.1.1. INTERSTÍCIO 2005-2009 .....	75
3.1.2. 2009 – RETALIAÇÃO AUTORIZADA. ....	77
3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE SEUS EFEITOS PARA A RODADA DOHA .....	84
3.3 O CONTENCIOSO, PAÍSES AFRICANOS E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A REGIÃO – BREVES CONSIDERAÇÕES.....	87
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>93</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>97</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>101</b>

## INTRODUÇÃO

A política externa de um país é considerada um meio efetivo de busca pelo desenvolvimento e de afirmação do interesse nacional. O Brasil fez uso de sua diplomacia para obter os meios necessários de seu desenvolvimento, e essa barganha lhe foi habitual no decorrer de sua história. Na última década do século passado, todavia, o modelo outrora explorado passa a dar lugar a um recém-estabelecido, pensado por cientistas de países centrais e posto em prática por eles. O dirigismo econômico cede à mão invisível do mercado.

Os efeitos desse processo são duros no que concerne à indústria nacional. O Brasil recuou em vários itens que antes eram produzidos no país como, por exemplo, os produtos de cunho militar, área na qual o país era quase autossuficiente nos anos 1980, e passou a importar cerca de 70% da demanda doméstica (BANDEIRA, 2004, p. 89). O país viu a crise se instaurar fortemente na virada do século, consequência das medidas neoliberais aplicadas.

No plano internacional, o mundo multilateral se institucionalizava cada vez mais, ganhando forma oficial no âmbito do comércio. Os países que antes interagiam no sistema do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT – sigla em inglês), criado no pós-guerra, passaram a reclamar maior abertura econômica, barganhando a liberalização de seus mercados. O ponto fulminante desse processo aconteceu durante a Rodada Uruguai (1986-1995) quando a liberalização do mercado agrícola foi colocada como condição, pelos países em desenvolvimento, para que seus mercados de serviços e investimentos fossem franqueados aos países ricos. Esse tema é delicado pelo fato de o setor rural ser tradicionalmente avesso a mudanças e sensível à concorrência externa, vez que nos países do norte, os custos de produção são mais elevados que nos em desenvolvimento (CEDRO, 2011, p. 100).

O final da década de 1980 e a década de 1990 foram marcantes para a mudança de rumos do país. O receituário neoliberal, aplicado nessa época, resultou em sérios problemas à indústria nacional, que se desmantelou significativamente. A reação interna a esse fato foi a redefinição do papel estatal e reinserção do Brasil no mundo. O neoliberalismo foi criticado acerbamente e as recomendações por eles elaboradas foram timidamente encampadas pelo presidente Fernando Henrique

Cardoso, no seu segundo mandato, ganhando maturidade e eficácia no Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

As duas reformas institucionais que ocorreram nesse período, uma no plano internacional, dedicada às relações comerciais, outra no âmbito doméstico, terão seus efeitos opostos no início do novo século, quando o Brasil, já desempenhando uma função mais defensiva de seus atores comerciais domésticos, passa a atuar de forma mais eficaz contra as barreiras impostas por outros países aos seus produtos, principalmente os Estados Unidos. Como a pauta agrícola ainda é preponderante nas exportações brasileiras (ver anexos 1A e 1B), e como o setor desfruta de uma política especial do governo norte-americano, naturalmente o maior embate entre esses dois países envolve o tratamento desse tipo de produto no mercado em geral.

A contenda do algodão foi a mais emblemática vitória do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC), sendo ela um desfecho dos esforços brasileiros em melhor se adaptar aos desafios do multilateralismo. Além disso, o acordo final previu a criação de um instituto de pesquisa sobre o algodão, e liberou-se o acesso aos progressos advindos desse órgão aos países africanos participantes desse mercado assim como outros países. A não indiferença brasileira, no qual os efeitos ocasionados em outras nações devem ser levados em consideração pelos demais países quando atuam internacionalmente, guiou tal entendimento, aumentando os laços entre o Brasil e o mundo em desenvolvimento.

A pesquisa se inicia pelas mudanças no cenário mundial, no que concerne ao comércio internacional, passando pelas mudanças domésticas da redefinição do Estado brasileiro e a nova modalidade de interação no plano externo. A análise do caso é feita numa segunda parte, passando ao estudo das consequências de seu desfecho na etapa final do trabalho. É dado um enfoque maior às relações do Brasil com os Estados Unidos, afinal, a maturidade percebida no relacionamento é fundamental para os resultados da contenda. A hipótese perseguida é a de que a disputa do algodão contribuiu para a inserção do Brasil no mundo como um *global player* e líder do mundo em desenvolvimento.

O primeiro capítulo versa sobre as mudanças no plano interno, com destaque para a aproximação do Estado com o setor privado nacional. Há uma reorganização do modo como esses dois atores operam, com influências na política externa do

país. Além disso, o plano externo experimentou mudanças significativas, o que forçou os países a reajustarem a forma como interagem nessa arena.

O segundo capítulo destaca as regras que concernem a solução de controvérsia na OMC e descreve como o caso entre Brasil e Estados Unidos se desenvolveu. Os reclames brasileiros ganharam ressonância em outros países em desenvolvimento, o que deu maior amplitude à questão. O resultado foi favorável ao país sul-americano.

No último capítulo, discute-se como as mudanças nos planos doméstico e externo tornaram possível um desfecho para a questão, trazendo à baila o poder negociador adquirido pelo Brasil enquanto líder do mundo em desenvolvimento nas matérias de comércio internacional.

Os conceitos de autonomia e dependência são diretamente opostos, sendo assim, a pesquisa buscará analisar a obtenção da autonomia por parte do Brasil, no decorrer das duas primeiras décadas do novo século, em relação à diminuição da dependência dos Estados Unidos. Também iremos tratar do aumento da dependência deste país em relação ao mercado brasileiro. Para analisar esse processo, faremos referência à definição de Estado Logístico, tendo-a como a renovação do diálogo entre Estado e setores produtivos da iniciativa privada, e ao conceito de autonomia pela diversificação, que resultou na pulverização de novos parceiros comerciais.

As consequências desses movimentos serão vistas tanto do plano doméstico como no âmbito externo, com reflexos diretos na disputa do algodão. Analisaremos o caso segundo os estudos de Putnam (1988) acerca dos jogos de dois níveis. O Estado Logístico cuidará de reforçar o aparato nacional no sentido de poder lutar em fóruns como a OMC. Uma pauta comercial mais diversa nos trará a independência necessária para pode exaurir todas as fases de um contencioso comercial, exercendo pressão e influência no desfecho da questão.

## 1. A reorganização dos planos interno e externo após a Guerra Fria.

Com a liberalização proporcionada pelo fim da estrutura bipolar mundial estabelecida durante a Guerra Fria, também as políticas interna e externa de um país sofrem mudanças. Tanto o plano doméstico como o internacional podem se influenciar, o que faz com que toda política externa tenha um viés doméstico em seu fim. A década de 1990 viu o debate político mundial ganhar novos atores e temas que balizaram as formas de inserção dos países periféricos principalmente.

O caso brasileiro envolveu desde a academia à organização interna de seus produtores, que se institucionalizaram, formando uma cadeia em intenso contato com o governo, a fim de que seus pleitos fossem incluídos na pauta da política externa do país. Almeida Jr. (2012, p.79) destaca que a diplomacia comercial é o *leitmotif* das relações externas de uma nação em desenvolvimento, sendo assim, importante se faz compreender a reorganização do diálogo entre Estado e setor produtivo.

### 1.1 AJUSTES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: DO NEOLIBERALISMO AO ESTADO LOGÍSTICO.

No que se refere à forma como o Brasil desempenhou sua política externa durante os mandatos de FHC e de Lula, há duas correntes principais que analisam a partir de perspectivas diferentes: Vigevani e Cepaluni (2011) recorrem ao conceito de autonomia, destacando que, durante a Guerra Fria, ela era considerada em termos de isolamento, todavia, com o ímpeto do processo de globalização, o conceito ganha um viés participativo, sendo então designado como uma possibilidade de participar e influenciar as relações internacionais. O autor afirma que a gestão FHC buscou a autonomia pela participação, uma vez que o país passou a fazer parte de diversos fóruns e sistemas que antes se tinha por política a não participação. Já o governo Lula persegue a autonomia por meio de uma diversificação das relações internacionais do país. Dessa forma, passa-se de uma política voltada para o norte, para uma que não negligencia o sul. Cervo (2008), por sua vez, classifica a maneira como o país atua no plano externo com base em modelos de interação entre o Estado e o setor produtivo. O autor leva em consideração o grau de participação do governo nos negócios domésticos da

economia, e esse diálogo interno é o que define o plano de ação externa. Dado o caráter econômico e comercial do tema em estudo nessa dissertação, eu concluí que o modelo defendido por Amado Cervo traduz com mais precisão a abordagem que será seguida nesse capítulo, não obstante a referência, no transcurso desse trabalho, à diversificação salientada por Vigevani e Cepaluni durante o governo Lula.

### 1.1.1 FHC: POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS.

Fernando Henrique Cardoso, que já na gestão Itamar Franco fora Ministro das Relações Exteriores e da Fazenda, ascendeu ao poder em 1995. A sua atuação, já no governo anterior, influenciou a nova definição de Estado que logo se efetuará.

A inserção do Estado brasileiro revolveu-se entre os três principais paradigmas:

(a) *desenvolvimentista*: tem por força motriz a consciência de transição, atuando com realismo e tendo por vetor de sua política externa a busca pelo desenvolvimento. O Estado atua de maneira empresarial, implementando um projeto nacional assertivo que envolve a indústria e a diplomacia econômica;

(b) *normal ou neoliberal*: há a adoção das recomendações neoliberais do centro capitalista e uma ilusão acerca dos benefícios da globalização. O contexto histórico viabiliza a associação das ideias do neoliberalismo com as de democracia, destacando a necessidade de libertação da empresa e do indivíduo. O Estado passa de indutor do mercado para réles expectador, deixando-o ao talante da suposta “mão-invisível”;

(c) *logístico*: esse paradigma serviu, principalmente no Brasil e no Chile, para atenuar os efeitos devastadores que as medidas neoliberais causaram até a virada do século, gentilmente chamada pelos governistas de “globalização assimétrica”. Na Era Cardoso, esse paradigma não avançou além do ensaio, havendo sido plenamente empregado apenas na era Lula. O Estado Logístico emprega preceitos do desenvolvimentista e do neoliberal, deixando os esforços de desenvolvimento para a sociedade, todavia, o Estado não a deixa à mercê das regras de mercado, assessorando-a e defendendo-a. A política externa volta-se para a realização de interesses nacionais, como, por exemplo, o combate aos subsídios agrícolas. Esse paradigma surgiu da crítica ao neoliberal, e teve como expoente importante o

pensamento de estudiosos da Universidade de Brasília, também chamado por Bernal-Meza de “Escola de Brasília” (CERVO, 2008).

A aplicação do neoliberalismo remete ao início da crise algodoeira. O paradigma desenvolvimentista, que prevaleceu entre 1930 e 1989, foi esvaziado pela adoção do modelo neoliberal. O projeto nacional de liberalização não balizou a inserção do país no mundo globalizado pela via da interdependência. A abertura brasileira indiscriminada tornou o país estruturalmente dependente com relação ao exterior, prevalecendo os interesses do capital transnacional sobre o doméstico. As forças nacionais, sob o signo neoliberal, foram destruídas, passando seu controle e sua apropriação ao capital externo. Essa regressão tem por símbolo mais contundente o fato de o empreendimento nacional ter sido, à época, empurrado para o setor primário, dissolvendo o núcleo central da economia nacional e interrompendo a lógica desenvolvimentista (CERVO, 2008, p. 71).

A diplomacia de FHC está intimamente ligada aos paradigmas acima expostos e ela reage de acordo com os efeitos do modelo estatal então imposto. O primeiro período situa-se entre os anos de 1995 e 1998, caracterizando-se pelo alinhamento pragmático com os Estados Unidos, no qual as relações com os norte-americanos ganha prevalência em comparação com os demais países. É nesse íterim que as disposições neoliberais são postas em prática de forma mais acerbadada, contribuindo para a crise que seguirá com o fim do século. Na segunda fase, de 1999 até 2002, essa aproximação entre os dois países é relativizada, havendo o Brasil se voltado mais para o seu derredor, bem como algumas rusgas se fazem presentes na atuação internacional dos dois países, tais quais a persistência do Brasil em manter o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) frente a proposta norte-americana da Área de Livre Comércio das Americas (ALCA) e a luta brasileira por um comércio mais justo e equânime na Organização Mundial do Comércio. O paradigma neoliberal, que houvera substituído o desenvolvimentista, passa a ceder aos apelos da crítica logística.

#### 1.1.1.1 ALINHAMENTO PRAGMÁTICO: 1995 – 1999.

Nessa fase inicial da gestão FHC, a política externa foi norteadada por uma visão orgânica do Brasil e do mundo. Os formuladores dessa política asseveravam que era preciso melhorar as condições de inserção internacional do país, cuja consequência mais importante seria uma mudança qualitativa da sociedade brasileira, possibilitando, assim, a mudança do padrão de atuação brasileiro no plano externo. O isolamento tático, tão utilizado por outras gestões, foi colocado de lado, optando-se pela adesão aos vários fóruns internacionais, na esperança de que a entrada nessas arenas significasse uma contrapartida em forma de transferência de tecnologias ou poder de influência.

A política interna, nesse período, retomou o receituário do Consenso de Washington, avançando, assim, com as privatizações, a abertura comercial, e reduzindo os auxílios sociais do governo. As medidas tinham por fim imediato o combate à inflação, vez que a entrada de produtos estrangeiros mais baratos forçava a redução dos preços do correspondente nacional. Esses esforços, todavia, também serviam para atrelar a política interna à externa. O país harmonizou seus objetivos aos interesses norte-americanos, priorizando, em suas relações internacionais, o distanciamento do bloco de países do Terceiro Mundo, a adesão incontestante ao que defendiam os países do Norte quanto às negociações comerciais e políticas, bem como o multilateralismo (BANDEIRA, 2004, p.62).

Collor já tentara mostrar uma imagem dinâmica e moderna dos novos líderes latino-americanos, e FHC, por sua vez, avançou nesse quesito, cuidando em passar uma visão de maturidade e boa preparação (VIZENTINI, 2008). Era a diplomacia presidencial, que acompanhou a política externa do país nesse primeiro período e foi de grande serventia para a fácil circulação do presidente do Brasil entre os principais líderes mundiais. FHC, assim, foi considerado, juntamente com Bill Clinton e Tony Blair, um dos principais nomes da Terceira Via e defensor da reforma do Paradigma Social-Democrata. (PECEQUILLO, 2011, p. 62).

O país, dessa forma, buscou uma política externa positiva, apoiando a construção e a ampliação dos regimes internacionais. O Brasil aderiu ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, sigla em inglês) em 1995, ao Tratado de Não-Proliferação (TNP) em 1998, participou das negociações finais da Rodada Uruguaí que veio a criar a Organização Mundial do Comércio (OMC) pela Ata de

Marrakesh de 1994, e o Congresso Nacional aprovou a Lei das Patentes e a dos Cultivares referentes aos direitos de propriedade intelectual no plano agrícola em 1994 e 1995 respectivamente. Em nome da lógica da credibilidade e legitimidade, o governo aderiu à quase todos os institutos que regiam o controle de armamentos nucleares, desmontando, assim, o esquema pensado por Collor para uma nova política de segurança nacional e pondo um fim aos anseios dos militares, que pensavam o país como uma potência no âmbito estratégico também. Não obstante a criação do Ministério da Defesa, a segurança nacional passou para um plano compartilhado (PECEQUILLO, 2011, p. 65).

A abdicação da autonomia não geraram os benefícios esperados pelos formuladores desse plano. A administração FHC operou a diplomacia brasileira com uma sedimentada fé nas benesses do liberalismo, aplicando um viés kantiano às relações do país (CERVO, 2008). Havia uma crença na qual a associação do país aos fóruns e regimes internacionais, bem como o alinhamento de suas posições junto às dos países do norte seriam suficientes para a obtenção de certas concessões estratégicas. Durante esse período, o Brasil debateu a reforma do Conselho de Segurança da ONU, buscando uma cadeira permanente, mas a tática implementada por FHC não foi eficaz. Além disso, havia outras discussões importantes ocorrendo ao mesmo tempo, como o fortalecimento do Mercosul e seu acordo com a União Europeia, o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio e os diálogos de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A Alca fora proposta pelos Estados Unidos como uma forma de resguardar os mercados hemisféricos tradicionalmente sob sua esfera de influência. No Cone Sul, havia sido criado o Mercosul, consequência da convergência de objetivos e harmonia do diálogo travado entre Brasil e Argentina na década de 1980, assim também como contraponto ao Tratado Norte-americano de Livre Comércio (NAFTA, sigla em inglês), bloco econômico implantado por México, Estados Unidos e Canadá (OLIVEIRA, 2005). Os norte-americanos olhavam resabiados para os esforços de organização do Cone Sul, e, após o Protocolo de Ushuaia (1998)<sup>1</sup>, que impôs a cláusula democrática, ficou destacado que aquele concerto não se resumiria ao

---

<sup>1</sup>[http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998\\_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democr%C3%A1tico\\_port.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democr%C3%A1tico_port.pdf)

plano comercial, ganhando corpo no âmbito político, tornando-se, assim, cada vez mais difícil sua substituição por uma instituição como a Alca comercial defendida pelos Estados Unidos. O Brasil, principal interlocutor das negociações para a zona de livre comércio das Américas, exigiu que os princípios gerais do comércio defendidos pela OMC fossem respeitados também nas negociações para a Alca. O tipo de negociação passou do plano bilateral para o ampliado, sob a modalidade 4 + 1, ou seja, os quatro países mercosulinos e os Estados Unidos.

O debate doméstico sobre a implantação dessa zona fomentou a discussão do papel do Estado no comércio mundial, haja vista que, com a liberalização, a necessidade de ampliação do mercado externo se fazia patente. As trocas comerciais entre os três países do norte já se faziam de forma vultosa, sendo a criação do bloco apenas uma institucionalização do que já ocorria. As negociações para a Alca eram mais complicadas, pois o pleito dos sul-americanos não se apoiava em práticas pré-estabelecidas pelo próprio mercado. A abertura teria que ser feita de ambos os lados em pontos de difícil negociação (BANDEIRA, 2004, p. 289). O alinhamento pragmático, dessa forma, sofreu pressões para que fosse relativizado, revelando o caráter assimétrico dos benefícios da globalização e inaugurando uma nova fase nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos durante o governo FHC.

#### 1.1.1.2 BRASIL, AMÉRICA DO SUL E O PARADIGMA LOGÍSTICO: 1999 – 2002.

O ano de 1999 não foi apenas o último do século passado, mas também um marco histórico para o acerbado debate entre esquerda e direita no mundo. Nesse ano, aconteceu em Seattle a tentativa de encerramento da Rodada do Milênio, quando os países ricos pressionaram os pobres para que estes abrissem seus mercados para o setor de serviços, a chamada Agenda Cingapura<sup>2</sup>. O grupo de países pobres, por sua vez, atrelava uma maior abertura de seus mercados à liberalização do comércio agrícola, causando, assim, impasse às negociações. Durante a Conferência, o Brasil foi acusado de trabalho escravo e infantil por parte dos Estados Unidos, além disso, o grupo de países ricos destacou que os países pobres, por não respeitarem as

---

<sup>2</sup> Conferência Ministerial ocorrida em 1996. Um conjunto de temas foi posto em discussão e envolvia questões periféricas ao comércio em geral, como a transparência em compras governamentais, direitos trabalhistas e investimento estrangeiro. Esse conjunto ficou conhecido como “Agenda de Cingapura” ou “Temas de Cingapura”.

legislações trabalhistas, adquiriam uma vantagem comparativa importante no comércio em geral. Protestos violentos marcaram os dias de conferência em Seattle, denotando, assim, uma insatisfação com o que vinha sendo feito.

Em Porto Alegre, no mesmo ano, foi organizado o Fórum Social Mundial, cuja proposta principal era o debate sobre a elaboração de novos caminhos, de um “novo mundo possível”, conforme aludia o programa do evento. As críticas à globalização tal qual se empreendia até então, que animaram os protestos em Seattle, foram encampadas pelos participantes desse encontro, e reformas no campo social, econômico e financeiro foram pensadas durante o evento. O Brasil e a América Latina como um todo passavam pela fase mais difícil das consequências do receituário neoliberal, havendo a necessidade urgente de reformas na política econômica e social, que se refletiriam na política externa.

Os ajustes empreendidos por FHC nesse período não tiveram como desfecho a adoção em sua plenitude do paradigma logístico, mas foi, antes disso, um mero ensaio (CERVO, 2008, p.83). O próprio presidente já relativizava o conteúdo neoliberal pelo qual pautou sua gestão, defendendo uma globalização solidária, a ser implementada pelo trabalho das diversas nações na defesa de relações mais justas. Essa demanda por maior igualdade e justiça no plano internacional foi influenciada pelo que defendia a nova esquerda, e tinha caráter mais tático que estratégico. O Estado volta a se aproximar do mercado, como fica evidente na mudança de postura do governo.

Diante da crise que assolava o país e não obtendo a contrapartida esperada pelos seus esforços de alinhamento ao sistema, ao Brasil não restou outra alternativa senão a diversificação de seus parceiros comerciais. O país buscou intensificar suas relações com o grupo dos emergentes, conforme consta do anexo 2, bem como melhorar sua hegemonia no continente sul-americano. Houve algumas contestações no plano comercial contra os Estados Unidos, todavia, nenhum caso ganhou tom agressivo nas relações entre os dois países, havendo o Brasil atuado timidamente (PECEQUILLO, 2011, p.69).

Os planos da Alca perderam ímpeto conforme o mandato de Bill Clinton ia avançando. Os países latino-americanos exigiam que a liberalização econômica também se fizesse no plano agrícola, fato que desagradava a ala rural norte-americana. Como esse tema tinha um peso político muito grande e o próprio

presidente passava por um momento difícil, vez que se defendia de um processo de *impeachment*, os diálogos não se desenvolveram da maneira inicialmente esperada. O Brasil, que percebia na formalização da zona um aumento de suas vulnerabilidades, haja vista a conseqüente dependência do mercado consumidor ianque para sua balança comercial, ganhava a oportunidade de ação em direção oposta, ampliando seus parceiros comerciais e aprofundando sua hegemonia junto aos seus vizinhos sul-americanos.

George W. Bush, durante sua campanha, defendia um diálogo mais consistente com a América Latina, anunciando o que seria o “século das Américas”. Esse discurso, todavia, era meramente retórico, buscando o voto do eleitor latino, afinal, o Partido Republicano não via com bons olhos o fomento do multilateralismo e olhava para o resto da América apenas como mercado cliente norte-americano. Com os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, as atenções se voltaram menos para as questões latino-americanas, mesmo tendo a gestão Bush adquirido a licença para negociar diretamente tratados comerciais, que fora negada pelo Congresso à Clinton. O Plano Colômbia, na área de segurança, restou como o mais profundo ponto de interlocução entre a região e os Estados Unidos.

Os últimos anos do governo FHC foram calmos no que diz respeito às relações com os Estados Unidos. As discordâncias no âmbito da OMC não significaram nenhuma atribuição maior para as relações entre os dois países, ficando apenas no âmbito do órgão comercial. As maiores diferenças se deram no plano da segurança. O Brasil não acompanhou os Estados Unidos na classificação como grupo terrorista das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) na Colômbia, como também relutou em admitir sua tríplice fronteira como zona de atividade terrorista. Com base no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)<sup>3</sup>, o Brasil demonstrou solidariedade aos Estados Unidos pelos acontecimentos do 11 de setembro.

Ao mesmo tempo, o país se voltou para o seu entorno, inaugurando um plano de integração regional que se baseava na infraestrutura continental. Em vista da dificuldade de se aprofundar a integração pela via comercial e devido aos problemas comuns que os países enfrentavam, a Cúpula ocorrida em Brasília no ano 2000 deu

---

<sup>3</sup> Tratado de defesa para a região americana. Assinado em 1947 na cidade do Rio de Janeiro pelos Estados Unidos e alguns países do continente.

ênfase buscava trazer investimentos produtivos e abordava uma saída estrutural para a crise da época, vez que as ações se concentravam na tentativa de gerência comum do espaço em detrimento da simples redução dos entraves às trocas comerciais.

Nessa mesma cúpula, é lançada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA). O plano envolve uma série de investimentos a serem feitos na região usando algumas agências de fomento, como o Fundo para a bacia do Rio da Prata (FUNPLATA)<sup>4</sup>, a Corporação Andina de Fomento (CAF)<sup>5</sup> e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>6</sup>. Além disso, a IIRSA ainda recebe financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES).

O Estado brasileiro, assim, toma uma posição de distanciamento dos interesses norte-americanos, não apenas pela sua própria ação, mas também pelas mudanças ocorridas nos Estados Unidos e pelo arrefecimento de seu interesse nas Américas (PECEQUILLO, 2011, p.82). O paradigma do Estado Logístico começa a ganhar força, no entanto, ainda não se impõe efetivamente nas ações do governo.

## 1.2 NEOLIBERALISMO E PRODUÇÃO ALGODOEIRA: 1988 E 2002.

Com o advento da nova República, em 1988, aliado ao fim da bipolaridade mundial, o Estado brasileiro buscou se adequar aos novos tempos. O Consenso de Washington fora aplicado sem sucesso pela primeira presidência pós-1988, e os percalços causados pela abrupta liberalização foram sentidos em diversos setores, entre eles, a produção algodoeira. O setor cotonicultor era centrado em propriedades de pequena e média proporção, havendo alcançado algum êxito durante o período militar com as minidesvalorizações cambiais, e não estava preparado para uma concorrência ferrenha com outros produtores. A gestão Collor

---

<sup>4</sup> Criado em 1971, é composto por países ribeirinhos e clientes da bacia do Prata (Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai) e visa o fomento das atividades produtivas daquela área.

<sup>5</sup> Criado em 1966 pela Declaração de Bogotá, é formado pelos países da região andina e serve como agência regional de fomento, podendo haver projetos executados em outras áreas e em países acionistas, como, no caso, o Brasil.

<sup>6</sup> Estabelecido em 1959, é a maior fonte de financiamento de projetos da região.

(1989-1991), animada pelos preceitos liberais da época, zerou as alíquotas de importação do algodão, desencadeando um verdadeiro desmantelamento da estrutura produtora nacional (BARBOSA, 1996, p.18). Além disso, o Mercosul causou, inicialmente, um impacto negativo nesse setor, pois a produção nacional perdeu espaço ante a concorrência com o algodão paraguaio e argentino.

No transcurso da década de 1990, a queda da produção nacional foi inevitável, chegando ao ponto de o país suprir suas necessidades domésticas com a importação de mais da metade do algodão demandado (ver anexo 3). Outro fator resultante dessa crise foi o deslocamento da produção, que, antes localizada nos estados de São Paulo, Paraná e na região Nordeste, passou a ocupar o centro-oeste do país. Esse fato foi de extrema importância para a modernização desse setor e para sua reorganização, tanto técnica como institucional. O incentivo à pesquisa de novas sementes realizada pela EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) deu força ao setor. Desde o início, as pesquisas voltadas para o algodão se concentraram na adaptação dessa cultura às condições do cerrado brasileiro. A topografia dessa região ajudava e, além disso, havia vários estudos no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Cerrado (PRODECER) que contribuía para um melhor trabalho de adaptação. O resultado foi a criação de uma semente geneticamente melhorada e de qualidade superior às outrora utilizadas, chamada de CNPA ITA 90, inaugurando um marco para o desenvolvimento da cultura algodoeira no Centro-Oeste.

Esse deslocamento é lamentado por alguns estudiosos do assunto, vez que o Nordeste dispõe de melhores condições geográficas que as demais regiões produtoras. Em solo nordestino, é possível produzir um tipo de algodão cuja qualidade é mais valorizada mundialmente e cuja produção, mesmo em outros países, não é abundante. A Paraíba reúne excelentes características para o desenvolvimento dessa cultura de melhor aceitação e vem estimulando a produção de um tipo que já nasce com uma coloração particular, simbolizando, assim, os avanços científicos efetuados nesse setor. O solo do centro-oeste, em contrapartida, passou por várias correções quando dos planos para seu aproveitamento (BELTRÃO, 1999, p. 23).

A ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao poder no fim da primeira metade da década de 1990 trouxe à baila a necessidade de redefinição do Estado

brasileiro. O novo governo se alinhou ao chamado neoliberalismo, dando sequência com maior ímpeto ao processo de privatizações. Esse pensamento se baseava em quatro pontos principais: **a.** substituição do modelo keynesiano - que animou as concepções cepalinas - pelo liberal, defendido por Hayek e Friedman; **b.** unificação do mundo em 1989 com a vitória do capitalismo sobre o socialismo; **c.** experiências monetárias do Chile e Argentina são encampadas por escolas de economia norte-americanas e sugeridas aos países latino-americanos como solução para a crise da dívida externa da década de 1980; **d.** o neoliberalismo ganha força na região, alcançando o poder em diversos países como Chile, Argentina, Peru e Venezuela (CERVO, 2008, p.20). Dessa forma, o Brasil era a antípoda continental dos regimes que surgiam em sua vizinhança, pois ainda mantinha o esquema corporativista e intervencionista em seu modelo de desenvolvimento.

A adoção dos preceitos neoliberais se fez de maneira bem particular, pois a própria região tinha uma concepção própria de suas necessidades e do modo de inserção que ela deveria perseguir. No Brasil, os defensores desse pensamento afirmam que ele promoveu um novo nascimento para a forma como se encarava o mundo, passando da interdependência para uma visão global e plana. Tanto Celso Lafer quanto Fernando Henrique Cardoso concordavam que regras justas e transparentes se imporiam pelo sistema globalizado e que benefícios seriam colhidos pelo uso desse esquema. Motivado por tal convicção, o Brasil avança em sua liberalização e o viés estruturalista é substituído pelo monetarista no que concerne ao combate à inflação e à busca pelo crescimento econômico.

O plano real teve por objetivo principal o combate à inflação, que, como é cediço, age tal qual um imposto invisível, afetando as rendas de todos, com maior avidez junto às das camadas mais pobres (MANKIOW, 2008, p. 345). A partir de 1994, a força inflacionária foi arrefecida, devolvendo poder aquisitivo à população, principalmente às classes mais baixas. Como essa parcela tendia a um consumo imediato de bens de uso, a demanda por produtos cuja matéria-prima estava centrada no algodão aumentou consideravelmente, influenciando, assim, a produção nacional. A política econômica, todavia, não era de todo favorável, haja vista que o câmbio, artificialmente sobrevalorizado, incentivava importações e reprimia as exportações do produto. No ano seguinte, o governo tentou amenizar essa situação ao incluir o algodão na lista de produtos fora dos afetos à Tarifa Externa Comum

(TEC) do Mercosul. Além disso, o Acordo Agrícola (AA), firmado na Rodada Uruguai, passou a entrar em vigor em 1995, o que impedia os governos de influenciarem suas produções diretamente, reduzindo a atuação desses no mercado cotonicultor.

Os esforços do governo não surtiram os efeitos esperados, mostrando-se mais paliativos que estruturais. O passo seguinte foi proteger e reorganizar a produção nacional. O governo adotou a política de preço mínimo, reajustável, mas sem alocação automática de recursos oficiais para a compra do algodão e a consequente influência nos preços. Essa prática estava em consonância com o Acordo Agrícola da OMC - *Cláusula de Minimis*. Além disso, o governo inovou ao disponibilizar crédito para a indústria têxtil, no intuito de que essa pudesse comprar o que se produzia nacionalmente. A desvalorização cambial tornou desnecessária qualquer elevação relevante das tarifas de importação do produto, pois com o real mais fraco, importar tornava-se mais caro que comprar o correspondente nacional. Sendo assim, a cotonicultura brasileira sentiu um considerável alento quando do fim da década de 1990, só havendo uma política de barreira tarifária significativa à importação do algodão estrangeiro em 2003, quando a alíquota subiu de 3% para 8% (BELTRÃO, 1999, p.27).

O surgimento dessas novas condições animou o desenvolvimento institucional e de pesquisas relacionadas à cotonicultura, visando à defesa do capital invertido nesse mercado. Diversas fundações foram criadas, e projetos foram levados a efeito para que a produção ganhasse aparato científico e organizacional. Na medida em que o setor se organizava, aumentava também o *lobby* junto ao governo para que este exercesse, de maneira oficial, a proteção contra as práticas ofensivas de outras nações. A querela envolvendo o Brasil e os Estados Unidos ante aos subsídios concedidos por esse aos seus produtores domésticos se encaixa nesse diapasão.

### 1.2.1. ESTADO LOGÍSTICO: A POLÍTICA EXTERNA DE LULA E OS ESTADOS UNIDOS

A diplomacia brasileira do Governo Lula retomou seu histórico pendor pelo multilateralismo. Essa modalidade de inserção internacional se fez útil aos interesses do país pelo fato de ser mais fácil a formação de alianças e o exercício de

pressão sobre os grandes dilemas de interesse dos países pobres. O Brasil, na gestão Lula, deixou de lado o seu antigo pleito de acesso ao clube dos países ricos, e se portou como líder do grupo dos pobres, renunciando a convites de ingresso à Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Durante a década de 1990, o Brasil estreara em contenciosos na OMC, e os casos referentes às exportações de gasolina para os Estados Unidos<sup>7</sup>, de coco para as Filipinas<sup>8</sup>, de café solúvel para a Europa<sup>9</sup> e dos subsídios canadenses à indústria aeronáutica<sup>10</sup>, entre outros, destacavam o quanto difícil era a atuação nesses fóruns internacionais. O cenário não era nada conveniente para o Brasil, haja vista que os países do norte reclamavam o respeito ao livre comércio ao mesmo tempo em que impunham barreiras não comerciais a vários produtos oriundos de outros países. Sendo assim, houve a necessidade premente de o país melhor se adaptar ao multilateralismo, iniciando uma capacitação especializada no que se refere à defesa dos interesses nacionais no comércio mundial.

A agenda internacional fora ampliada quando do fim da Guerra Fria, e, como consequência, houve uma interdependência maior no plano externo. A contrapartida doméstica desse efeito se deu com a ampliação dos atores que corroboram as decisões governamentais, ou seja, se no âmbito da Guerra Fria o Estado controlava suas decisões, sendo a participação de outros atores uma mera concessão governamental, no mundo pós-1989 as decisões do Estado, cada vez mais, levam em consideração os interesses domésticos sobre determinado assunto (FONSECA, 2008).

O Brasil, assim, passou a encampar as recomendações do Estado logístico com mais firmeza, principalmente no que se refere ao comércio exterior. O país assumiu a luta pela abertura comercial de outros países como condição para o acesso ao mercado nacional, contestando medidas impeditivas da entrada do produto brasileiro em outros mercados. As decisões governamentais passaram a

---

<sup>7</sup> 1995 – 1996. Brasil e Venezuela questionaram medidas discriminatórias da legislação ambiental norte-americana. O órgão de apelação deu ganho de causa aos dois países da América Latina.

<sup>8</sup> 1995-1997. Representação filipina contra o Brasil questionando direitos compensatórios aplicados às importações de coco ralado provenientes daquele país. A OMC entendeu que a conduta brasileira era devidamente adequada às normas do órgão.

<sup>9</sup> 1998 – 2001. O Brasil questionou a Comunidade Europeia sobre as concessões dadas a países andinos e africanos no que se refere ao comércio de café. Um acordo entre as duas partes pôs fim à contenda.

<sup>10</sup> 2001 – 2003. Caso Embraer – O Brasil foi requisitado pelo Canadá em 1996, havendo o caso tido um desfecho favorável ao Brasil.

refletir tanto a opinião técnica dos que faziam o governo, quanto os interesses dos que agiam em determinado mercado, representando a sociedade civil em geral, afinal, com a interdependência, o que se fazia no âmbito das relações internacionais dos países tinha reflexos diretos no cotidiano de suas sociedades.

Essa maior participação de atores domésticos se coaduna perfeitamente com o moderno conceito de democracia, e foi de grande importância para afastar as suspeitas que pairavam sobre a gestão Lula. Os planos norte-americanos, desde a Iniciativa para as Américas da década de 1980 até a ALCA, foram malogrados, só se efetivando o Plano Colômbia, na área de segurança. Dessa forma, vários países latino-americanos se voltaram para a esquerda, tendo como principal centro a Venezuela de Hugo Chávez. A imprensa norte-americana classificava Lula como um integrante desse grupo de esquerdistas anti-hegemônicos, considerada agressiva para os Estados Unidos. Essas suspeitas foram esvanecidas quando da primeira viagem de Lula aos Estados Unidos, logo após sua eleição (BANDEIRA, 2004, p.284). A esquerda ficou dividida no continente em duas vias principais: **a.** mais agressiva, contestando a hegemonia norte-americana, capitaneada por Hugo Chávez, alinhada com Cuba e tendo sua zona de influência estendida por alguns países andinos; **b.** a esquerda responsável, formada principalmente por Lula (Brasil) e Bachellet (Chile), na qual se defendia a pauta da socialdemocracia (CASTAÑEDA, 2006).

A diplomacia brasileira preconizou a atuação nas duas frentes, norte-sul e sul-sul, afirmando que elas não eram excludentes, mas complementares. O país se colocou como porta-voz de um Terceiro Mundo reformulado, atuando nos fóruns internacionais como defensor dos interesses desse grupo. A política externa nacional adotou o conceito de não indiferença, nascido das considerações da União Africana ante as tragédias humanitárias daquele continente na década de 1990, e o aplicou em diversas situações, como na atuação brasileira no Haiti. Essa mudança de rumo buscava tornar o Brasil uma nação global, de posições coerentes e assertivas, apegadas ao multilateralismo.

A decisão norte-americana de iniciar guerra contra o Iraque foi duramente criticada por Lula, que destacou sua preocupação para com o respeito à ONU. O presidente brasileiro não concordou com a ação dos Estados Unidos que, mesmo sem autorização do Conselho de Segurança, resolveu investir contra o país árabe.

Nessa ocasião, o Brasil reafirmou o zelo que pregaria em sua política externa para com as instituições multilaterais. O episódio, no entanto, não ensejou qualquer prejuízo para as relações entre os dois países, havendo sido Lula o primeiro presidente que fora contra a guerra a ser recebido por Bush, numa visita que também envolveu uma comitiva de ministros. Esse encontro, que foi considerado histórico, serviu para institucionalizar as relações entre os dois países, com a criação de vários grupos de trabalho em diversas áreas e instrumentos de coordenação política que os Estados Unidos só tinham com União Europeia, México e Canadá (BANDEIRA, 2004, p. 290).

O Brasil contestou certas práticas comerciais norte-americanas, principalmente os subsídios e barreiras não tarifárias aos sucos cítricos – mormente o da laranja -, aço e açúcar brasileiros. A produção desses produtos nos Estados Unidos era oriunda de estados cuja votação era significativa para a política doméstica de Bush, que se manteve reticente quanto aos apelos brasileiros de liberalização desses mercados. Esse cenário influenciou a tática do novo governo brasileiro de negociação da Alca. A proposta do governo Lula dividia os debates em três pontos principais: **a.** negociação em bloco entre o Mercosul e os Estados Unidos nas áreas de serviço e investimentos; **b.** as tratativas focalizariam alguns pontos básicos, como a solução de controvérsia e o tratamento diferenciado para países em desenvolvimento; **c.** os temas considerados sensíveis seriam transpostos para a OMC. Essa Alca *light*, como ficou conhecida, era a melhor maneira de adequar os interesses brasileiros às negociações para uma área de livre comércio na região.

A política externa brasileira, assim, perdia seu caráter caudatário aos interesses norte-americanos e ganhava um viés autônomo. O Brasil, consciente do desinteresse dos Estados Unidos para com a região, passou a buscar uma diplomacia ampla, com parcerias diversificadas, passando a ser notado pelos Estados Unidos não pelo alinhamento, mas sim pela independência de conduta. A estratégia brasileira previa uma coordenação dos eixos, ou seja, a atuação sul-sul não era excludente da norte-sul, tampouco a relação com países africanos, por exemplo, não se baseava numa hostilização da União Europeia ou dos Estados Unidos. O Sul era identificado como uma área de possível expansão comercial, ao passo que o Norte era tido como uma cujo comércio havia saturado; a gestão Lula se mostrava apreensiva com a dependência brasileira do mercado consumidor do

Norte, pois este não tinha muita margem para diversificação, ao contrário do sul, cuja demanda por produtos diversos era assaz alvissareira. O intercâmbio comercial com os Estados do Sul floresceu rapidamente, passando o Brasil, ao fim do Governo Lula, a ter 55% do seu comércio internacional com aqueles Estados, enquanto que as trocas com os do Norte recuaram para 45%. (PECEQUILLO, 2011, p.92).

A Doutrina Preventiva, que delineou a estratégia norte-americana quando da Guerra do Iraque, foi replicada por outras nações mundo afora, como se pode perceber no programa nuclear iraniano e norte-coreano. A contrapartida desse movimento, capitaneada pelo Eixo da Paz (Rússia, Alemanha e França), que era contrária a guerra, abriu espaço para uma série de alianças de geometrias diversas e sem a participação dos Estados Unidos. Esse *soft balancing*, ou equilíbrio brando, pode ser percebido na formação do G-3 – IBAS<sup>11</sup> -, do BRICS<sup>12</sup> ou da própria Organização de Cooperação de Xangai (OCX)<sup>13</sup>. Em todos esses grupos, visa-se amainar a influência norte-americana bem como a sua dependência.

A diplomacia brasileira, assim, passou a atuar no eixo horizontal em dois planos: **a.** relação com os países emergentes, principalmente os do BRICS: por ter demandas parecidas, principalmente no que concerne às reformas do sistema internacional, a ação conjunta desses Estados tem forte poder de pressão; **b.** relação com os Países de Menor Desenvolvimento Relativo: a cooperação técnica é preponderante, embora o comércio seja um interesse importante. Para as relações com os Estados Unidos, essa diversificação trazia consigo pontos de aproximação, como, por exemplo, o etanol, e de distanciamento, como o processo de integração latino-americano. Ambos os casos destacavam a autonomia brasileira em matéria de política exterior.

A partir de 2005, a administração Republicana se deu conta de que sua aversão ao multilateralismo resultou em diversas coalizões de Estados que buscavam reduzir a presença norte-americana. Dessa maneira, as novas diretrizes para a diplomacia americana recaíam nas parcerias com nações líderes regionais. O acordo nuclear com a Índia é parte desses esforços. Os Estados Unidos pareciam fazer concessões no plano internacional para que retomassem o controle dos rumos.

---

<sup>11</sup> Índia, Brasil e África do Sul.

<sup>12</sup> Brasil, Rússia, China e África do Sul.

<sup>13</sup> China, Cazaquistão, Tadjiquistão, Quirguistão e Rússia.

No que concerne às relações com o Brasil, esse novo enfoque da diplomacia norte-americana se traduziu na visita de Condoleezza Rice (mês de abril), primeiramente, e Bush, mais tarde, em setembro de 2005. Os debates versaram sobre temas de segurança, bem como geopolíticos e econômicos. O encontro estava no contexto das promessas de aprofundamento das relações entre os dois países que foram firmadas quando da visita de Lula aos Estados Unidos em 2003. O resultado dessas visitas foi a elevação do status das relações entre os dois países que passou a ser classificada como estratégica. O significado desse fato, em termos de diplomacia ianque, é o reconhecimento da relevância do outro país parceiro para aquela região, e a preferência americana de tratar com ele os temas tidos por globais. Os esforços empreendidos pelo Brasil para mudar sua atuação externa foram, finalmente, notados pelos Estados Unidos (PECEQUILLO, 2011, p.109).

A maturidade das posições brasileiras nos fóruns internacionais e os aspectos trazidos por ele à baila quando do debate sobre os regimes que compunham o comércio, por exemplo, eram tratados num plano que não interagiam com o das relações bilaterais entre os dois países, sendo assim, qualquer ação brasileira contrária aos interesses dos Estados Unidos influenciava o relacionamento bilateral dos dois Estados. O Brasil, em sua atuação internacional, buscou reunir em coalizão países em desenvolvimento com demandas semelhantes para que, assim, pudessem exercer pressão sobre o grupo dos ricos no que se refere às reformas do sistema mundial, com destaque para o comércio.

### 1.3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

O volume de comércio entre dois países pode ser averiguado com razoável precisão pelo modelo econômico de gravidade, método que guarda analogia com a lei de Isaac Newton. A teoria do físico pregava que a relação de atração entre dois corpos era proporcional às suas massas e diminuía com o aumento da distância entre eles. A sua correspondente econômica leva em consideração o peso do país no comércio mundial, a ser medido pelo PIB, sendo reduzido pelo aumento da distância<sup>14</sup> (KRUGMAN, OBSTFELD, 2009, p.10).

---

<sup>14</sup> Fórmula:  $T = A \times Y' \times Y''/D$ , no qual T é o valor do comércio, A é um tempo constante, Y' é o PIB do primeiro país, Y'' é o PIB do segundo país e D é a distância entre eles.

No que se refere ao PIB, tem-se que grandes economias tendem a gastar uma boa parcela de suas rendas em importações, além de produzirem uma ampla gama de produtos internamente. Esses produtos atraem compradores externos que dinamizam a estrutura produtiva local. Ao mesmo tempo, o capital estrangeiro investido é também empregado em ramos produtivos, o que aumenta a oferta de produtos e a renda do país. Assim, verifica-se a tendência das grandes economias de realizarem trocas entre si.

Segundo a teoria, os efeitos de um maior distanciamento geográfico podem ser sentidos pela imposição de barreiras comerciais. O ponto da distância na lógica do modelo de gravidade é enaltecido por Krugman e Obstfeld (2009) como um estimulante para o comércio. Distâncias mais curtas barateiam custos como o frete e o seguro, o que permite um preço final mais apazível. O autor afirma que as trocas entre dois países se intensificam quando eles têm um contato próximo, arrefecendo com o aumento da distância geográfica. As barreiras ao comércio entre nações próximas têm o condão de descer o fluxo de trocas a níveis comparáveis ao de países mais distantes entre si. O Canadá e os Estados Unidos são países vizinhos e, além da afinidade cultural e linguística, dispõem de uma das fronteiras mais abertas do mundo, no entanto, o comércio interno entre as províncias canadenses é maior que o realizado entre os dois países. As barreiras, por menores que sejam, distanciam os Estados (KRUGMAN, OBSTFELD, 2009, p.13).

### 1.3.1 AS REFORMAS DO SISTEMA DE COMÉRCIO MUNDIAL

As teorias clássicas e neoclássicas destacam o comércio internacional como mecanismo eficiente e de grande importância para o desenvolvimento de progresso técnico. Os benefícios de um mercado internacional liberalizado, além disso, podem ser notados na melhor distribuição dos ganhos advindos desse comércio. Esses dois preceitos, que preconizavam o enfoque num mercado livre e desgravado da presença estatal, foram elaboradas no seio das nações desenvolvidas e ilustraram o pensamento da economia política internacional por vários anos.

Depois da Segunda Guerra Mundial, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi estabelecida e, nessa instituição, vários economistas se dedicaram a elaboração de teorias que fossem úteis para que os países da região

aplacassem a pobreza. Raul Prebisch, o principal nome desse grupo, formulou a mais famosa premissa da Comissão, na qual o país deveria tirar do mercado as ferramentas necessárias para a consecução do crescimento econômico (PREBISCH,2000). Em resumo, ele atacou a ideia central das teorias clássicas e neoclássicas, defendendo que, embora o país precise oferecer no mercado o que produz de forma mais eficiente, não é razoável que esse status seja mantido continuamente, havendo a necessidade de uma crítica doméstica e de um esforço de mudança da pauta de exportações.

Na década de 1960, dois outros fóruns foram criados nos planos regional e mundial. Na América Latina, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) tinha como principal função o fomento à liberalização comercial na região, e a United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), que fora institucionalizada, tornou-se a principal arena de debates sobre políticas econômicas e comércio para os países em desenvolvimento.

Havia uma percepção de que o preço dos produtos primários vendidos pelos países em desenvolvimento se deteriorava com mais rapidez que os itens mais elaborados postos no mercado pelos países desenvolvidos. Isso colocaria o primeiro grupo em uma contínua necessidade de crédito, pois o que se percebia com o comércio era, cada vez mais, inferior ao que se precisava comprar, gerando dívidas. A solução vislumbrada foi uma ação intergovernamental na qual os países ricos fraqueavam um acesso mais amplo aos seus mercados por parte dos produtos oriundos dos países em desenvolvimento. Essa ampliação não seria recíproca, visando o fim das flutuações de preço. Para os cepalinos, esse deveria ser o foco principal da política internacional, não sendo de bom alvitre relegá-la a mão invisível do mercado.

As ideias de Prebisch – conhecidas como teoria moderna – foram dedicadas, principalmente, aos problemas agrícolas no mercado internacional, vez que esse tema era o que mais afetava os países pobres e em desenvolvimento. Àquela época, o GATT era a via oficial de discussão acerca das reduções de tarifas internacionais, funcionando na modalidade de rodadas de negociações. Do fim da II Guerra Mundial até o término da Guerra Fria, houve oito rodadas, sendo a do Uruguai a de maior importância para o mercado de produtos agrícolas.

A Rodada Uruguai foi aberta em Punta Del Este, 1986. O plano inicial era terminá-la em 1990, mas os países enfrentaram uma dura negociação, pois o grupo dos desenvolvidos não se dispunha a franquear um maior acesso aos seus mercados. O resultado final da rodada foi um corte de tarifa global, havendo a media geral aplicada pelos países desenvolvidos recuado em 40% devido às negociações. Embora o corte tenha sido expressivo, o que confere à rodada certo grau de sucesso, o maior problema a ser enfrentado se concentrava em barreiras não tarifárias e subsídios (KRUGMAN, OBSTFELD, 2009, p.174).

Alguns países, como o Japão, tiveram que mudar os subsídios que concediam aos seus produtores por tarifas, as quais ficaram proibidas de serem aumentadas no futuro. Ademais, as negociações também envolveram o mercado de tecido, para o qual o algodão é uma importante matéria-prima. O desfecho para a economia mundial foi relevante, vez que os ganhos reais aumentaram em 1% globalmente (KRUGMAN, OBSTFELD, 2009, p.178).

A Organização Mundial do Comércio foi anunciada em Marrakesh, 1994, como resultado da Rodada Uruguai. Ela trouxe à baila os novos temas do mercado mundial, como propriedade intelectual e serviço, para os quais o sistema GATT era considerado uma arena inapropriada de negociação. Além da criação de uma instância internacional para os debates acerca do comércio, o fim da Rodada Uruguai também fez surgir duas coalizões distintas e opostas. De um lado, Estados Unidos e União Europeia unem esforços para não ceder ante o apelo dos países mais pobres e em desenvolvimento, que, do outro lado, reclamam uma maior liberalização do mercado agrícola.

### 1.3.2. ESTADOS UNIDOS, EUROPA E A FORMAÇÃO DO GRUPO DE CAIRNS.

Em 1986, com o início das tratativas da Rodada Uruguai, um número significativo de exportadores de produtos agrícolas se reuniu em Cairns, na Austrália, para formar um grupo coeso cujo objetivo principal era garantir a inclusão do tema agrícola como uma das prioridades da rodada. Essa aliança continha vários tipos de países, desde em desenvolvimento, como Brasil e Argentina, a

desenvolvidos, como Austrália e Nova Zelândia. A heterogeneidade que o caracteriza destaca a urgência da questão pela qual eles se dispuseram a advogar.

No transcurso da rodada, o Grupo de Cairns exerceu pressão sobre a União Europeia e os Estados Unidos para que liberassem seus mercados agrícolas, todavia, dentre os países em desenvolvimento, havia certas discordâncias. Em 1975, depois do processo de descolonização, estes novos países foram convidados a assinar um acordo pelo qual lhes eram concedidos tratamento diferencial nas relações comerciais entre eles e seus antigos colonizadores europeus. Esse acordo foi assinado em Lomé (Togo), e, como a questão agrícola fora colocada de lado no sistema GATT, a Europa pôde se beneficiar das exportações de suas ex-colônias sem muito constrangimento. O Tratado de Cotonou (2000) renovou o acordo de Lomé, adicionando cláusulas democráticas. A relativa liberalização exclusiva aos países ex-colônias da Europa ia de encontro ao projeto do GATT e enviesava a posição dos países participantes desse programa dentro do Grupo Cairns.

O grupo de Cairns, assim, tentou liberar o comércio internacional agrícola, apesar dos acordos de preferência (Lomé) e do frouxo arranjo consensual entre os países em desenvolvimento participantes do grupo. Os Estados Unidos, por sua vez, se associou ao grupo, passando a defender liberalizações maximalistas no que concerne à agricultura. Essa atitude é explicada pelo decréscimo das exportações americanas durante a década de 1980 – de 17% das exportações mundiais em 1950 para 11% em 1980 (GOYOS JR, 1994, p.36).

Nesse cenário, com os Estados Unidos apoiando as demandas do grupo de Cairns, a única alternativa que restava para a Europa era a reconsideração de sua posição, tentando evitar que houvesse uma cooperação efetiva entre os americanos e o grupo que reclamava uma maior liberalização no mercado agrícola. Diante de demandas inconciliáveis, e levando em consideração a duração dos debates, o presidente da rodada, Arthur Dunkel, Diretor Geral do GATT entre 1980 e 1993, propôs um plano que colocaria fim às tratativas. O plano previa a liberação do mercado agrícola da forma como defendiam os americanos, o que era inaceitável para os europeus, já que isso colocaria em xeque suas políticas de subsídios à produção doméstica. A solução vislumbrada pela Europa para o impasse foi a utilização do Plano Dunkel numa negociação paralela com os Estados Unidos: os europeus aceitariam liberar seus mercados para os americanos, na proporção

descrita no plano, e estes se associariam aos europeus na relutância em abrir seus mercados ante a pressão do Grupo de Cairns.

Esse acordo, que ficou conhecido como *Blair House*, foi assinado em 1992 e acabou forçando outros países a aceitarem seus termos. Os termos desse acordo foram praticamente replicados nas tratativas que findaram a Rodada Uruguai. Além da oficialização desse ajuste entre americanos e europeus, a rodada terminou com uma cláusula de paz, na qual era proibida a elevação dos subsídios e medidas de apoio a produtores locais superior ao que estava tabelado no artigo XVI do GATT.

Os países emergentes aceitaram os resultados a contragosto. O Brasil, por exemplo, aceitou os termos finais da rodada como uma forma de terminá-la, pois a tão almejada abertura dos mercados não foi alcançada e o principal mercado consumidor se aliara aos que advogavam de maneira mais ferrenha a não liberalização (ABREU, 2001, p.100).

### 1.3.3 O ACORDO SOBRE AGRICULTURA (AA)

No conjunto dos acordos que estabeleceram a Organização Mundial do Comércio, havia um referente à agricultura. Esse ajuste contém três objetivos básicos: **a.** promover um maior acesso aos mercados em geral; **b.** cortar ajudas aos produtores locais; **c.** reduzir os subsídios aos exportadores domésticos. As partes previram uma liberalização gradual, com tratamento diferenciado para os vários tipos de países participantes. As nações em desenvolvimento tiveram o prazo para a implementação do acordo estipulado em dez anos, enquanto que os países desenvolvidos obtiveram um tempo de ajuste de seis anos. Os países de menor desenvolvimento relativo não foram considerados para a aplicação do acordo. Um comitê especial foi designado para averiguar as medidas de implementação do tratado, sendo as informações acerca de tais medidas providenciadas por cada ente parte do ajuste, o que foi alvo de fortes críticas, principalmente por parte dos países em desenvolvimento (THORSTENSEN, 2003).

As negociações sobre agricultura, assim, moveram-se para um novo estágio, haja vista que a Organização Mundial do Comércio foi finalmente institucionalizada. Os ajustes feitos sobre o comércio agrícola tinham prazo para expirar, então, a partir de 2003, as concessões tornadas oficiais no AA seriam revistas.

Em 2003, era agendada uma Conferência Ministerial cujo objetivo principal era a reativação da Rodada Doha. Os mesmos problemas que ilustraram a criação da OMC voltaram à tona nesse ano em Cancun. Os países desenvolvidos buscam uma abertura maior por parte dos outros países no que tange ao mercado de serviços e aos chamados novos temas. Essa demanda já houvera sido abordada no encontro de Cingapura em 1996.

O Brasil, temendo a imposição de um novo acordo de *Blair House*, trabalhou no sentido de agrupar os países em desenvolvimento e os mais pobres sob uma mesma premissa: não ceder em qualquer ponto da Agenda de Cingapura caso a contrapartida dos países desenvolvidos não fosse a ampliação do acesso aos seus mercados agrícolas. A atuação brasileira foi duramente criticada pelos burocratas norte-americanos, sendo o país acusado de travar as negociações. O grupo ficou conhecido como G-20 comercial, e, juntamente com o Grupo de Cairns, defende uma maior liberdade no comércio de produtos agrícolas. A posição norte-americana sobre o G-20 comercial foi abrandada quando da crise de 2008, havendo o presidente Obama destacado sua relevância para as negociações comerciais mundiais (PECEQUILLO, 2011, p. 100).

#### 1.4 CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS SUBSÍDIOS

O valor cobrado pelos alimentos é uma questão importante para a economia de qualquer país. A redução da quantia que os trabalhadores gastam com alimentação pode liberar uma parcela maior de seus salários para a compra de outros produtos, insuflando, assim, outros mercados. No que concerne à segurança, a possibilidade de um país dispor de uma produção agrícola capaz de alimentar suas tropas é uma das condições de qualquer plano militar. Por outro lado, defensores do liberalismo advogam que quanto mais se libera os mercados, mais segurança se angaria, pois a interdependência colabora para a manutenção da paz. Finalmente, há os que destacam a preservação de culturas e formas de viver quando defendem os subsídios à agricultura.

Nesse cenário, inserem-se os subsídios concedidos pelos governos. Eles vão desde o estímulo à produção, como as garantias de preço mínimo, ao apoio à exportação, no qual o crédito voltado para esse fim é exemplo. Os efeitos no

mercado de determinado produto são funestos, pois, para a manutenção de determinados produtores, principalmente os de alto custo de produção, é preciso que o preço fique a determinado nível, o que é conseguido artificialmente. O aumento da produção como resultado das políticas de incentivo reduz o preço internacional, implicando numa redução dos lucros percebidos pelos que não experimentam ajuda governamental (ver anexo 5).

No que se refere ao prisma socioeconômico, Anderson e Cheng (2009) denunciam os métodos utilizados pelos países em desenvolvimento no curso de sua produção agrícola. O trabalho infantil é destacado, como também a qualidade da comida é que produzida ao final do processo. Os autores, dessa maneira, afirmam que não só medidas liberalizantes são necessárias nesse mercado, como também um regime que regule de maneira eficaz a forma como se opera dentro dele. Ainda no tocante aos aspectos socioeconômicos, Rosset (2006) concorda que a abertura comercial é necessária, todavia, ele afirma que comércio de alimentos deve ser colocado à parte das discussões sobre comércio em geral. Ele teme que um acesso mais generoso a determinados mercados signifique o desaparecimento de certos modos de vida. Sendo assim, mais importante que a mera liberalização, para ele, é a preservação dessas culturas.

O combate à fome é lembrado por Carlson (1985), que entende que a abertura do mercado agrícola é útil para aplacar a fome no mundo e, dessa forma, defende a existência de uma norma moral e jurídica mais legítima que a pressão exercida pelas sociedades dos países ricos para que eles mantenham as barreiras aos produtores de outros países. O autor aborda a questão pela via jurídica. Tais argumentos não são encampados por Anderson e Martin (2006), uma vez que esses autores afirmam ser uma falácia os benefícios oriundos da liberalização do mercado. Eles destacam o exemplo chinês, no qual, num cenário de liberdade total, teria que pagar mais por suas importações. Os autores projetam as consequências de uma abertura geral e concluem que, a longo prazo, as vantagens adquiridas se esvaneceriam.

As práticas atuais gravam injustamente os produtos agrícolas de determinados países, como bem explanou Carisio (2006) em estudo acerca dos efeitos da política europeia de subsídios sobre o Brasil. Para o autor, as exportações brasileiras, principalmente de carne e de açúcar, tiveram um enorme prejuízo ao

longo dos anos. Corroborando o dissenso sobre políticas e práticas econômicas modernas no comércio mundial de commodities, Van Berkum e Meijl (2000) concluem que não há uma que abarque totalmente as inúmeras nuances pertinentes ao mercado agrícola, portanto, não se pode eleger uma como oficial, havendo a necessidade de se discutir caso por caso.

Como se pode ver, as considerações dos que estudam o problema agrícola vão desde a área de segurança internacional à defesa de determinada cultura e modo de vida. No que concerne ao algodão em si, o Brasil defende sua total liberalização, pois entende que ele é um produto meio para a fabricação de bens de uso, principalmente. O país atenta para o respeito ambiental e social quando da produção e colocação no mercado do produto, aceitando, assim, que as exigências de um método responsável em tais áreas se impunham aos produtores locais.

Os custos referentes à formalização do trabalho realizado no transcurso da produção algodoeira bem como ao da preservação do meio ambiente servem de contra-argumento aos países em desenvolvimento frente às críticas proferidas pelos desenvolvidos, que alegam que seus concorrentes agem de maneira clandestina, utilizando trabalho infantil ou escravo, e agredindo o meio ambiente, como é exemplo o desaparecimento do Mar de Aaral na antiga União Soviética.

## 1.5 A PARTICIPAÇÃO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NOS CONTENCIOSOS DA OMC

O sistema de solução de controvérsias foi melhorando com o surgimento da OMC. Durante o sistema GATT, o controle exercido era muito frouxo, não havendo maiores penas para os que desvirtuavam o que era acordado. No novo cenário, a participação dos países em desenvolvimento foi muito mais marcante, fazendo uso dos mecanismos de solução de controvérsias para defender seus interesses. O número de países reclamantes oriundo desse grupo, nos primeiro cinco anos de OMC, aumentou consideravelmente se comparado com o mesmo período logo após a criação do GATT (HOEKMAN, 2003). A maioria das disputas na OMC, entretanto, se deu entre países desenvolvidos.

Os países de menor desenvolvimento relativo não fizeram uso do sistema de solução de controvérsias até 2004, quando Bangladesh impetrou ação contra a

Índia, acusando-a de praticar *dumping*. A razão principal dessa pouca atuação de países mais pobres recai na falta de corpo burocrático e massa crítica doméstica, que seja capaz de conduzir o processo junto à OMC de maneira eficaz. Alguns países nem sequer têm uma representação no órgão em Genebra, e questões políticas domésticas não permitem uma atuação mas profícua nos fóruns internacionais.

A defesa de determinado setor também requer que, internamente, esse mercado esteja organizado, amparado por instituições domésticas que falem pelos produtores e alertem o governo quando seus interesses são ameaçados. Os países mais pobres carecem de uma sociedade organizada o bastante para que exista um canal de comunicação constante com o Estado.

O processo na OMC permite que países acompanhem como parte interessada. Apesar de sua utilidade para que países menos íntimos dos meandros processuais da organização passem a compreender melhor seu funcionamento, essa possibilidade não tem sido muito usada pelos países emergentes. Brasil, Índia e México figuraram como partes interessadas e observadoras em algumas ocasiões, mas ainda os países desenvolvidos são a maioria dos que pleiteiam esse status, ficando em última posição nesse ranking os países de menor desenvolvimento relativo.

Os países mais pobres também têm problemas para fazer uso do próprio sistema. O processo exige um conhecimento específico, cuja aferição e sistematização requer um esforço considerável não apenas das instâncias públicas, como também das privadas. Países com problemas domésticos de ordem provavelmente encontrarão dificuldades em defender os interesses de seus exportadores, pois nenhuma demanda junto à OMC se faz apenas pelo corpo burocrático do governo, se fazendo necessária a união de vontades pública e privada.

Com efeito, as etapas que envolvem o processo de solução de controvérsias não são um mecanismo jurídico de fácil acesso aos países de baixo desenvolvimento relativo. A fase inicial é composta por uma série de debates sobre o problema com a possível formulação de um acordo que resolva a questão. Esse estágio não é muito exigente no que concerne ao conhecimento do direito pertinente

ao caso, todavia, caso a outra parte seja um país desenvolvido, há uma dificuldade tremenda em se obter um acordo efetivo para a querela.

Há uma série de regras que podem ser reclamadas pelo Estado pobre quando confrontando com um país desenvolvido. Tais regras visam equilibrar os dois lados, promovendo a igualdade de condições, mas elas são tão gerais que se torna difícil pô-las em prática. Não é incomum que firmas norte-americanas advoguem causas de países outros, muitas vezes contra os Estados Unidos.

Dessa forma, vê-se que o comércio foi institucionalizado sob a égide da OMC e suas regras. Também o país teve sua postura externa influenciada pelos interesses do setor privado nacional. Surgem, dessas mudanças nos dois planos, um fortalecimento do interesse nacional, e uma busca por uma inserção mais digna da posição do país no âmbito externo.

O Estado Logístico dará suporte ao posicionamento do Brasil nos fóruns comerciais. A clivagem entre países em desenvolvimento e desenvolvidos comporá o cenário no qual os dois países se relacionarão e alçará o Brasil ao posto de um dos líderes do segundo grupo. O conhecimento técnico para enfrentar todo o processo de uma contenda na OMC se mostrará de vital importância. Sobre as nuances desse mecanismo é o que será tratado agora.

## 2. O MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC

O exercício do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC - OSC - faz surgir um arcabouço jurídico diverso, que orienta a atuação comercial dos Estados. Cumpre, inicialmente, diferenciarmos **tensão política** de **controvérsia internacional**, a fim de melhor visualizarmos o objeto da investigação que será empreendida nesse capítulo. O primeiro diz respeito a uma disputa cujo objeto não está claramente definido, sendo ele difuso, de cunho passional e de difícil atalhamento por uma solução pacífica. O segundo também se encerra numa diferença entre dois contendores, todavia, o direito se insere de tal forma que torna o caso despolitizado, tornando, assim, passível de uma solução adequada (VISSCHER, 1972, p.95). A Corte Permanente de Justiça Internacional, ao julgar o Caso Mavromatis, assim definiu controvérsia internacional:

Un différend est un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition des thèses juridiques ou intérêts entre deux personnes (Caso Mavromatis, 1927, p. 11)<sup>15</sup>

O direito, quando entendido como ordem coativa, tem por objetivo mínimo a solução de conflitos, assim, pode-se falar em uma paz através do direito ou de estado jurídico de paz, quando sobrevierem regras que versem sobre acordos previamente estabelecidos e que sirvam de meio para dirimir conflitos (BOBBIO, 2004). A eficácia dos acordos se destaca como atributo necessário para a boa tramitação dos processos de resolução de contendas, vez que, sem ela, tais acordos deixam de ser instrumentos de paz para se converterem em instrumentos fomentadores de novas disputas.

O mecanismo de solução de controvérsias da OMC foi implementado com o intuito de fomentar a confiança no sistema. Havia uma necessidade de dar segurança e previsibilidade a ele. O principal documento inovador foi o Anexo II do Acordo de Marraqueche que estabeleceu o Entendimento sobre Regras e Procedimentos Para a Solução de Controvérsias (ESC). Esse documento guarda as regras a serem seguidas quando da solução de qualquer questão comercial junto ao órgão.

---

<sup>15</sup> Uma controvérsia é uma divergência sobre um ponto do direito ou de um fato, uma contradição, uma oposição de teses jurídicas ou interesses entre duas pessoas.

O OSC dispõe de uma robusta jurisprudência que serve para orientar juridicamente os Estados que a recorrem, todavia, o princípio do *stare decisis et non quieta movere*<sup>16</sup>, tão caro aos países do *common law*, não foi recepcionado pelo órgão, sendo os julgados antigos apenas fontes do direito, sem vincular as decisões futuras.

Ademais, cada um dos Acordos que criaram a OMC contém regras específicas de solução de controvérsias, assim, em caso de conflito entre a regra da ESC e as específicas, prevalecem estas últimas, afinal, *lex specialis derogat lex generalis*<sup>17</sup>.

A aceitação das regras é feita de forma *ipsi juris*, ou seja, a entrada do país no órgão é suficiente para que a jurisdição da OMC se imponha. Vale lembrar que o organismo não dispõe de jurisdição consultiva, apenas contenciosa. O processo é dividido em quatro etapas: **a.** consultas, **b.** procedimentos do painel, **c.** procedimentos do órgão de apelação e **d.** implementação das recomendações e das decisões (ALMEIDA JR, 2008, p.186).

## 2.(a). Consultas

Não há que confundir fase de consulta com jurisdição consultiva que um órgão possa vir a ter. Esta é um serviço de esclarecimento acerca de determinada situação por parte do órgão oficial, no qual ele expõe seu entendimento sobre a questão, sem força de decisão. Já a fase de consultas é realizada no próprio órgão, mas pelos países contendores. É a etapa de debates sobre o problema, com cada lado expondo suas queixas e explicações.

Na fase de consultas, os membros manifestam sua insatisfação decorrente de alguma situação que lhes cause prejuízo. Esse evento pode ser: uma infração flagrante de determinado acordo comercial; uma prática de boa-fé perpetrada por um Estado e vista como ilegal por outro; ou uma frustração de expectativas legítimas de lucros comerciais, ainda que sem violação de qualquer tratado (*damnum sine*

---

<sup>16</sup>Princípio pelo qual os precedentes são totalmente vinculativos, não sendo necessária a elaboração de súmula por um tribunal superior, mas apenas o acolhimento da decisão outrora proferida.

<sup>17</sup>Lei especial derroga lei geral.

*injuria*). É patente a intenção do órgão de ajustar as relações comerciais, mesmo que as eventuais questões não tenham por base a infração de uma regra.

O Estado que se considera prejudicado, assim, dirige ao outro um pedido de consulta que será respondido em dez dias, a serem contados da data do recebimento. Desse primeiro passo, decorrerá um prazo de 60 dias – salvo disposição em contrário – no qual se procederá com os debates e as consultas sobre o assunto em questão, ao qual, no final, poderá ensejar a abertura de um painel.

À OSC e aos comitês e comissões técnicas sobre o assunto deverá ser feito o envio de um requerimento com o pedido de abertura dos debates de consulta, expondo as práticas implementadas pela outra parte e o dispositivo legal considerado desrespeitado. Essa formalização é necessária para que se dê prosseguimento ao processo. Além disso, terceiros interessados podem participar da etapa de consultas, desde que demonstrem uma pertinência temática com a questão e sejam autorizados pela parte questionada.

Nesse primeiro momento, há o recolhimento de recursos materiais e pessoais para que se possa instruir as fases seguintes do processo, caso ele não seja solucionado já nessa etapa. Na primeira década da criação desse sistema, mais da metade das consultas abertas obtiveram um acordo entre os Estados contenciosos, sem que fosse dado prosseguimento ao processo. A explicação mais plausível para esse fato recai nos altos custos, tanto político quanto econômico, de se levar à frente uma disputa na OMC (HORN, MAVROIDIS, SAPIR, 2008). É permitido ao Presidente do OSC o exercício do papel de conciliador, bons ofícios ou mediados, as três modalidades de meios diplomáticos para solução pacífica de controvérsias (REZEK, 2003).

Em resumo, o período de consulta é formado pelos diálogos iniciais, que são obrigatórios, e pela tentativa diplomática implementada pelo próprio OSC de solução da controvérsia, que é facultativa, podendo as partes recorrer a esse meio em qualquer etapa do processo, até mesmo na fase de implementação da decisão. Decorre dessa característica a classificação do OSC por alguns doutrinadores como *quase judicial*, pois em nenhum momento a possibilidade política-diplomática é descartada (THORSTENSEN, 2005, p.10). Se as diferenças não encontrarem solução nessa fase inicial, entretanto, dá-se a abertura do painel.

## 2.(b). Painel

A abertura do painel é feita de modo muito peculiar. A decisão da OSC de abertura é submetida a uma votação cuja decisão final se dá pelo consenso negativo ou reverso, ou seja, a unanimidade dos membros - dentre os quais o Estado autor do pedido de abertura – de não tomar aquela decisão. Saliente-se que esse rito é impetrado para todas as decisões proferidas pelo OSC no seguimento das fases do processo e sua principal intenção é evitar os bloqueios tão comuns aos tempos do GATT.

Depois de formalmente autorizado, o painel será composto por três árbitros sem que qualquer um deles seja nacional de um dos países contendores. Eles são escolhidos a partir de uma lista composta por professores, advogados, funcionários das representações diplomáticas ou da própria OMC. Pode-se questionar a escolha de algum dos painelistas, bem como, caso um país em desenvolvimento seja querelante, incluir um árbitro também oriundo de um país dessa qualidade.

A urgência do deslinde de questões de comércio se impõe. Os prazos são relativamente curtos se comparados com a morosa justiça doméstica: pode-se resolver uma questão em três meses, não ultrapassando um semestre para sua resolução definitiva. Caso mais prazo seja necessário, pode-se aditar em três meses o tempo para que uma solução advenha.

O processo na OSC é caracterizado pela confidencialidade, ou seja, as deliberações dos árbitros são sigilosas e eles podem ter assessoria de especialistas na área, assim como colher informações de qualquer membro ou entidades que julguem adequados. A primeira audiência é feita com os Estados contenciosos e a segunda com alguma terceira parte que se julgue interessada no caso, podendo, para que sejam elucidadas questões e instruída a decisão, haver a participação de peritos e a expedição de pareceres por eles.

O Órgão de Solução de Controvérsia, assim, dispõe aos contendores e terceiros um relatório preliminar que pode ser contestado pelas partes. Essas ponderações serão novamente analisadas pelo painel numa fase denominada de “reexame intermediário”. Finda essa etapa, o OSC expede seu documento final contendo suas conclusões acerca da questão em seu fulcro jurídico e emite

recomendações. Tal relatório conclusivo, para gerar efeitos, deverá ser submetido ao crivo dos membros do órgão pelo mencionado rito do consenso negativo.

### 2.(c). Órgão de Apelação

Da decisão advinda dos estudos e análises do painel, pode-se apelar a um órgão constituído especialmente para esse fim. Ao contrário dos painéis, que têm característica *ad hoc*, o órgão de apelação é permanente e composta de sete membros de notável saber jurídico. Assim como nos painéis, suas decisões são anônimas e é descartada qualquer consideração factual, sendo verificado apenas se o direito da OMC fora corretamente interpretado. A continuidade desse órgão se dá em razão da busca pela segurança de suas decisões. (ALMEIDA JR, 2008, p.102).

Dos sete juízes que compõem o órgão, três são escolhidos mediante sorteio para participar da apelação. Eles têm prazo fixado em 60 dias, podendo estendê-lo em mais 30 dias para a decisão final. Esta pode manter, modificar ou reverter o que fora concluído pelo painel. O documento final deverá ser submetido à OSC pelo mesmo rito de consenso negativo e, caso não obtenha unanimidade, proceder-se-á a etapa de implementação da decisão.

Devido ao caráter contínuo do órgão de apelação e sua dedicação exclusiva ao viés jurídico das questões que lhes são apresentadas, formou-se, assim, um importante conjunto jurisprudencial que têm dado previsibilidade ao sistema, havendo certo desestímulo à apelação. Nada obsta, entretanto, que as duas partes encetem tratativas no sentido de que um acordo se sobreponha às recomendações feitas pelo órgão, havendo assim, uma solução negociada, o que é mais eficiente que a imposta.

### 2.(d). Implementação das Recomendações e das decisões

O prazo para que o membro infringente adeque-se às deliberações do órgão e não repita as práticas consideradas ilegais poderá ser alvo de arbitragem, todavia, em regra, ele será de até 90 dias. Findo o prazo, caso o Estado mantenha o descumprimento, o membro vencedor da querela poderá fazer denúncia ao OSC, que autorizará medidas compensatórias ou suspensão de concessões comerciais.

Essas medidas são efetuadas por meio dos institutos de “*nullification*” ou “*impairment*”<sup>18</sup> sobre os acordos, para que seja executado por parte do membro vencedor. Geralmente, dá-se um prazo de negociações entre as partes para que se decida o real prejuízo sentido pelo membro desrespeitado, ao que, não chegando a um acordo, abre-se um novo painel arbitral. Essa é considerada a mais dura pena para uma instância que busca a conciliação, e geralmente os valores fixados ficam aquém dos valores pedidos.

O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, assim, congrega esforços no sentido de uma proteção de legalidade, transcendendo a relação de responsabilidade das partes envolvidas, e sendo do interesse dos demais membros. Há um desejo de promoção da conformidade entre as partes, e a abertura ao *amicus curae* enaltece o sentido de busca de uma legalidade protegida. As assimetrias que supostamente existam entre dois Estados são postas em xeque, já que há uma grande dificuldade em se obter consenso no âmbito da organização (LAFER, 1998, p.134).

## 2.1. APLICAÇÃO DAS REGRAS NOS CONTENCIOSOS AGRÍCOLAS

A liberalização do comércio agrícola se deu de forma muito mais lenta em comparação com o comércio de outros produtos, em parte por conta da ausência desse tema nos debates dos tempos do GATT. O Acordo Agrícola, negociado e firmado ao fim da Rodada Uruguai, objetivava organizar o mercado agrícola no sentido de fomentar sua abertura de maneira gradual e progressiva, garantindo previsibilidade e segurança aos importadores e exportadores de produtos agropecuários. Assim apregoa o preâmbulo do Acordo Agrícola:

Recordando que o objetivo de longo prazo acordado na Revisão de Meio Período é o de estabelecer um sistema de comércio agrícola justo e com orientação de mercado e que um processo de reforma deve ser iniciado por intermédio da negociação de compromissos em matéria de apoio e proteção e por intermédio do estabelecimento de regras e disciplinas do GATT fortalecidas e operacionalmente mais eficazes;

Recordando ainda que “o objetivo de longo prazo” acima mencionado consiste em proporcionar reduções progressivas substanciais em matéria de apoio e proteção à agricultura a serem mantidas durante um período

---

<sup>18</sup> Prejuízo ao ganho ou perspectiva de ganho percebido por um membro da OMC mediante a mudança no regime comercial ou o descumprimento de obrigações junto ao órgão por parte de outro membro. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/glossary\\_e/nullification\\_and\\_impairment\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/nullification_and_impairment_e.htm).

acordado de tempo, resultando na correção e prevenção de restrições e distorções em mercados agrícolas mundiais; (Acordo Agrícola, OMC)<sup>19</sup>.

Na passagem acima percebe-se que a intenção primordial do acordo foi o de construir uma ordem que regulasse o comércio agrícola em prol de uma relação mais justa para todos. O AA se sustenta principalmente em três pilares: **apoio interno, acesso a mercados e subsídios à exportação**. O primeiro ponto diz respeito ao apoio doméstico, incluindo medidas que visem elevar ou garantir preço ou renda a determinados produtores. O segundo ponto tem por objetivo fomentar o livre acesso aos mercados em geral. Finalmente, o terceiro refere-se aos programas governamentais que buscam estimular as exportações de determinados produtos (CEDRO, 2011, p. 108).

A Cláusula de Paz, todavia, congelou esses esforços para que os países adaptassem sua estrutura interna às novas regulamentações, haja vista que o meio agrícola, em geral, é de lenta adaptação e sensível a mudanças abruptas. O próprio acordo foi considerado muito generalista, de difícil compreensão e aplicação jurídica. As políticas nacionais que se relacionam com o meio rural e com produtos agropecuários foram tratadas em termos de categorias e classificadas em “caixas”, quais sejam a caixa verde, caixa amarela e caixa azul.

A caixa verde refere-se a políticas não direcionadas a produtos específicos, custeada primordialmente pelo Poder Público, não devendo ocasionar qualquer impacto – a não ser mínimo - sobre o comércio ou a produção. Se assim determinada política for enquadrada, esta ficará isenta de reduções graduais. Pesquisas científicas, assistência técnica, serviços de inspeção sanitária são exemplos de itens dessa categoria.

A caixa amarela congrega políticas que afetam o volume de produção e comércio (CEDRO, 2011, p. 111). Foram averiguados os valores aplicados a subsídios dessa modalidade durante o período entre 1986 e 1988<sup>20</sup> e computados numa Medida Agregada de Apoio (MAP). Cada país membro teve um valor estabelecido e ficou determinado o compromisso de redução na ordem de 20% para países desenvolvidos e 13% para os países em desenvolvimento, o que foi realizado

---

<sup>19</sup> Disponível em: [www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/omc/acordos/portugues/12agricultura.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/omc/acordos/portugues/12agricultura.pdf)

<sup>20</sup> Os países desenvolvidos foram fortemente beneficiados por esse regulamento, vez que adotaram como base um período de forte subsídio doméstico.

de forma gradual durante o período de implementação do Acordo Agrícola. Políticas de garantia de preço mínimo ao produtor, bem como crédito subsidiado para o custeio da produção são exemplos das políticas alvo dessa caixa.

Há uma exceção importante a ser mencionada sobre a caixa amarela. É a cláusula “*de minimis*”, ou apoio em pequena medida. Na prática, ela significa a desconsideração de um aporte muito pequeno quando comparado aos valores brutos da produção, sendo esta considerada em termos de apoio a uma cultura específica ou ao valor total designado à agropecuária do país. O limite é de 5%, ou seja, qualquer subsídio abaixo desse nível pode ser enquadrado pela cláusula mínima.

Finalmente, a caixa azul, que contempla alguns pagamentos diretos que seriam organizados na caixa amarela, mas terminaram ficando de fora de qualquer compromisso de redução gradativa. Essa categoria nasceu para acomodar os subsídios gerados pela Reforma MacSharry, realizada em 1992, do Programa Agrícola Comum (PAC) da Comunidade Europeia. Tal reforma implementou mudanças que pretendia tornar o mercado europeu mais competitivo: ao invés de apoiar o produto através dos preços, o apoio passava a ser ao produtor, por meio de apoio aos rendimentos. Exemplo do que concerne a essa caixa é o pagamento direto realizado no âmbito de programas que busquem uma limitação da produção.

Além do sistema de caixas, o regulamento agrícola mencionou formalmente as medidas de desenvolvimento em apoio interno, quais sejam os dispositivos de tratamento especial e diferenciado em apoio doméstico concedidos por membros em desenvolvimento. Era o Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC). Foram permitidas algumas isenções pontuais, bem como uma cláusula mínima mais generosa para os subsídios de caixa amarela<sup>21</sup>, além de prazos mais alongados para sua aplicação. Ações públicas de crédito para custeio e investimento agrícola é um exemplo desse tipo de subsídio doméstico.

Como se pode ver, o tema agrícola foi alvo de um arcabouço jurídico generalista e impreciso, que deu margem para interpretações ambíguas, visando o atendimento da pretensão de cada membro. Não houve um acúmulo de jurisprudência que atacasse os subsídios, dada a imprecisão com que o documento

---

<sup>21</sup> O limite estabelecido foi de 10%.

tratou a questão (THORSTENSEN, 2005, p.5). Não obstante essa dificuldade, os países em desenvolvimento lutaram, a partir da criação da OMC, contra o que interpretavam como ofensas ao direito reunido no Acordo sobre Agricultura. Ademais, em alguns casos, países em desenvolvimento e desenvolvidos se alinhavam em suas demandas.

O primeiro caso referente aos subsídios à exportação envolveu Argentina, Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Tailândia e Estados Unidos, países desenvolvidos e em desenvolvimento, contra a política governamental húngara de apoio doméstico à exportação agricultura. (WT/DS35, 1996)<sup>22</sup>. Confirmou-se que esse país destinava uma ajuda importante para que seus produtores locais exportassem sua produção, incluindo produtos que não constavam na lista acordada no AA. Os húngaros também ultrapassavam o limite permitido pelo acordo. A questão foi dirimida por um ajuste entre as partes que terminou por conceder uma suspensão temporária de determinadas obrigações ao país.

Os Estados Unidos e a Nova Zelândia opuseram-se ao Canadá numa disputa acirrada no OSC concernente aos subsídios canadenses à produção local de leite para exportação. O produto era repassado aos exportadores a um custo menor que o de mercado, assim, podia-se oferecer o leite canadense a um preço menor que o da concorrência. Houve o reconhecimento tanto do Painel quanto do Órgão de Apelação, em 1999, de que o governo canadense subsidiava a exportação daquele produto acima dos níveis de compromisso.

O Canadá reformou seu sistema doméstico e apresentou novo método de apoio ao setor, alegadamente em consonância com o que apregoa o AA. Os dois outros contendores discordaram, sendo tal entendimento seguido pelo Painel que analisou o caso, todavia, o Órgão de Apelação acatou as alegações canadenses e reverteu o entendimento do Painel (WT/DS103, 1997)<sup>23</sup>.

Um novo painel foi instaurado por Estados Unidos e Nova Zelândia e o caso foi rediscutido. Destacou-se, dessa vez, o custo de produção doméstico canadense, e o quanto ela era coberta pelas medidas do Governo, restando provado, tanto no

---

<sup>22</sup> [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_status\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm).

<sup>23</sup> Ibid.

Painel quando na fase de apelação, que o Canadá proporcionava a seus produtores um subsídio ilegal (WT/DS113, 1998)<sup>24</sup>.

Nesses dois exemplos acima, vale destacar a dificuldade de se operacionalizar o direito referente ao AA. O caráter generalista do documento impôs que a instrução da maior parte dos processos passasse por considerações de ordem doméstica dos países demandados e questões intrínsecas aos fatores de produção local, levando os países demandantes à análise de custo de produção, por exemplo.

Ajuda à exportação era um assunto mais fácil de se questionar junto à OMC que apoio doméstico à produção. O caso inaugural deste tipo de questionamento opôs Estados Unidos e Austrália à Coreia do Sul, sendo esta questionada a respeito de sua política interna para carne bovina. O governo sul-coreano destinava uma ajuda doméstica aos produtores locais desse produto que ultrapassava o nível acordado no AA. Além disso, uma regra estipulava que a carne bovina proveniente do exterior fosse vendida no comércio varejista em separado. Ora, a política de benefícios ao produtor local aliada a uma discriminação do correspondente importado significou uma clara e flagrante tentativa de apoio interno à produção. A Coreia do Sul foi derrotada nos questionamentos interpostos (WT/DS161 e WT/DS169, 1999)<sup>25</sup>.

Nos três primeiros anos de existência da OMC, os casos de cunho agrícola lideraram as disputas (32 casos), conforme tabela a seguir:

Tabela 01	
<b><u>Disputas na OMC por Tipo de Indústria – 1996/1999</u></b> <sup>26</sup>	
<b><u>Indústria</u></b>	<b><u>Número de Casos</u></b>
<b>Produtos Agrícolas</b>	<b>32</b>
<b>Bebidas em geral e alcóolicas</b>	<b>6</b>
<b>Tecidos e Roupas</b>	<b>10</b>
<b>Produtos de Pele de Animal</b>	<b>2</b>
Eletrônicos	3
Telecomunicações	3
Automóveis	5
Aviões	2
Sistemas de Satélite	1

<sup>24</sup>Ibid.

<sup>25</sup>Ibid.

<sup>26</sup>Tabela retirada de <http://internationalecon.com/wto/ch2.php>.

Produtos de Cimento	1
Produtos Químicos	6
Produtos Farmacêuticos	5
Outros Produtos Industriais	4

Além disso, temas conexos à atividade agropecuária também ganhavam força, perfazendo, em conjunto com as questões agrícolas, 50 casos de um total de 80 no primeiro triênio da OMC.

Quanto ao grau de desenvolvimento atingido pelo país em questão, a tabela abaixo mostra que os casos opuseram, em sua grande maioria, países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Tabela 02	
<b><u>Casos por Tipo de País – 1995/1998</u></b> <sup>27</sup>	
<b><u>Contendores</u></b>	<b><u>Frequência</u></b>
<b>País desenvolvido vs. País em desenvolvimento</b>	<b>53</b>
País desenvolvido vs. País desenvolvido	36
País em desenvolvimento vs. País em desenvolvimento	9

O tema agrícola animou sobremaneira as disputas na OMC em seus primeiros anos, principalmente em razão da legislação pouco precisa que circunscreveu o assunto. É cediço que a agropecuária compõe parte significativa do comércio de países em desenvolvimento, sendo a sua participação no OSC, portanto, de grande relevância para os debates sobre liberalização desse mercado.

Nos primeiro três anos, o Brasil demandou ao menos cinco vezes na OMC, empatando com países desenvolvidos, como o Japão, e em desenvolvimento, como a Índia.

Tabela 03	
<b><u>Demandas Iniciadas por Países -1995/1998</u></b> <sup>28</sup>	
<b><u>Países</u></b>	<b><u>Número de C</u></b>
Estados Unidos	40
Comunidade Europeia	28

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

Canadá	8
Japão	5
<b>Brasil</b>	<b>5</b>
Índia	5
Outros	35

O primeiro caso brasileiro na Organização Mundial do Comércio foi contra o regulamento dos EUA acerca de gasolina importada, em 1995, considerado discriminatório. A questão envolveu também a Venezuela, e a Petrobrás contratou um escritório de Washington para se fazer representada. Embora a vitória fosse fácil, a querela foi levada adiante sem a sofisticação e a elaboração que a OMC passou a exigir em oposição à era GATT. Depois desse, o Brasil questionou os subsídios concedidos pelo governo canadense à Bombardier. O trabalho foi realizado com assessoria externa, fez uso de muitos dados técnicos e foi acompanhado pelo diplomata Roberto Azevêdo e pelo chefe da missão do Brasil em Genebra, Celso Lafer. O desfecho foi favorável ao Brasil e deu origem a uma série de medidas para melhorar o trabalho brasileiro de defesa de seu comércio internacional, como a criação do departamento de contenciosos do Ministério das Relações Exteriores, assim como um programa de estágio para advogados na missão brasileira junto à OMC.

Depreende-se, assim, que o Brasil não figurou como coadjuvante nos primeiros anos de OMC e reuniu esforços para questionar seus parceiros comerciais naquele órgão. Não obstante a falta de precisão e pouca simplicidade da legislação agrícola, os países em desenvolvimento se esforçaram para fazer valer os seus direitos. A dificuldade de se provar apoio interno para produtores locais era o maior impasse, até que o Brasil conseguiu uma grande vitória nesse âmbito quando do questionamento dos subsídios norte-americanos à cotonicultura local, ponto seguinte desse capítulo.

## 2.2. O QUESTIONAMENTO BRASILEIRO SOBRE OS SUBSÍDIOS NORTE-AMERICANOS

O Brasil, no transcurso da década de 1990, teve seu mercado cotonicultor quase que reduzido totalmente, tendo que importar o produto. Com a crise de

1997<sup>29</sup>, o país se viu compelido a buscar novos mercados e, assim, buscou-se a recuperação das exportações agropecuárias, na intenção de gerar um superávit comercial e reduzir as vulnerabilidades externas.

Não obstante esse setor significar, historicamente, uma vantagem comparativa para o país, perdia-se espaço no mercado externo por conta, também, dos subsídios concedidos por outros países a seus produtores locais. Entre 1998 e 2000, logo após a crise asiática e no segundo triênio de instauração da OMC, as exportações agrícolas brasileiras perceberam uma queda importante (JANK et al: 2004, p.87).

O reordenamento do setor interno passou por esforços das diversas instituições públicas e privadas que lidavam com a questão agropecuária. Em março de 2003, foi fundado o Instituto do Comércio e das Negociações Internacionais (ICONE)<sup>30</sup> por membros de sete associações empresariais ligadas ao agronegócio, transformando-se no principal *think tank* de direito privado nacional. O próprio Ministério das Relações Exteriores criou, em 2001, a Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) em sua estrutura, e a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA) financiou uma assessoria externa ao CGC<sup>31</sup>.

De acordo com as perspectivas da época, se fossem retirados os subsídios norte-americanos, abria-se o mercado em 600 mil toneladas, quase que toda safra do ano de 2001/2002, e mais que toda a parcela exportada. Além disso, o Brasil havia desenvolvido a técnica de produção do algodão colorido, abrindo margem para expansão no mercado de vestuário, conexo ao cotonicultor, e cujos ganhos seriam enormes caso se aumentasse a escala de produção com o comércio mais justo.<sup>32</sup>

No final do Governo FHC, tanto o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) quanto o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) foram ocupados por pessoas ligadas ao agronegócio e que notavam um avanço considerável das exportações europeias e norte-americanas em setores nos quais a vantagem comparativa brasileira era patente, quais sejam soja,

---

<sup>29</sup> Crise financeira asiática que derrubou as bolsas de valores por diversos países no mundo com graves consequências para a América Latina, notadamente Brasil e Argentina.

<sup>30</sup> [www.iconebrasil.org.br](http://www.iconebrasil.org.br)

<sup>31</sup> No último semestre de 2002, foram contratados o escritório de advocacia Sidley Austin Brown & Wood LLP, de Genebra, e os economistas Daniel Sumner e Bruce Babcock. (BUENO; COSTÁ, 2004, p.36).

<sup>32</sup> Almeida, 2004 *apud* Valor Econômico, 28/04/2004. “Produtores brasileiros de algodão têm condições de dobrar embarques.”

açúcar, algodão e carnes<sup>33</sup> (BUENO; COSTA, 2004, p. 26). Era sabido dos formuladores de políticas públicas nacionais que, caso o subsídio à produção fosse atacado, o Brasil teria um enorme potencial de crescimento no mercado agropecuário. Esse pensamento oficial aliado à reformulação do setor privado, com instituições capazes de fornecer dados econômicos precisos sobre o setor, fomentou a ideia de questionar as práticas domésticas de Estados Unidos e Europa. Vale notar que tanto o pedido de consulta sobre o açúcar contra a Europa (WT/DS266, 2002)<sup>34</sup> quanto o pedido sobre o algodão contra os EUA (WT/DS267, 2002)<sup>35</sup> ocorreram no mesmo ano e no mesmo mês (ALMEIDA, PRESSER, 2004).

Saliente-se que a Cláusula de Paz ainda estava em vigor quando destes questionamentos e, com isso, a atuação brasileira voltou-se para o questionamento de dois pontos: um de cunho processual e outro substantivo. O primeiro referia-se ao suposto reclame norte-americano de proteção da Cláusula de Paz. O argumento brasileiro acatado pela OMC considerou aquela cláusula como de exceção e não preliminar, sendo assim, era papel dos EUA restar provada a aplicação da regra no caso do algodão.

Na parte substancial, o Brasil comprovou tecnicamente a inadequação de medidas norte-americanas com o AA, e, por conseguinte, a impossibilidade de se invocar a Cláusula de Paz. As irregularidades eram: **a.** dois subsídios que eram ditos por pertencentes à caixa verde não preenchiam os requisitos necessários; **b.** o nível de distorção dos subsídios excediam o acordado no AA; **c.** os subsídios à exportação desrespeitavam o Acordo sobre Agricultura.

A fase de consultas se deu sem que os dois contendores houvessem firmado qualquer acordo e tendo como desfecho natural a abertura de Painel junto à OMC. Os Estados Unidos insistiam na aplicação da cláusula de paz, enquanto o Brasil argumentava que a política agrícola daquele país garantia renda aos seus produtores e assegurava os preços mesmo quando estes estavam em queda no cenário mundial. Para os EUA, a Cláusula de Paz era irrestrita e automática; para o Brasil, era necessário o respeito ao que fora acordado no AA para poder reclamar-lhe proteção.

---

<sup>33</sup> Em 1998, a produção americana cresceu 20%, enquanto os preços caíam para o piso de US\$ 0,29 por libra-peso, muitíssimo abaixo da média histórica de US\$ 0,72 por libra-peso (BUENO; COSTA, 2004, p.26).

<sup>34</sup> [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_status\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm)

<sup>35</sup> Ibid.

Ademais, o Brasil acusou grave dano sentido decorrente das políticas norte-americanas, que desrespeitavam o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC). O algodão não era um artigo que poderia perceber ajuda à exportação de acordo com o pacto sobre agricultura. Sendo assim, era necessário o país provar o nexo causal entre seus prejuízos e as condutas norte-americanas.

Com relação aos terceiros interessados<sup>36</sup>, vale lembrar que nenhum deles questionou, mediante parecer, os argumentos brasileiros acerca da não aplicação da Cláusula de Paz, tampouco corroborou os apelos norte-americanos para a sua aplicação. Nem mesmo a União Europeia considerou essa questão. Para que tal cláusula fosse aplicada, os EUA não poderiam ter excedido os subsídios concedidos no ano de 1992, ou seja, US\$ 2 milhões<sup>37</sup>. (BUENO; COSTA, 2004, p. 26).

Dada a falta de consenso entre Brasil e EUA quanto à composição do Painel, restou ao Diretor Geral da OMC decidir, atendendo a solicitação brasileira. Os escolhidos foram Dariuz Rosati, polônes, que ocupou o cargo de presidente, Mario Matos, chileno, e, finalmente, Daniel Moulis, australiano. A possibilidade de um árbitro oriundo de país em desenvolvimento foi atendida pela designação do chileno.

Além do debate a respeito da Cláusula de Paz, que teve sua aplicação no caso afastada pela OMC, o Brasil questionou os EUA em quatro outros pontos<sup>38</sup>, a saber: a. subsídios domésticos à produção - *Direct payment (Production Flexibility Contract Payments)*; b. Programa *Step 2* – subsídio à exportação; c. Programa de Garantias de Crédito às Exportações; d. Sérios Prejuízos Ocasionalmente pelos Subsídios. Cada um desses pontos será tratado individualmente a seguir.

### 2.2.1 Subsídios Domésticos à Produção - *Direct payment (Production Flexibility Contract Payments)*

De acordo com o disposto no AA, os itens constantes na Caixa Verde podem perceber subsídios, desde que estes não sejam em razão do produto ou da produção, ocasionando impacto mínimo sobre o comércio, e tampouco não

---

<sup>36</sup> Terceiros Interessados: Argentina, Austrália, Benin, Canadá, Chade, China, Taipei, UE, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Venezuela, Japão e Tailândia.

<sup>37</sup> Subsídios norte-americanos ao algodão entre 1999 e 2002: US\$ 3,4 bilhões (1999); US\$ 2,4 bilhões (2000); US\$ 4,1 bilhões (2001); US\$ 3,1 bilhões (2002).

<sup>38</sup> FSC-ETI Act, ano 2000 – O Brasil tentou incluir esse ponto como mais um subsídio à exportação, mas não foi acatado pela OMC (SCHNEPF, 2010, p.11).

ultrapassem os limites estabelecidos com base no ano de 1992. Os EUA concediam um conjunto de subsídios que, na prática, apoiavam sua produção doméstica em razão da espécie produzida, não obstante as áreas plantadas - tidas por históricas - servirem de referência inicial para a concessão.

Os contratos de pagamento prevendo flexibilidade de produção foram introduzidos pelo FAIR Act de 1996 para o período entre 1996-2002 e foram direcionados para alguns produtores históricos de sete commodities, incluindo o algodão. O pagamento era realizado a uma taxa especificada a cada ano, com base no item que o produtor trabalhasse, podendo ele escolher qualquer das culturas abarcadas pela norma, ou nada produzir. A flexibilidade, no entanto, era limitada, pois os pagamentos eram reduzidos ou mesmo eliminados se o agricultor decidisse plantar frutas ou vegetais (WT/DS267/p.116).

Já os pagamentos diretos foram introduzidos pelo FSRI Act de 2002 para o período de 2002-2007, havendo, essencialmente, substituído o regulamento mencionado no parágrafo anterior, ampliando o escopo dos produtos classificados como de produção histórica. O plano pagava uma taxa fixa por cada libra de algodão plantada e era baseado na área que a plantação englobava, podendo o agricultor receber o benefício sem que houvesse cultura alguma plantada em sua propriedade. Caso frutas e vegetais fossem cultivados, haveria redução ou mesmo eliminação dos pagamentos (WT/DS267/p.116).

O Relatório do Painel aberto para tratar da questão montou uma elucidativa tabela<sup>39</sup> que discriminava cada subsídio dessa classe e os montantes pagos por cada um deles.

**Tabela 04. Subsídios Norte-americanos**

<b>\$ Million</b>	<b>MY 1992</b>	<b>MY 1999</b>	<b>MY 2000</b>	<b>MY 2001</b>	<b>MY 2002</b>
Marketing loan programme	866	1761	636	2609	897.8
User marketing (step 2)	102.7	165.8	260	144.8	72.4
Deficiency payments	1017.4	0	0	0	0
PFC payments	0	616	574.9	473.5	436
MLA payments	0	613	612	654	0

<sup>39</sup> Disponível em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/267r\\_a\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/267r_a_e.pdf)

DP payments	0	0	0	0	181
CCP payments	0	0	0	0	1309
Crop insurance payments	26.6	169.6	161.7	262.9	94.1
Cottonseed payments	0	79	184.7	0	50
<b>TOTAL</b>	<b>2012.7</b>	<b>3404.4</b>	<b>2429.3</b>	<b>4144.2</b>	<b>3140.3</b>

Fonte: (WT/DS267/R/p.157)

Como já foi mencionado, qualquer subsídio a algum produto de qualquer das caixas não pode ultrapassar os limites baseados no ano de 1992. Tanto o Painel quanto o Órgão de Apelação constataram que os EUA aumentaram substancialmente as ajudas durante o período no qual o AA estava sendo implementado. No total, entre 1999 e 2002, o governo norte-americano concedeu US\$ 13 bilhões em subsídios, volume bem acima dos US\$ 2 bilhões aplicados em 1992. Sendo assim, esse apoio foi considerado ilegal<sup>40</sup> e passível de questionamento sob o Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias – ASMC (WT/DS267/R p.157).

Ademais, a OMC considerou que tais subsídios eram ilegítimos, pois, embora não vinculados ao volume de produção, conduziam o agricultor a plantar aquilo que os pagamentos indicavam, ou seja, o cultivo era estimulado, senão ditado, pelos benefícios advindos do regulamento. Além disso, a perspectiva de redução/eliminação do subsídio, caso o produtor passasse a trabalhar com determinadas culturas, funcionava como uma lista de proibição às avessas. A OMC, dessa forma, reconheceu que o programa estava adstrito ao tipo de produção, e foi, por conseguinte, considerado ilegal com base, também, no art.6(b), anexo 2, AA<sup>41</sup>.

## 2.2.2 Programa *Step 2* – subsídio à exportação

O Acordo sobre Agricultura proíbe qualquer subsídio à exportação que não esteja em conformidade com as taxas base de 1992. A legislação também não

<sup>40</sup> (...)the Panel considers that Brazil has discharged its burden to show that the United States domestic support measures at issue grant support to a specific commodity in excess of that decided during the 1992 marketing year.[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/267r\\_a\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/267r_a_e.pdf)

<sup>41</sup> The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the type or volume of production (including livestock units) undertaken by the producer in any year after the base period.[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag\\_02\\_e.htm#annII](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_02_e.htm#annII)

acolhe qualquer ajuda que busque realizar a substituição de importações. Convém lembrar que, para que um produto goze de qualquer política de apoio, ele deve ter sido mencionado na lista de cada país quando do acordo. O algodão não figurava em nenhuma lista – *schedule* no jargão da OMC – norte-americana.

O programa *Step 2* é um empréstimo mercantil especial para produtores de algodão. O benefício tem sido autorizado desde 1990 por várias legislações sucessivas, incluindo o FAIR Act. de 1996 e o FSRI Act. de 2002. O mecanismo proporciona um sistema de certificados ou pagamentos em dinheiro para usuários domésticos ou exportadores de algodão previamente cadastrados em caso de alta excessiva no preço do algodão norte-americano. Na legislação, havia um dispositivo que funcionava como um gatilho, no qual, quando os preços excediam determinada marca em comparação com os valores operados no Norte Europeu, tanto consumidores como exportadores se valiam de um montante pago pelo Governo e calculado sobre uma porcentagem do preço por libra de algodão (WT/DS267/R/p.72).

Apesar de os EUA destacarem o direcionamento para o mercado doméstico, numa tentativa de desvirtuar a ideia de subsídio à exportação, tanto o Painel quanto o Órgão de Apelação entenderam que tais pagamentos realizados aos exportadores serviam, de fato, como uma forma de estímulo às exportações domésticas em tempos pouco competitivos. Já a contrapartida para os usuários locais foi caracterizada como prática de substituição de importação, pois, além de impor o consumo da produção nacional para que o pagamento fosse percebido, o regulamento garantia um preço conveniente, impedindo a concorrência com o produto estrangeiro.

Dessa forma, ao contrário do que argumentou a defesa norte-americana, o programa *Step 2* foi considerado como subsídio à exportação, haja vista sua ajuda aos que operavam no mercado internacional, e como apoio à produção doméstica, vez que a garantia de pagamento do benefício estimulava tanto a demanda interna, que passava a buscar o produto nacional, quanto os produtores, que aumentavam a produção de algodão.

### 2.2.3 Programas de Garantias de Crédito às Exportações<sup>42</sup>

Nos Estados Unidos, há uma instituição vinculada ao Departamento de Agricultura do Governo chamado *Commodity Credit Corporation – CCC*<sup>43</sup>, que tem por objetivo principal a defesa dos níveis de preço e a manutenção da receita dos agropecuaristas locais. Essa instituição foi passada ao controle governamental no início da década de 1930, pós Grande Depressão, e é responsável pela administração do crédito destinado ao estímulo das exportações do setor.

Dada a falta de crédito em diversos países para sustentar uma demanda por produtos agrícolas de longo prazo, o Departamento de Agricultura elaborou três mecanismos que visam resolver essa questão. O GSM-102 e o GSM-103 são linhas de crédito com garantias do CCC que operam em determinados países, financiando a importação por períodos de até 3 anos (GSM-102) ou de até 10 anos (GSM-103). O pagamento é feito através de bancos, a partir do correspondente estrangeiro, mediante carta de crédito. Para a participação nesse programa, faz-se necessário que o produto adquirido seja norte-americano e esteja numa lista previamente elaborada pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos.<sup>44</sup>

O *Suppliers Credit Guarantee Program (SCGP)* parte do mesmo princípio: crédito para compras de produtos agrícolas norte-americanos por importadores de outros países a partir de uma lista pré-estabelecida pelo Departamento de Agricultura. Esse mecanismo, todavia, prevê um tempo mais curto de financiamento, não ultrapassando 180 dias. O CCC garante uma parte do negócio<sup>45</sup>.

Os EUA argumentaram que não havia previsão na legislação sobre agricultura contra aquela modalidade de crédito que estava sendo operada. No entanto, tanto o Painel quanto o Órgão de Apelação condenaram a prática como lesiva ao que apregoa o Acordo Contra Subsídios e Medidas Compensatórias (ACSM), em seu Anexo I (J)<sup>46</sup>. A OMC acatou a alegação brasileira de que o programa de estímulos não se autofinanciava, pois o que era pago pelos fazendeiros

<sup>42</sup> GSM 102, GSM 103 e Supplier Credit Guarantee Program - SCGP.

<sup>43</sup> <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=about&subject=landing&topic=sao-cc>

<sup>44</sup> <http://www.fas.usda.gov/excredits/english.html>

<sup>45</sup> <http://www.fas.usda.gov/ffpd/export-guidebook/programs.htm>

<sup>46</sup> A criação pelo governo (ou por instituições especiais controladas pelo governo) de programas de garantias de crédito à exportação ou programas de seguros à exportação, de programas de seguro ou garantias contra aumentos no custo de produtos exportados ou programas de proteção contra riscos de flutuação nas taxas de câmbio, cujos prêmios sejam insuficientes para cobrir os custos de longo prazo e as perdas dos programas.

norte-americanos se mostrava insuficiente para arcar com os custos de longo prazo dos programas, caracterizando-se, assim, como subsídios à exportação (WT/DS267/R/p.217)<sup>47</sup>. A OMC recomendou que tais subsídios fossem retirados no que concerne ao comércio do algodão, bem como das outras commodities reunidas sob os programas (WT/DS267/R/p.191).

#### 2.2.4 Sérios Prejuízos Ocasionados pelos Subsídios

A questão da ocorrência de sérios prejuízos a outros países é definida pelo Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC). Em seu artigo 6º., várias formas de se averiguar tais práticas prejudiciais são elencadas, com destaque, para esse caso em especial, ao que diz o alínea “c”:

(...) os subsídios destinarem-se a cobrir prejuízos operacionais incorridos por uma empresa, salvo se se tratar de medida isolada, não recorrente, que não possa ser repetida para aquela empresa e que seja concedida apenas para dar-lhe o tempo necessário para desenvolver soluções de longo prazo e evitar graves problemas sociais;

O Brasil argumentou que as políticas de subsídio à exportação, assim como as destinadas à produção doméstica, ocasionaram um grave prejuízo à atuação brasileira no mercado cotonicultor internacional. De acordo com os dados apresentados, houve um forte incremento da participação norte-americana durante os anos de 1999-2002, período de grande aporte de recursos doméstico no apoio ao setor. Assim, segundo o Brasil, tal situação resultou em três eventos que contribuíram para os graves prejuízos percebidos: **a.** aumento na participação norte-americana no comércio mundial de algodão; **b.** redução da participação brasileira em mercados de outros países; **c.** queda brusca nos preços internacionais. Além disso, o Brasil salientou que os danos foram sofridos em várias searas de seu plano doméstico, sendo o valor quantificado em US\$ 600 milhões, e que a continuidade de tais políticas significaria a manutenção daquele cenário prejudicial (SCHNEPF, 2010, p.10).

Os Estados Unidos, por seu turno, defenderam-se afirmando que outros fatores implicaram no aumento da demanda pelo algodão norte-americano, tal qual a

---

<sup>47</sup> We therefore find that the United States export credit guarantee programmes at issue – GSM 102, GSM 103 and SCGP – constitute a per se export subsidy within the meaning of item (j) of the Illustrative List of Export Subsidies in Annex I of the SCM Agreement (WT/DS267/R/p.217).

queda de competitividade dos artigos têxteis produzidos domesticamente, o que fez com que produtores de algodão buscassem mais o mercado externo. Ademais, fatores de mercado, como um medíocre crescimento econômico mundial no período, foram acusados como causadores da redução do preço internacional (WT/DS267/R/p.317).

Inicialmente, o Painel buscou averiguar se, de fato, o algodão norte-americano e o brasileiro eram concorrentes. Os dois produtos foram considerados competidores no mercado mundial, o que deu base para a investigação seguinte, sobre os efeitos dos subsídios aplicados.

O Painel calculou o montante da participação dos Estados Unidos no mercado mundial cotonicultor assim como na produção mundial do produto, concluindo que seu peso era passível de exercer grande influência nos preços internacionais. Para melhor elucidar a questão, as medidas de estímulo norte-americanas foram divididas em dois grupos: **a.** aquelas diretamente ligadas ao preço mundial; **b.** aquelas sem ligação com o mercado internacional. O Painel concluiu que os subsídios da primeira espécie tinham o poder de influenciar os preços mundiais, pois quanto maior a queda, mais proteção ao produtor local era exercida por eles, estimulando novos produtores a aderir à cultura do algodão, o que, ao entrarem no mercado, exercia nova pressão de queda nos preços (WT/DS267/R/p.300).

Quanto aos subsídios do segundo grupo, os árbitros não se convenceram totalmente de sua influência no estabelecimento do preço internacional, haja vista que eles tinham função de compor a renda do produtor quando os preços caíam, não se provando, durante o Painel, seu estímulo para que se produzisse mais algodão (WT/DS267/R/p.307). Dessa forma, a argumentação brasileira não foi de toda acatada, mas houve a conclusão de que o preço internacional, no período reclamado, caiu artificialmente em cerca de 30% e que os subsídios norte-americanos estavam ligados a essa queda (WT/DS267/R/p.308).

Finalmente, o Painel se deteve na gradação dos prejuízos, verificando se sua gravidade era tal que pudesse ser enquadrada no abstrato conceito do art. 6º. – grave dano. A OMC concluiu que, pelo fato de se tratar de uma *commodity*, a queda dos preços reduziu os lucros dos participantes desse mercado, com conseqüente redução dos capitais reinvestidos na produção e ocasionando perda de competitividade, quiçá expulsão de produtores do mercado. Além disso, a decisão

afirmou que havia uma coincidência entre o período de baixa dos preços mundiais e aumento, tanto da quantidade de subsídio, quanto do volume de algodão ofertado por produtores norte-americanos no mercado. Dessa forma, o tanto o Painel quanto o Órgão de Apelação consideraram que houve graves danos aos outros participantes do mercado cotonicultor (WT/DS267/R/p.314-15).

No dia 21 de março de 2005 a OMC liberou sua sentença referente à apelação interposta pelos EUA ao entendimento do Painel. O órgão de apelação confirmava o que decidira a primeira instância e recomendava que todos os mecanismos de apoio julgados ofensivos ao Acordo sobre Agricultura e ao Acordo Sobre Subsídios e Medidas de Compensação fossem desmantelados imediatamente. O caso significou uma vitória maiúscula da diplomacia brasileira aliada ao setor privado, assim como dos países em desenvolvimento, pois aquela foi a primeira vez em que o demandante conseguiu provar medidas internas de apoio à produção bem como graves danos. O fato de o entendimento se estender aos demais produtos abarcados pelos programas de estímulo e a elaboração de uma jurisprudência útil para as demandas futuras colocam o caso como um marco paradigmático para as negociações comerciais entre os países.

### 2.3. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO RESULTADO

O órgão de apelação recomendou que os Estados Unidos retirassem aqueles programas de estímulo que foram considerados em oposição ao regulamento da OMC até 1 de julho de 2005. Assim, foram proibidas tanto as medidas de apoio às exportações - créditos garantidos pelo CCC para compras oriundas do exterior, por exemplo - como também as que pagavam benefícios para consumidores domésticos, numa clara política de substituição de importação, como o mecanismo do *Step 2* era exemplo (SCHNEPF, 2010, p.10).

Num segundo plano, também foram condenados os subsídios que só eram pagos quando o mercado entrava numa curva descendente, classificados como acionáveis. O órgão de apelação não acatou os reclames brasileiros no que concerne às ameaças de prejuízo, deixando claro que, não obstante o reconhecimento dos danos causados pela aplicação daquelas medidas, a mera existência delas não era suficiente para caracterizar um dano, sendo necessário,

para tal, sua efetiva execução. Aqueles subsídios, no entanto, concediam mais segurança e previsibilidade aos produtores locais, estimulando que se plantasse mais algodão, sendo recomendado, por conseguinte, a exclusão de seus efeitos ofensivos num prazo mais ampliado que o dos subsídios do parágrafo anterior (WT/DS267/R/p.371). Dessa forma, a OMC considerou as medidas norte-americanas em duas categorias: os **subsídios proibidos**, e os **subsídios acionáveis**<sup>48</sup>.

Devido ao seu caráter quase jurídico, as demandas da OMC, quando vencem todo o rito estabelecido e são resolvidas pela atuação do Órgão de Solução de Controvérsias, passam para um plano de efetivação de grande viés político. A resposta inicial dos Estados Unidos foi a promessa de trabalho junto ao legislativo daquele país para que fossem implementadas mudanças em conformidade com as recomendações do órgão. Essa última fase tem uma carga política muito significativa, pois permite que os dois estados contendores tratem do assunto politicamente, através de suas diplomacias, nada impedindo que os dois entrem num acordo, ou mesmo que o objeto da lide seja solucionado por algum meio diplomático.

Passados os prazos iniciais, o Brasil ganhou o direito de pedir autorização à OMC para impor sanções aos Estados Unidos. Vale lembrar que, no caso da OMC, sanções significam medidas que venham a ajustar o mercado, ou seja, elas visam o equilíbrio de mercado e não a punição *per se* do Estado autor de medidas ofensivas ao comércio. O órgão acatou o pedido brasileiro e o autorizou a implementar determinadas ações que viessem a compensar os prejuízos percebidos. Essa autorização não é um comando imperativo, mas exerce grande pressão no Estado infrator, pois ele passa a reconsiderar uma negociação para a solução do caso.

O maior peso exercido pelos Estados Unidos no comércio internacional lhe concede certa vantagem quando enfrentam esse tipo de situação, haja vista que o Estado vencedor vê com receio a decisão de retaliar, preferindo, primeiramente, travar conversações e exaurir totalmente a opção negocial. Ademais, se para a elaboração de um sistema eficaz de apoio tanto à produção quanto à exportação é necessário todo um debate doméstico envolvendo setores públicos e privados, natural também que o desmantelamento desse sistema requeira uma nova

---

<sup>48</sup> “Prohibited” e “actionable” na dicção do órgão.

discussão interna, afinal, as recomendações do OSC não são objetivas, aponta-se o que deve ser retirado, mas não se impõe um plano objetivo para tal fim (SHAFFER, 2005, p.24).

Com a autorização para execução de medidas compensatórias expedida, o Brasil passou a quantificar os prejuízos. O primeiro pedido brasileiro se referia aos benefícios obtidos pelos produtores norte-americanos entre 2004/2005 no que tange às garantias de exportação fornecidas pelo governo - **subsídios proibidos** que ainda eram aplicados - e o montante inicial foi de 3 bilhões de dólares, caindo posteriormente para US\$ 1.155 bilhões. Houve objeção por parte dos Estados Unidos e uma arbitragem junto à própria OMC foi solicitada, sendo esta suspensa quando os dois países concordaram num plano de procedimentos (SCHNEPF, 2010, p.17).

A situação foi parecida quanto aos **subsídios acionáveis**. Estes haviam ganhado prazo mais amplo para terem seus efeitos removidos ou serem extintos, expirando, conseqüentemente, em data posterior aos primeiros. O Brasil pedia uma compensação de US\$ 1.037 bilhões. De acordo com as regras da OMC, a retaliação deve ocorrer no setor do litígio, assim, ao Brasil seria permitido impor barreira aos produtos norte-americanos no montante autorizado, mas tão-somente no campo motivador da contenda. Dada a assimetria dos dois países, no entanto, tal medida não seria interessante ao Brasil, vez que isso aumentaria os custos de entrada daqueles produtos norte-americanos, gerando inflação e punindo mais os consumidores locais que os exportadores dos Estados Unidos.

O Brasil argumentou que praticidade na imposição de sanções significava sua conveniência para a sociedade do país que as executa, invocando os precedentes de Equador vs. C.E. (*Bananas/1996*)<sup>49</sup> e Antígua vs. EUA (*US-Gambling/2003*)<sup>50</sup>. As importações provenientes dos Estados Unidos significavam US\$ 18.7 bilhões no seu comércio bilateral, sendo que 95% desse valor era afeto a bens de capitais e intermediários que constituíam insumos base para outras indústrias do país. Se as barreiras autorizadas fossem impostas a essas categorias, o preço final de um número considerável de produtos no país se elevaria.

---

<sup>49</sup> Disputa relacionada ao regime de importação agrícola europeia. (WT/DS27)

<sup>50</sup> Disputa referente a jogos de aposta. (WT/DS285)

A solução foi encontrada no pedido brasileiro de autorização para que se efetuassem a sanção de forma cruzada, ou seja, ao invés de impor barreira àquele setor, alvo da querela, o país poderia suspender determinadas obrigações de outros acordos, como TRIPS<sup>51</sup> e GATS<sup>52</sup>, ou retaliar em outros campos, acarretando uma sanção mais diversa e justa<sup>53</sup>.

Os Estados Unidos questionaram tanto os valores quanto os pedidos interpostos pelo Brasil. Os dois países também chegaram a um ajuste sobre um plano de procedimento para a resolução do problema quanto aos subsídios acionáveis. Os norte-americanos insistiam que a nova lei agrícola –*farm law*, a ser votada no Congresso em 2008 - equacionaria o impasse e que, mesmo não o resolvendo completamente, a arena legítima para o debate da questão era a Rodada Doha, e não o Órgão de Solução de Controvérsia da OMC.

A OMC autorizou a retaliação cruzada por parte do Brasil, sendo o terceiro caso em que o órgão concordou com a existência de condições para tal tipo de contramedida. No esquema permitido, entretanto, havia uma liturgia a ser seguida: primeiro se impunha sanções a outros setores que compunham o comércio bilateral com os EUA nos quais o Brasil poderia achar em outros fornecedores substitutos convenientes, nomeadamente armas, medicamentos e alimentos, até o limite de 20%<sup>54</sup>; após essa primeira etapa, promover-se-ia retaliação na forma cruzada, suspendendo obrigações dois acordos sobre propriedade intelectual e serviços. O cálculo da arbitragem chegou à quantia de US\$ 409.7 milhões como limite ao que, chegado esse valor, o país poderia passar à salvaguarda de ordem cruzada. Saliente-se que esse valor-limite era variável, a depender das trocas entre os dois países (WT/DS267/ARB/1/itens 5.181-200).

Convém ressaltar que, durante as décadas de 1970 e 1980, a seção 301 da legislação comercial norte-americana serviu de meio para forçar a abertura comercial de outros países. Esse regulamento se tornou mais rígido contra países não alinhados com o entendimento dos Estados Unidos sobre propriedade intelectual na década de 1980. O Brasil foi alvo dessa sanção mais dura, havendo questionado essas atitudes comerciais dos EUA no âmbito do antigo GATT em

---

<sup>51</sup> Acordo sobre propriedade intelectual da OMC.

<sup>52</sup> Acordo sobre serviços da OMC.

<sup>53</sup> “US, Brazil Clash on Cotton Sanctions” <http://ictsd.org/i/news/bridges/38027/>

<sup>54</sup> Com base no ano fiscal de 2006 e nas importações de 2007.

1988<sup>55</sup> (ARSLANIAN, 1994, p. 69). Preocupados em encampar medidas mais peremptórias de proteção aos produtos intelectuais e os serviços, os países desenvolvidos exerceram forte defesa da retaliação em modo cruzado quando da Rodada Uruguaí na OMC. Buscava-se forçar os países em desenvolvimento a respeitar os acordos GATS e TRIPS. Agora, aquele plano voltava-se contra seus principais entusiastas.

Em novembro de 2009, o Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX<sup>56</sup> – publicou a Resolução N. 74, que anunciava as medidas para a elaboração de listas de produtos nas quais as sanções decorrentes da autorização do OSC seriam implementadas. Assim rezam os artigos 1º e 3º daquele documento:

Art. 1º Instaurar procedimento de consultas públicas relativa à Lista Preliminar (“Lista”) de códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), que poderão estar sujeitos à aplicação de contramedidas em decorrência do não cumprimento, por parte dos Estados Unidos da América, das decisões e recomendações adotadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC) no contexto do contencioso “Estados Unidos da América – Subsídios ao Algodão” (WT/DS 267).

(...)

Art. 3º As contramedidas objeto da presente consulta consistirão na imposição de direito adicional de até 100 pontos percentuais sobre a alíquota do Imposto de Importação aplicada sobre os produtos a serem selecionados pela CAMEX, originados e procedentes dos Estados Unidos da América, sem prejuízo da adoção de outras modalidades ou da inclusão de outros códigos tarifários, por decisão da CAMEX.

No ano seguinte, em março, as Resoluções N. 15 e 16 elencaram as listas de produtos que seriam alvo das medidas acima expostas. O Governo Federal ainda formulou uma medida provisória no início daquele ano que logo foi transformada em lei<sup>57</sup>, dispendo sobre a suspensão de concessões e outras obrigações do país em caso de desrespeito aos acordos da OMC. A estrutura jurídica estava se organizando para ataque aos royalties e outras medidas de caráter compensatórias.

Diante da iminência de retaliação, os Estados Unidos voltaram a conversar sobre o assunto de forma objetiva. Um acordo foi firmado entre as duas partes em

---

<sup>55</sup> Patentes farmacêuticas.

<sup>56</sup> A CAMEX é um órgão integrante do Conselho de Governo da Presidência da República e tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo. <http://www.camex.gov.br/>

<sup>57</sup> Lei Nº 12.270, de 24 de junho de 2010. Dispõe sobre medidas de suspensão de concessões ou outras obrigações do País relativas aos direitos de propriedade intelectual e outros, em casos de descumprimento de obrigações do Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio.

2010 criando o Instituto Brasileiro do Algodão – IBA –, que é sustentado por repasses do governo norte-americano no montante de US\$ 147 milhões anuais e funciona como um centro de pesquisa e cooperação sobre a cotonicultura. O entendimento foi seguido de um ajuste entre os dois países no qual o Brasil se comprometia a suspender as medidas compensatórias correspondentes ao desfecho do caso na OMC por dois anos, prazo considerado ideal para uma reformulação da lei agrícola pelo Congresso norte-americano. Além disso, os Estados Unidos também se comprometeram a sobrestar medidas fitossanitárias que impediam a entrada de carne bovina oriunda de 13 estados brasileiros. Essa medida nunca foi adimplida.

Os países desenvolvidos, quando da criação da OMC, elaboraram um esquema no qual era possível a imposição de barreiras a artigos provenientes de outras searas que não a envolvida na contenda. A intenção era a de impor os acordos TRIPS e GATS, assim, se por ventura um país em desenvolvimento desrespeitasse um desses regulamentos, a sanção poderia ser atacada em outro setor, impelindo o respeito às regras daqueles acordos. Já a legislação agrícola do órgão foi formulada de maneira convenientemente vaga e generalista, o que dificultava a atuação de países não desenvolvidos, bem como a elaboração de jurisprudências. A retaliação cruzada, no entanto, acabou servindo para reparar os danos do comércio injusto perpetrado pelos países desenvolvidos, possibilitando às decisões da OMC medidas que efetivamente compensam os prejuízos percebidos.

Como se pode observar, se o início do caso trouxe à baila a organização sobre a qual se acomodam o setor público e o privado-agrícola dos Estados Unidos, a implementação da sentença expedida pelo Órgão de Solução de Controvérsias cria debates acerca da relação bilateral de comércio entre os dois contendores. A dificuldade de impor sanções a bens de consumo é uma realidade cara à maioria dos países que mercadejam com um *player* do tamanho dos EUA.

O conhecimento técnico foi decisivo para o sucesso do Brasil na questão do algodão. Ademais, o processo só poderia ser enfrentado por um país que podia sofrer qualquer ameaça de retaliação norte-americana em outros setores. O esforço

brasileiro destacou os prejuízos experimentados pelos países em desenvolvimento e revelou os males que os subsídios exercem no mercado.

O processo foi acompanhado por terceiros interessados que se beneficiaram da sentença, bem como do acordo posterior. Sendo assim, pode-se concluir que a implementação da sentença do OSC é um marco na história do comércio entre os dois países e um ponto de inflexão importante nos debates entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, ponto que será tratado no capítulo seguinte.

### 3. AS CONSEQUÊNCIAS DO CASO PARA AS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL

Na década de 1980, a política antitruste norte-americana passou por mudanças profundas. A Escola de Chicago criticou profundamente o antigo modelo Estrutura-Condução-Desempenho (ECD)<sup>58</sup>, no qual o combate aos cartéis fora historicamente baseado. Por esse sistema, fatores inerentes à oferta, como a tecnologia disponível, e a demanda, tais qual a elasticidade preço, regulam o mercado, sendo função governamental evitar qualquer inequidade entre os competidores, promovendo, assim, a concorrência. A crítica redefine o oligopólio, passando este a ser visto como o desfecho lógico do avanço técnico de determinada indústria (GAMA, 2005).

Com a valorização do dólar e a inflação do início daquela década, a indústria passou a ser fonte de preocupação, haja vista que o país perdia em competitividade. A solução aventada foi a reforma do modelo de concorrência que até então vigorava, conferindo-o alcance internacional. Ademais, determinadas indústrias de ponta, que necessitavam de intensa pesquisa para se manterem na vanguarda, passaram a exigir proteção governamental no amparo a seus esforços, do contrário o prêmio pelo risco aceito quando da pesquisa seria esvanecido pela cópia internacional. O segredo industrial passou a ganhar proeminência no cenário internacional, afinal, a nova indústria via-se sensível a ele, e o Estado renovou seu compromisso de protegê-lo. O novo ímpeto com o qual a Seção 301, já citada no capítulo anterior, foi imposta aos países se insere nesse cenário.

O processo de globalização surtiu efeitos distintos no mosaico de países em diferentes graus de desenvolvimento. A potência hegemônica, notadamente, percebeu uma facilidade maior de lidar com o novo cenário e dele obter lucros. As duas questões a serem dirimidas foram logo se impondo: a padronização das regras concorrenciais e a sua fiscalização adequada. Os Estados Unidos compreenderam que seu mercado interno passaria a ser afetado por decisões que não eram da esfera doméstica, ou seja, o que se fazia em outros países era cada vez mais sentido no plano interno. Sendo assim, havia uma necessidade de regulamentar o comércio e cuidar para que esse novo *status quo* fosse preservado. Os acordos

---

<sup>58</sup> Esse modelo tem suas origens na década de 1950 e é conhecido como “Escola de Harvard”.

regionais e bilaterais da década de 1990 se inserem nesse diapasão. (ARAÚJO, 2000, p. 65).

A queda das barreiras entre os países uniu os vários ramos do comércio internacional, e a política externa norte-americana tornou-se instrumental para os esforços de proteção. As tratativas que deram origem a blocos regionais e regulamentos comerciais internacionais tinham como alvo, principalmente, a defesa da propriedade intelectual, vez que o enfoque nas novas tecnologias espalharia as antigas indústrias pela periferia. Para poder se valer dos benefícios da globalização, os EUA sabiam que era necessário agir de forma assertiva no campo da concorrência internacional. A indústria dos semicondutores, por exemplo, exerceu forte pressão no governo daquele país, sendo seu caso assim aludido:

Utilizando o caso da indústria de semicondutores, a seção quatro aborda outro desafio que o governo americano vem enfrentando nas últimas décadas, que reside na escolha dos mecanismos para proteger as indústrias da fronteira tecnológica. Neste tipo de indústria os instrumentos de proteção freqüentemente não geram barreiras explícitas ao comércio internacional, posto que se baseiam em medidas como gastos públicos em P&D, normas técnicas, compras governamentais, incentivos à depreciação acelerada dos equipamentos, regulação de investimentos diretos, leis de proteção à propriedade intelectual e outras normas. Por isto, o antigo Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o GATT, não continha referências a esse tipo de proteção, e a OMC apenas começou a tratar do assunto. Além disso, nas indústrias com alta densidade tecnológica, o objetivo principal do governo não é preservar emprego e capacidade produtiva no mercado doméstico mas garantir parcelas do mercado internacional às firmas do seu país. A indústria de semicondutores é um caso paradigmático, em virtude da crescente sofisticação de seu processo produtivo nos últimos quarenta anos, de seus padrões de competição no mercado mundial, e do ineditismo das medidas usadas pelo governo americano a partir de meados dos anos 80 (ARAÚJO, 2000, p.69).

O plano de conferir uniformização e abertura econômica animou as negociações comerciais no final da década de 1980 e início dos anos 90. A indústria da informática, por exemplo, via o mercado doméstico canadense e brasileiro como os maiores do hemisfério (tirante o dos EUA), sendo necessária a sua entrada sem maiores embaraços nesses dois países para que a produção ganhasse um nível de escala considerado satisfatório. Os EUA questionaram a Política Nacional de Informática (PNI)<sup>59</sup> fortemente, tanto no GATT quanto pela reforma da seção 301. O Brasil defendeu-se no GATT, alegando, principalmente, dificuldades no balanço de

---

<sup>59</sup> Política Nacional de Informática – conjunto de medidas de estímulo ao setor elaborado a partir da década de 1970. Em 1984, esse sistema protetivo ganha formalidade na Lei da Informática (Lei 7.232).

pagamento, proteção à indústria nascente e questões de segurança nacional, não se esquivando, todavia, de abrir conversações com o governo norte-americano. O questionamento, em sede da seção 301, era tratado, pelo Brasil, como parte da propensão ao diálogo, haja vista que a aceitação da validade daquele regulamento seria de uma extraterritorialidade funesta ao ordenamento jurídico interno. O Brasil não reconhecia direitos autorais para programas de computadores, outro fator de forte consideração por parte dos EUA (ARSLANIAN, 1994, p.44).

Com a resistência brasileira no campo da informática, os EUA extinguiram, em 1987, o sistema preferencial que beneficiava vários produtos brasileiros, como o álcool e artigos de couro, impondo-lhes uma taxa de 5%-10%. Em 1988, nova lei brasileira foi regulamentada, resultando na suspensão das pressões norte-americanas. A reserva de mercado só foi desativada em 1992, quando ocorreu o fim da lei brasileira que a regulava.

Outra indústria que motivou um acerbo debate sobre patentes foi a farmacêutica. As empresas estrangeiras dominavam 85% do mercado nacional, despontando as de origem norte-americana em primeiro lugar com 35%. O grau de reconhecimento de patente farmacêutica do Brasil não era pleno, sendo assim, não abarcava o processo de criação e o produto em si<sup>60</sup>, mas estava em sintonia com o direito internacional então vigente e o próprio país não se esquivava do debate acerca do tema nos fóruns adequados para tal fim, quais sejam a Organização Mundial de Patentes Industriais (OMPI) e a Rodada Uruguai. Com receio do uso da Seção 301 por parte dos norte-americanos, o Brasil tentou amainar os ânimos diplomaticamente, fazendo ver a importância do setor para o país, a impossibilidade de rápida modificação da lei patentária doméstica, bem como a similaridade do caso brasileiro com o de Itália e Japão, por exemplo, países que só instituíram patentes plenas para o setor quando suas indústrias nacionais cresceram significativamente (ARSLANIAN, 1994, p.58).

O Governo Sarney propôs o reconhecimento inicial de patentes quanto a processos, para só depois proceder o reconhecimento dos produtos. Os EUA anunciaram que, não obstante tal iniciativa fosse em direção correta, era necessária

---

<sup>60</sup> O Brasil era o único grande mercado para a indústria farmacêutica norte-americana que não concedia patentes para processos e produtos. À época, Argentina, Chile, Espanha, Coreia do Sul, México e Finlândia, por exemplo, já anuíam às reivindicações dos laboratórios.

uma agenda de reconhecimento pleno prontamente, e medidas transitórias que reduzissem os prejuízos percebidos pela indústria daquele país. O entrave deu causa a contramedidas em sede da seção 301 por parte dos Estados Unidos, que estabeleceram uma lista de produtos<sup>61</sup> cuja taxaço seria de 100% *ad valorem*, tornando-os de comércio proibitivo, e impondo uma sanção no montante de US\$ 39 milhões de acordo com as exportações da época.

Com a troca das administrações no final da década de 1980 nos dois países, pontos de convergência foram levantados no intuito de que as relações comerciais ganhassem em flexibilização. O Brasil relaxou suas considerações acerca dos novos temas na Rodada Uruguai, ao mesmo tempo em que implementou medidas de liberalização comercial, o que acarretou num aumento significativo das importações provenientes dos EUA. Havia uma forte pressão do setor papelero doméstico, que sofreu grandes prejuízos. A administração Bush, por sua vez, não foi tão combativa como a sua antecessora, principalmente em razão do apoio concedido por outros membros do GATT à causa brasileira. No aniversário de cem dias do seu governo, Fernando Collor de Mello anunciou projeto de lei que concedia reconhecimento patentário tanto para o processo quanto para o produto, sendo as retaliações interpostas pelos norte-americanos sobrestadas e a ação no GATT encerrada (ARSLANIAN, 1994, p.75).

Mais tarde, novo contencioso iria envolver Brasil e Estados Unidos, só que dessa vez a tática brasileira seria outra. O governo norte-americano não concordava com o art. 68 da Lei Federal 9279/96 que previa o uso de licença compulsória em casos emergenciais de saúde pública. O caso foi levado à OMC, passou pela fase de consultas e os EUA pediram a abertura de painel. O Brasil mobilizou a opinião pública com o argumento de que a saúde pública, principalmente em lugares onde doenças como AIDS grassavam, era mais importante que o lucro. Organizações Não-Governamentais e países de menor desenvolvimento relativo apoiaram a posição brasileira, ao que, diante de tamanha oposição, os EUA recuaram. As tratativas da Rodada Doha de 2001 deram conta de um modelo no qual, em casos de políticas de proteção da saúde pública, podia-se utilizar licenças obrigatórias.

A importância desse episódio se revela no apelo que o assunto ganhou junto à opinião pública internacional e aos países mais pobres. Além disso, o Brasil se

---

<sup>61</sup> Principais categorias envolvidas na lista: papel, produtos farmacêuticos e produtos eletrônicos de consumo.

reafirmava como um dos líderes do mundo em desenvolvimento, defendendo temas caros aos seus pares. O fórum trilateral de diálogo IBAS se insere no contexto desse questionamento das patentes, sendo sua criação fruto, também, da constatação do quanto uma coalisão sul-sul poderia ser eficiente (OLIVEIRA, 2005).

A clivagem norte-sul, assim, se estabelecia com os países desenvolvidos unindo-se no sentido de manter privilégios comerciais para suas commodities, enquanto usavam-nas como pressão para que os países em desenvolvimento respeitassem as patentes industriais e abrissem seus mercados de serviços. Já este último grupo, descobriu no embate farmacêutico o valor que a sua união podia ter, convergindo, assim, para uma posição mais unificada nas negociações internacionais. Em 2003, nos estágios finais de preparação para o encontro de Cancun, o G-20 comercial foi formado.

Vale salientar que a retaliação de forma cruzada, que foi estabelecida no seio da OMC, fora proposta e defendida pelos países desenvolvidos. A ideia é similar ao que os Estados Unidos aplicavam em sua Seção 301 durante as décadas de 1980 e 1990, ou seja, houve uma internacionalização da norma doméstica norte-americana. A intenção principal era retaliar em produtos importantes para os países em desenvolvimento (como foi feito com a indústria papelreira do Brasil no caso das patentes) quando estes desrespeitassem interesses noutros setores.

O caso do algodão se torna paradigmático pelo fato de esse *modus operandi*, desenhado para defender os interesses dos países desenvolvidos, servir de trunfo para uma conquista do grupo em desenvolvimento. Assim como os Estados Unidos que, questionando a falta de regulamentação das patentes no Brasil, alertava que uma sanção interposta contra o país sul-americano no intuito de forçá-lo a elaborar uma norma adequada sobre o assunto era um benefício não apenas para eles, EUA, mas para todos os participantes do mercado de medicamentos, o Brasil também usou argumento parecido, estendendo as benesses do precedente da retaliação cruzada aos outros países de seu grupo.

Os efeitos do desfecho foram de grande valia para países africanos que participam do mercado cotonicultor. Eles acompanharam a lide como terceiros interessados e aditaram comentários e observações sobre a questão, sempre compondo com os argumentos do Brasil. Vale destacar que antes do Brasil, os

países africanos já haviam tentado questionar os subsídios norte-americanos junto à OMC.

As negociações comerciais se dão mediante rodadas. Os debates demandam informações profundas acerca dos vários setores envolvidos, e nem sempre os interesses dos países em desenvolvimento estão em consonância com os do grupo dos desenvolvidos. Assim, uma vitória expressiva, como a do algodão, abre vaga para um novo status negociador do grupo mais fraco, beneficiando todos. Ademais, o Brasil, depois das patentes farmacêuticas, do algodão e do açúcar (contra a União Europeia), foi alçado à posição de líder do mundo em desenvolvimento, travando negociações profundas no âmbito da Rodada Doha juntamente com a Índia.

A implementação das recomendações da OMC pelos Estados Unidos é de grande importância para o mundo, vez que as determinações domésticas que lá ocorrem são levadas ao plano internacional, além de serem replicadas por países que estão em sua zona de influência. São essas consequências que serão trabalhadas agora.

### 3.1 MUDANÇAS DOMÉSTICAS IMPLEMENTADAS PELOS ESTADOS UNIDOS EM DECORRÊNCIA DO CASO E SEUS EFEITOS NAS RELAÇÕES COMERCIAIS COM O BRASIL

Para analisar as consequências do caso na organização interna norte-americana é preciso que se observe a maneira como aquele país trata as diferenças nos dois planos: **o doméstico e o internacional**. Putnam (1988), em seu trabalho sobre jogos de dois níveis<sup>62</sup>, apresenta alguns conceitos que tomaremos emprestado para melhor elucidar a questão.

Conforme o conceito do autor há dois níveis sobre os quais os países interagem, quais sejam o plano internacional e o nacional. Essas duas dimensões compõem interesses por vezes inconciliáveis, limitando as ações governamentais. O espaço de manobra – *win-set*, na dicção do professor – é o conjunto de soluções possíveis para o problema que se impõe a dois negociadores. A resolução do problema depende do custo para a sociedade local: quanto menor o prejuízo da não implementação do que se dispõe internacionalmente, maior a oportunidade de

---

<sup>62</sup> Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, 1988.

manutenção do *status quo* doméstico. Em outras palavras: a importância dada por **A** a um ajuste com **B** irá depender do quanto **A** perde se não implementá-lo. Quanto mais amplo esse espaço de manobra, ou seja, quanto maior o catálogo de soluções passíveis de serem implementadas no âmbito doméstico, maiores são as chances de chegarem a um acordo. Já a plena conformidade entre o que se pleiteia no plano externo e o que se impõe no cenário doméstico afasta qualquer incentivo a não cooperação (PUTNAM, 1988).

Como exemplos ilustrativos do que se afirma acima, pode-se perscrutar a atuação norte-americana nas conferências sobre meio ambiente das décadas de 1980 e 1990. O Protocolo de Montreal e a Convenção de Viena, referentes à redução da emissão de gases antropogênicos capazes de destruir a camada de Ozônio, como o clorofluorcarbono (CFC), tiveram liderança e apoio norte-americano pelo fato de a própria legislação doméstica desse país observar as determinações que eram reclamadas no plano externo. A conformidade entre o que se dispunha nos dois planos afastava qualquer custo de cooperação, além de padronizar os regulamentos universalmente, o que era de interesse dos EUA (LAGO, 2006, p. 97).

Por razões similares às norte-americanas, ou seja, conferir universalidade ao que se fazia internamente, os europeus lideraram as negociações a respeito do aquecimento global. Os Estados Unidos não aceitaram os termos de pronto, não ratificando, por fim, o Protocolo de Quioto. Nesse caso, a legislação doméstica era diferente da que se impunha no plano externo, encarecendo o produto fabricado naquele país (LAGO, 2006, p.98).

Nas duas situações acima, vemos que os dois planos mencionados por Putnam se relacionam, havendo no primeiro caso, uma conformidade de interesses. Já no segundo caso, há uma incompatibilidade entre o que se dispõe internamente e o que se busca no meio externo. As possíveis sanções a serem impostas são incapazes de ditar a maneira que um ator da importância dos EUA se comporta, então, pode-se concluir que o conjunto de incentivos para que se chegue a um ajuste favorável – *win-set* – é estreito.

Uma maneira eficiente de ampliar o *win-set* de determinado país e vislumbrada pelos países desenvolvidos quando da inclusão de retaliações cruzadas na OMC refere-se ao que o próprio Putnam denomina como *side-payments*, ou pagamentos complementares. Por esse mecanismo, impõe-se uma sanção a

produtos oriundos de outras indústrias que não aquela que deu origem a contenda. Essa ação resulta na entrada de novos atores domésticos no debate sobre o adimplemento ou não de determinada recomendação. No caso referido no início desse capítulo, sobre a lei brasileira de patentes farmacêuticas, a indústria papelreira nacional, que nada tinha a ver com o imbróglia, foi duramente penalizada pela imposição de barreiras à importação norte-americana. O setor, conseqüentemente, exerceu grande pressão para que o país reconhecesse as patentes de processo e de produto. Houve dessa forma, o aumento do custo para que o Brasil preservasse o *status quo* que até então vigorava, incentivando-o a reformular sua legislação patentária.

Na contenda sobre o mercado cotonicultor, houve, em 2005, o despacho do órgão de apelação contendo recomendações definitivas sobre o caso. As posteriores modificações implementadas pelos EUA em sua legislação doméstica não tinha o condão de dirimir os privilégios percebidos por seus produtores, tampouco seguiam as recomendações sugeridas pelo órgão de apelação. Como esse país não as aceitavam, as mudanças impostas tinham caráter autônomo. Em 2006, o Brasil entrou com novo pedido de painel, agora questionando se os EUA havia, de fato, atendido ao que recomendava a OMC. Em 2008, as conclusões do órgão vieram à baila e foram desfavoráveis aos norte-americanos. Depois disso, o Brasil passou a tomar medidas no sentido de impor retaliações (WT/AB267/2005; WT/DS267/2008).

O efeito do caso pode ser medido pela mudança do comportamento norte-americano quando sua reação é comparada após o relatório de 2005 com as medidas adotadas pós-despacho de 2008. Em 2005, os EUA não estavam ameaçados por retaliações do lado brasileiro, tendo assim, poucos motivos para cooperarem. Já depois do segundo relatório, o Brasil tomou medidas práticas para impor sanções aos norte-americanos, o que aumentou o custo de não se chegarem a um acordo. A ameaça de retaliação cruzada convidou ao debate novos atores, não apenas da agropecuária, o que fez o governo norte-americano rever os interesses em jogo. Ademais, a crise econômica que se iniciou naquele ano tornou os Estados Unidos mais dependentes do mercado consumidor brasileiro e elevou o custo político das sanções a serem impostas pelo Brasil. Para fins didáticos, analisaremos cada um desses dois períodos em separado.

### 3.1.1. INTERSTÍCIO 2005-2009

Parte das recomendações do OSC foram adotadas pelos Estados Unidos, todavia, o país teve a preocupação de deixar claro que as fazia por opção própria e não por conta da OMC. Tais medidas foram classificadas por esse país como “independentes”.

A pluralidade de um sistema doméstico serve como instância burocrática para a implementação de qualquer mudança em seu seio e, quando não há diversidade nos grupos prejudicados com a suposta reforma, torna-se mais difícil a obtenção de um ajuste favorável. Além disso, o estreito *win-set* concede ao negociador demandado um poder de barganha que pode vir a ser usado nas negociações, afinal, o diálogo com seus grupos nacionais só será travado se houver alguma recompensa. Por outro lado, uma ameaça de retaliação crível pode reordenar os atores interessados na questão e, assim, exercer pressão sobre o governo relutante em cooperar. Os ganhos com as contramedidas, todavia, devem ser marginais, ou seja, elas são instrumentais para a resolução da questão pendente, não conformam a solução em si (PUTNAM, 1988).

Os EUA, assim, respaldaram sua atitude no poder de barganha que dispunham. Os programas de garantia de exportação foram reformulados para que seu caráter subsidiário fosse dissolvido, enquadrando-os como sistemas baseados nos riscos de mercado. O GSM-103 foi temporariamente sobrestado, não obstante continuasse a vigorar. Com o decurso do prazo dado pela OMC, o Brasil pediu autorização para retaliar os Estados Unidos, vez que o conjunto de incentivos proibidos não foi eliminado por completo.

A partir desse ponto, os norte-americanos começam a demonstrar maior interesse em cooperar, todavia, as medidas não são imediatas, devendo passar pelo crivo das instituições democráticas daquele país. No mesmo mês, o Departamento de Agricultura anuncia que, devido à obrigação de se adequar ao que manda a OMC, enviara ao Congresso um projeto que modificava o conjunto de incentivos que eram alvo da disputa (GRIMMETT, 2010). Essa atitude levou os dois contendores a um acordo no qual o Brasil retirava o pedido de retaliação, mas continuava com o direito de fazê-lo.

Em setembro daquele mesmo ano, expirou-se o prazo para a retirada dos subsídios acionáveis por parte dos Estados Unidos, o que ensejou um novo pedido de retaliação pelo lado brasileiro. O impasse foi alvo de nova arbitragem, suspensa em novembro, haja vista um acordo com promessa de adimplemento do recomendado pela OMC por parte dos EUA. Como se pode notar, os avanços brasileiros eram interrompidos por promessas de atendimento às questões demandadas pelos norte-americanos, num claro uso da burocracia doméstica para ganhar tempo e conferir a real disposição brasileira em retaliar. Enquanto não se conquistava a autorização, o impasse era gerido pela retórica e pela burocracia.

As modificações implementadas pelos Estados Unidos foram medíocres, resumindo-se na retirada do programa *Step 2* de seu acervo de estímulos (1º. de agosto, 2006) pouco tempo antes de o Brasil entrar com um novo pedido de painel para averiguar se os EUA continuavam a desrespeitar o que fora recomendado pela OMC. O GSM-102, mais nocivo, continuava plenamente em vigor, e o prejuízo para o setor cotonicultor brasileiro persistia (SCHNEPF, 2010).

Concomitante às averiguações do Painel, negociava-se uma nova regulamentação para questões agrícolas nos Estados Unidos. O *Farm Bill* 2008 foi assinado na semana anterior à adoção das recomendações pelo órgão de apelação da OMC, e fora claramente elaborado no intuito de responder a parte das recomendações interpostas em 2005. Por esse documento, os subsídios acionáveis foram restabelecidos, o GSM-102 teve uma mudança leve, mas que não alterou seu caráter subsidiário, e os programas *step 2*, GSM-103 e SCGP foram eliminados<sup>63</sup> (GRIMMETT, 2010).

Diante desse novo cenário e com o relatório do órgão de apelação a seu favor, o Brasil recorreu novamente à OMC, dessa vez com o pedido de retaliação. O montante foi alvo de arbitragem, e a autorização, juntamente com a modalidade da execução, foi expedida em 2009. O demandante passou a deter uma forma de ampliar o *win-set* da questão, distribuindo os seus efeitos por novos atores norte-americanos que até então eram alheios ao tema.

---

<sup>63</sup> Note-se que, com exceção do *Step 2*, os outros incentivos eliminados só foram retirados três anos após as recomendações.

### 3.1.2. 2009 – RETALIAÇÃO AUTORIZADA

A reação norte-americana aqui se distinguiu daquela realizada em 2005. Enquanto naquele momento suas ações não significaram um esforço prático no sentido de atender às recomendações sugeridas pela OMC, neste as medidas tomadas foram mais cooperativas. Havia um perigo real de retaliação por parte do Brasil, e, nesse cenário, a intransigência não trazia consigo grandes lucros.

No transcurso da década, ocorreram diversas mudanças nas economias dos dois países. O Brasil passou a diversificar mais os seus parceiros, enfocando na relação sul-sul, o que trouxe mais concorrentes para os produtos que antes eram servidos pelos EUA. O comércio dos dois países ganhou em qualidade, passando a vigorar produtos industrializados em suas trocas. Tirante às relações comerciais entre os Estados Unidos e o NAFTA, o Brasil é o sexto destino das exportações norte-americanas. As duas tabelas a seguir oferecem uma dimensão desse comércio nos últimos anos:

**Tabela 05**

#### **ESTADOS UNIDOS: DIREÇÃO DAS EXPORTAÇÕES (BILHÕES US\$)**

<b>Descrição</b>	<b>2011</b>	<b>% no total</b>	<b>2012 (jan-ago)</b>	<b>% no total</b>
<b>Canadá</b>	280,8	19,0%	195,0	19,1%
<b>México</b>	197,5	13,3%	179,7	17,6%
<b>China</b>	103,9	7,0%	70,0	6,8%
<b>Japão</b>	66,2	4,5%	46,5	4,5%
<b>Reino Unido</b>	56,0	3,8%	37,6	3,7%
<b>Alemanha</b>	49,1	3,3%	32,9	3,2%
<b>Coréia do Sul</b>	43,5	2,9%	28,9	2,8%
<b>Brasil</b>	42,9	2,9%	28,3	2,8%
<b>P. Baixos</b>	42,8	2,9%	26,9	2,6%
<b>Hong Kong</b>	36,5	2,5%	24,1	2,4%
<b>Subtotal</b>	919	62,1%	670	65,5%
<b>Outros Países</b>	561	37,9%	353	34,5%
<b>Total</b>	1.481	100,0%	1.023	100,0%

Fonte: MRE/DPR/DIC

Tabela 06

## ESTADOS UNIDOS: ORIGEM DAS IMPORTAÇÕES (BILHÕES US\$)

Descrição	2011	% no total	2012 (jan-ago)	% no total
<b>China</b>	417	18,4%	246,3	16,2%
<b>Canadá</b>	321	14,2%	220,1	14,5%
<b>México</b>	265	11,7%	188,2	12,4%
<b>Japão</b>	132	5,8%	101,8	6,7%
<b>Alemanha</b>	100	4,4%	71,7	4,7%
<b>Coréia do Sul</b>	54	2,4%	41,1	2,7%
<b>Reino Unido</b>	52	2,3%	37,5	2,5%
<b>A. Saudita</b>	49	2,2%	41,0	2,7%
<b>Venezuela</b>	44	1,9%	26,2	1,7%
<b>França</b>	41	1,8%	28,3	1,9%
...				
<b>Brasil (16º)</b>	32,5	1,4%	23,7	1,6%
<b>Subtotal</b>	1.508	66,6%	1.026	67,5%

Fonte: MRE/DPR/DIC

Vê-se, claramente, que nos últimos dois anos, os Estados Unidos exportaram bem mais para o Brasil que o contrário. A busca pelo superávit nas trocas bilaterais ganhou força com a crise mundial que se instaurou em 2007. Com ela, também advieram medidas protecionistas a serem postas em prática por diversos países, dentre os quais, os EUA. Nesse mesmo ano, a chancelaria brasileira destacou os inconvenientes das barreiras comerciais aos produtos nacionais no mercado norte-americano em um estudo que analisou o conjunto dessas medidas discriminatórias. A conclusão foi a de que o país trata os Estados Unidos não apenas como um receptor de commodities, mas também um grande comprador de produtos de alto valor agregado, ao contrário de outras nações compradoras de produtos primários.

Pacequillo (2011) utiliza os mesmos dados para defender que o aumento dos investimentos brasileiros nos EUA se dá pela dificuldade que empresas competitivas nacionais encontram em entrar no mercado consumidor daquele país. Caso elas assim não procedam, não terão o mesmo acesso aos seus consumidores. A diversificação dos parceiros comerciais brasileiros também ocorreu em função dessa maior proteção norte-americana. A tabela a seguir mostra a ascensão chinesa no que se refere às trocas comerciais com o Brasil em comparação com 2002.

Tabela 07 – Trocas Comerciais Brasileiras

INTERCÂMBIO COMERCIAL BRASILEIRO (EXPORTAÇÕES + IMPORTAÇÕES) - US\$ BILHÕES FOB  
 10 PRINCIPAIS PARCEIROS  
 2002 / 2009 - 2011 ( JANEIRO - DEZEMBRO )

PAÍSES	EXPORTAÇÕES				IMPORTAÇÕES				INTERCÂMBIO COMERCIAL					INTERCÂMBIO COMERCIAL VARIÇÃO RELATIVA 2002/2011 (%)
	2002	2009	2010	2011	2002	2009	2010	2011	2002	2009	2010	2011		
												VALOR	PART. %	
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>60,4</b>	<b>153,0</b>	<b>201,9</b>	<b>256,0</b>	<b>47,2</b>	<b>127,7</b>	<b>181,8</b>	<b>226,2</b>	<b>107,6</b>	<b>280,7</b>	<b>383,7</b>	<b>482,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>348,1%</b>
<b>PAÍSES SELECIONADOS</b>	<b>33,7</b>	<b>79,2</b>	<b>110,0</b>	<b>144,9</b>	<b>29,2</b>	<b>78,2</b>	<b>110,6</b>	<b>135,4</b>	<b>62,9</b>	<b>157,4</b>	<b>220,6</b>	<b>280,2</b>	<b>58,1%</b>	<b>345,5%</b>
China	2,5	21,0	30,8	44,3	1,6	15,9	25,6	32,8	4,1	36,9	56,4	77,1	16,0%	1780,6%
Estados Unidos	15,4	15,6	19,3	25,8	10,3	20,0	27,0	34,0	25,7	35,6	46,4	59,8	12,4%	132,6%
Argentina	2,3	12,8	18,5	22,7	4,7	11,3	14,4	16,9	7,0	24,1	33,0	39,6	8,2%	465,9%
Alemanha	2,5	6,2	8,1	9,0	4,5	9,9	12,6	15,2	7,0	16,0	20,7	24,3	5,0%	246,5%
Japão	2,1	4,3	7,1	9,5	2,3	5,4	7,0	7,9	4,4	9,6	14,1	17,3	3,6%	294,2%
Países Baixos	3,2	8,2	10,2	13,6	0,5	1,0	1,8	2,3	3,7	9,1	12,0	15,9	3,3%	329,9%
Coreia do Sul	0,9	2,7	3,8	4,7	1,1	4,8	8,4	10,1	2,0	7,5	12,2	14,8	3,1%	639,5%
Itália	1,8	3,0	4,2	5,4	1,8	3,7	4,8	6,2	3,6	6,7	9,1	11,7	2,4%	224,0%
Chile	1,5	2,7	4,3	5,4	0,6	2,7	4,2	4,6	2,1	5,3	8,4	10,0	2,1%	375,6%
França	1,5	2,9	3,6	4,3	1,8	3,6	4,8	5,5	3,3	6,5	8,4	9,8	2,0%	196,4%

Fonte: MRE/DPR/DIC

Constata nos dados apontados na tabela que o aumento da relevância chinesa no comércio externo do Brasil reduziu a dependência dos Estados Unidos. Com a crise financeira, esse país envidou esforços para comprar menos e promover suas exportações, fazendo surgir um superávit comercial. Isso ocorreu nas relações bilaterais com o Brasil nos últimos três anos, o que, num cenário de crise financeira e política internacional, os tornam mais dependentes desse *status quo*.

É preciso ter em mente que a relação comercial entre dois países pode servir como pressão política, principalmente diante de uma potência de grande estatura nessa relação. O Sistema Geral de Preferências, por exemplo, foi indicado pelo documento oficial da embaixada brasileira como sendo instrumental para pressão de ordem política:

(...) Caberia, no entanto, salientar que o SGP é utilizado pelo governo norte-americano como instrumento político de pressão sobre os países que dele se beneficiam. A utilização do SGP com esse propósito é contrária aos princípios que fundamentaram sua criação no âmbito da Unctad em 1970. Ademais, o SGP é, por vezes, aplicado de forma discriminatória em prejuízo das exportações brasileiras.

Exemplo de uso do SGP como instrumento de pressão indevida foi a petição apresentada pela *International Intellectual Property Alliance* (IIPA) no contexto da revisão de 2000 do programa. Como a legislação do SGP norte-americano prevê, entre as condições para concessão de

tratamento preferencial, “proteção adequada” à propriedade intelectual dos Estados Unidos, aquela associação de empresas solicitou a remoção parcial ou total dos direitos do Brasil dentro do sistema, alegando descumprimento do requisito por parte do Governo brasileiro (PATRIOTA, 2007, p.23).

Segundo esse raciocínio, um país que compra muito de outro poderá intensificar pressões no sentido de que o Estado beneficiado nessa relação se adeque aos preceitos do comprador em áreas de interesse deste, do contrário o fluxo de comércio pode vir a se reduzir. A relação déficit/superávit entre um país e outro recai nesse mesmo esquema: se o país A tem um déficit comercial em sua relação com o país B, o primeiro poderá pressionar por determinadas mudanças políticas no segundo, desde que seja fácil encontrar substitutos no mercado. Essa prática é encampada pelas sanções onusianas contra Estados que teimam em manter um projeto nuclear a margem do sistema internacional, por exemplo.

Uma potência com interesses mundiais como os Estados Unidos tende a procurar um superávit em regiões de baixa pressão política e jogar com o déficit noutras partes onde há mais tensão. No caso da América Latina, os norte-americanos têm um *surplus* de mais de 3%, não obstante, num cômputo geral, sua economia seja deficitária. Pode-se concluir, portanto, que o lucro nas trocas com a região latino-americana permite que os Estados Unidos possam perceber déficit em regiões mais problemáticas, o que, em tempos de crise financeira, aumentam a dependência norte-americana desse saldo positivo regional.

Os Estados Unidos, assim, passaram a dedicar uma maior importância ao comércio com o seu parceiro da América do Sul, tornando-se mais dependentes dos lucros obtidos com essas trocas, dada a crise financeira. Esse novo cenário instruiu os novos desdobramentos da questão cotonicultora, pois, se em 2005 a intransigência fora patente, os acordos de 2009 trouxeram mudanças consideráveis ao quadro geral. O esquema acordado por ambos previa uma série de quatro encontros anuais nos quais os pontos nevrálgicos da questão seriam tratados e, posteriormente, sugeridos quando da votação da *Farm Bill 2012*. Assim concordaram os dois países:

The Framework sets out parameters for discussion on a solution with respect to domestic support programmes for upland cotton in the United States, as well as a process of joint operation reviews as regards export

credit guarantees under the GSM-102 programme. Brazil and the United States also agreed to hold consultations not less than four times a year, unless they agree otherwise, with the aim of obtaining convergence of views in respect of a solution to this dispute. The Framework also provides that, upon enactment of successor legislation to the US Food, Conservation and Energy Act of 2008, Brazil and the United States will consult with a view to determining whether a mutually agreed solution has been reached. As long as the Framework is in effect, Brazil will not impose the countermeasures authorized by the DSB (WTO 2010b/ junho, 2010)<sup>64</sup>.

O plano acima se soma às promessas norte-americanas de revisarem as medidas que distorcem o comércio cottoncultor, como o GSM-102 e outras medidas de apoio à exportação. Também os Estados Unidos incluíram o Estado de Santa Catarina na lista de regiões livres de certas doenças veterinárias, removendo, assim, uma barreira de cunho sanitário que afastava os produtores dessa região do mercado norte-americano. O acordo que criou o Instituto Brasileiro do Algodão se insere nesse diapasão, com o repasse pelo governo dos Estados Unidos de um montante de US\$ 147 milhões anuais. Ademais, todas as contramedidas a que o Brasil tinha direito foram sobrestadas até a aprovação da nova legislação agrícola dos Estados Unidos.

A partir dos fatos acima expostos, pode-se inferir que o cenário mundial quando do segundo despacho da OMC era totalmente diferente do que vigorava em 2005. Não obstante o maior grau de dependência brasileiro em relação aos EUA, é possível afirmar que, na década em questão (2002-2012), o nível de dependência norte-americano para com o mercado consumidor nacional é bem maior. Esse dado alargou o “win-set” que se impunha na querela algodoeira, permitindo, assim, que um acordo fosse forjado. As nuances domésticas impedem que a efetividade de qualquer solução se dê automaticamente, todavia, há que se destacar a influência de um ato oriundo do plano externo num outro de cunho doméstico e de grande interesse da classe conservadora de um país.

Com as ameaças de retaliação, novos atores entraram em cena. Os Estados Unidos se esforçaram para incrementar suas exportações e diminuir as importações,

---

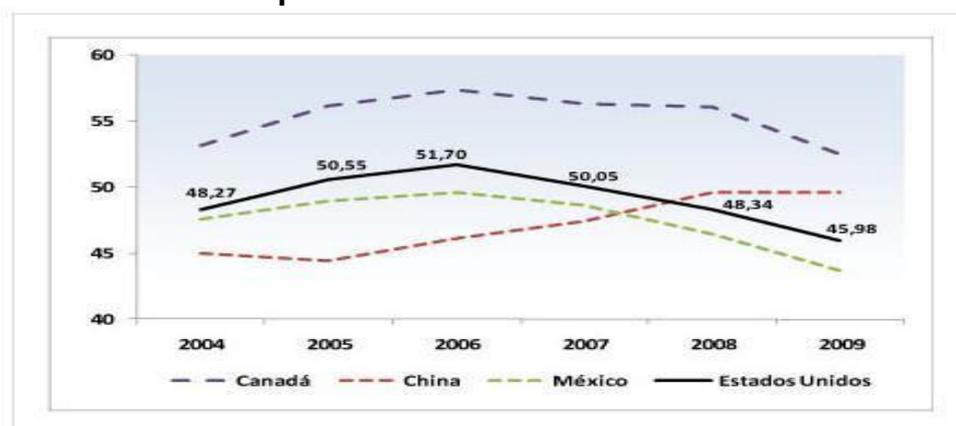
<sup>64</sup> O acordo-quadro elenca parâmetros para um debate sobre uma solução para os programas de apoio à produção algodoeira nos Estados Unidos, assim como a um processo de operação conjunta no sentido de rever o programa de garantias de crédito às exportações GSM-102. Brasil e Estados Unidos também concordam em manter consultas recíprocas não menos que quatro vezes por ano - ao menos que as partes concordem em contrário - com o objetivo de alcançar convergência de perspectivas a respeito de uma solução para essa disputa. O acordo-quadro também apregoa que, tendo em vista a lei sucessora da atual legislação norte-americana de 1998 para Comida, Conservação e Energia, Brasil e Estados Unidos manterão consultas nos sentidos de averiguar se um acordo mútuo foi atingido. Enquanto esse acordo-quadro tiver efeito, o Brasil não imporá qualquer contramedida autorizada pelo OSC (WTO 2010b/ junho, 2010). Tradução do próprio autor.

dessa forma, uma retaliação cruzada por parte de um país para onde parte de suas exportações é direcionada não seria de tanta serventia. O Brasil é o mercado de maior relevância da América do Sul, sendo assim, as contramedidas interpostas poderiam pôr em risco o superávit que os norte-americanos experimentam nessa área, o que prejudicaria ainda mais sua deficitária balança comercial.

O Brasil, por seu turno, percebeu um crescimento considerável do setor cotonicultor, principalmente se comparado aos níveis do governo FHC, quando se reduziu quase que por completo. Esse fato aumentou o interesse do país em tentar fazer adimplidas as recomendações da OMC, todavia, o subterfúgio que lhe restava, as contramedidas, podia ocasionar aumento de preço em determinados produtos nacionais, como fora alertado pelo próprio país junto à OSC, o que acarretaria em pressão inflacionária. Além disso, o próprio nível de complementariedade dos dois mercados significaria perdas comerciais, caso os EUA passassem a boicotar as exportações brasileiras, pois os produtos que para lá vão não encontram facilmente outros destinos.

O gráfico abaixo mostra o quão complementar são as trocas entre os dois países. Ele indica o quanto há de coincidência entre os produtos exportados pelo Brasil para o mundo e os produtos oriundos deste país que se destinam aos Estados Unidos. O índice varia entre 0 e 100, sendo o primeiro a indicação de um cenário no qual não há complementariedade alguma, ou seja, a pauta de exportação para o mundo e a para o outro país são distintas; já no segundo cenário, as duas pautas se confundem.

Tabela 08 - **Complementariedade entre as trocas Brasil-EUA**

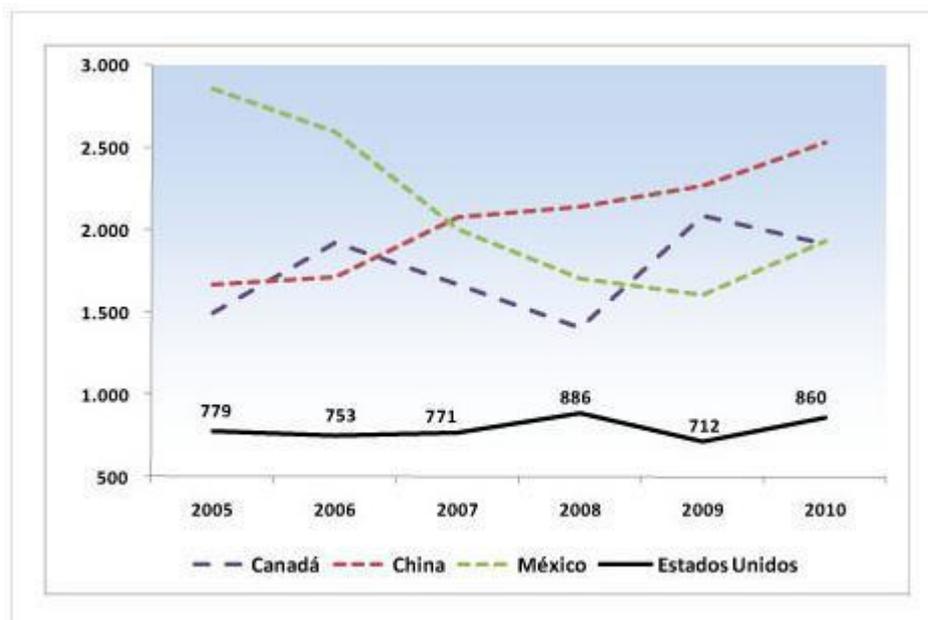


Fonte: Comtrade/ONU. Elaboração: UICC, Apex-Brasil.

Percebe-se que o índice vem num viés de queda desde 2006, o que significa que as exportações que têm como destino os Estados Unidos diferenciam-se de maneira considerável das que se destinam ao resto do mundo, sendo assim, qualquer barreira imposta pelo governo norte-americano como resposta às retaliações brasileiras refletiria negativamente na balança comercial do país.

Além disso, o comércio bilateral guarda uma concentração moderada, ou seja, não se restringe a poucos produtos, mas tampouco se resume a um elenco modesto. Esse fato traz à baila mais interessados na questão, motivando o Brasil a promover um acordo, dada o receio de retaliação contra as medidas autorizadas pela OMC. O gráfico abaixo oferece uma noção real da distribuição das exportações brasileiras para o mercado dos EUA. Um índice menor que 1000 significa baixa concentração, ao passo que um maior que 1800 revela uma forte diversificação. Como se pode depreender, o Brasil apresenta um quadro confortável de desconcentração.

Tabela 09 – **Concentração entre as Trocas Brasil- EUA**



Fonte: Comtrade/ONU. Elaboração: UICC, Apex-Brasil.

Os dois gráficos acima animam as razões brasileiras de uma saída diplomática para a questão, vez que a desconcentração e a complementariedade das trocas dos dois países trazem para o debate novos atores e conferem ao

comércio um grau de importância maior que o percebido noutras relações comerciais.

Os efeitos políticos advindos do acordo para o Brasil tiveram também uma conotação diplomática para as relações do país com nações africanas bem como para a concertação nas rodadas de negociações da OMC. Passaremos a tecer breves considerações acerca desses dois pontos, portanto.

### 3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE SEUS EFEITOS PARA A RODADA DOHA

O Brasil teve uma participação modesta quando das negociações de temas agrícolas durante a Rodada Uruguai, todavia, com o transcurso de uma década e meia entre o fim dessa rodada, a criação da Organização Mundial do Comércio e o início da rodada seguinte, as exportações agrícolas ganharam em qualidade e a estrutura produtora, em eficiência. Prova disso é a liderança brasileira em setores importantes do comércio agrícola mundial, como soja, suco de laranja e café (CAMARGO NETO, 2010).

A proeminência brasileira foi acompanhada por seu protagonismo no cenário mundial. Nas negociações iniciadas em Doha, 2001, o país pôde destacar seus interesses com maior perspicácia, em virtude de seu peso no comércio internacional de *commodities* agrícolas. A pauta dessa rodada inclui questionamentos acerca dos subsídios agrícolas e apoio a exportações por parte dos países desenvolvidos. Como forma de unir o grupo em desenvolvimento, o Brasil liderou o movimento que criou o G-20 comercial, numa tentativa de fazer com que os países em desenvolvimentos, mais sensíveis às questões agrícolas, deliberassem em bloco sobre a questão. O Grupo de Cairns, para as pretensões brasileiras, tornara-se pequeno.

Nesse ponto, os questionamentos de cunho jurídico junto à OMC contra os subsídios tanto dos europeus quanto dos norte-americanos encontram respaldo nas negociações políticas que eram travadas no seio da Rodada Doha. Diversas Organizações Não Governamentais passaram a apoiar o pleito dos países em desenvolvimento no sentido de que os benefícios aos produtores dos desenvolvidos fossem removidos. O tema do algodão foi particularmente alentado, tanto pelas

ONGs quanto pelos países Africanos que, na reunião ministerial de Hong Kong, 2005, levaram suas queixas ao centro de negociações (CAMARGO NETO, 2010).

A essa época, a sentença favorável ao Brasil já havia sido expedida, podendo o país tê-la usado como forma de pressão contra a política norte-americana. O Brasil, no entanto, preferiu resignar-se a debater esse aspecto no fórum de Genebra, não trazendo para um encontro mais amplo as divergências presentes no contencioso bilateral. Essa decisão foi prejudicial para os países africanos que pugnavam pelo profundo debate desse tema. As distorções ao comércio internacional não poderiam ser destacadas senão pelo Brasil, o que não foi feito. Camargo Neto (2010) avalia como errada a decisão brasileira.

Os avanços e recuos da rodada, no entanto, dependem da predisposição dos países para a negociação. Havia um impasse substancial no que se refere às intenções dos grupos em desenvolvimento e desenvolvido: ambos queriam mais mercados, todavia, relutavam em desfazer suas políticas de incentivos e protecionistas. O deslanchar da crise de 2007-2008 aumentou o apelo protecionista, e certamente reduziu o espectro de negociação no sentido de um acordo (ALMEIDA, 2012).

A União Europeia, percebendo que a insistência seria pior para seus planos, envidou esforços no sentido de reduzir as medidas de apoio por ela aplicadas. Após as negociações de Cancun, 2003, os europeus se reuniram na Irlanda e anunciaram que estavam dispostos a mudar sua política doméstica. A maior demanda passou a ser a posição norte-americana, questionada de maneira eficaz pelo Brasil.

A contenda do algodão demonstrou de forma técnica e didática a maneira perniciosa que as políticas de Washington corrompem o mercado agrícola. A participação de países africanos como terceiros interessados bem como o interesse demonstrado por parte de ONGs como a Oxfam revelam a grande repercussão que o tema ganhou. Segundo Putnam (1988) cálculos quanto à recepção de determinada postura são capazes de influenciar determinada ação. O autor afirma que essa equação é menos relevante quando se trata de uma grande potência, todavia, o próprio acordo informal entre Brasil e Estados Unidos, de não trazer o tema para o debate amplo do fórum Doha, revela o receio de como o tema era considerado.

Como afirmado acima, a posição norte-americana se flexibiliza após 2005 e principalmente com o surgimento da crise financeira internacional. A interseção entre os interesses brasileiros nos contenciosos contra a União Europeia e os Estados Unidos na Organização Mundial do Comércio e os interesses dos países em desenvolvimento nas negociações da Rodada Doha dão a medida do protagonismo brasileiro. Juntamente com a Índia, esses dois países representaram o G-20 nos debates contra os líderes do mundo desenvolvido.

No transcurso das negociações, grupos de geometrias variadas foram nascendo em suas mais variadas formas: G-5, G-4, G-33, G-20. Esse rearranjo das forças denotava os diferentes níveis de comprometimento com a causa, bem como as mudanças nas necessidades dos países. Em 2008, uma nova proposta sugerida pelo presidente da OMC, Pascal Lamy, encontrou no Brasil grande receptividade, todavia, a Índia não foi de acordo. De acordo com o que fora proposto, as medidas de apoio interno ficariam num nível pouco abaixo do que fora sugerido pelos norte-americanos. Ademais, medidas de salvaguarda especiais, ponto que não une Brasil e Índia, impõem obstáculo ao seguimento das negociações (CAMARGO, 2010).

O Brasil, não obstante as dificuldades de manter uma união efetiva por tanto tempo de negociação, vem contribuindo de forma assertiva para o desmantelamento dos sistemas de apoio e estímulo doméstico por parte dos países desenvolvidos. A questão cotonicultora revelou as distorções que o mercado sofre por conta dos subsídios em geral, e a opinião pública passou a deliberar sobre tais fatos. Publicações de Organizações Não Governamentais destacaram o quanto a pobreza é cultivada pelo sistema de apoio norte-americano<sup>65</sup>, defendendo efusivamente sua remoção e encampando, por conseguinte, a causa brasileira.

Diante da confluência de interesses, a participação de países africanos bem como sua consideração quando do acordo de 2010 entre Brasil e Estados Unidos se tornou quase que natural. Vale lembrar que o algodão se tornou o símbolo da Rodada Doha e que vários países pertencentes a ambos os grupos, desenvolvidos e em desenvolvimento, teceram relevantes comentários sobre a questão, não apenas no que concerne aos efeitos dos subsídios questionados, mas também à legalidade de sua aplicação. A participação dos países africanos e a relação com a política brasileira para essa região será discutida no ponto a seguir.

---

<sup>65</sup> Cultivating Poverty – Oxfam, 2002.

### 3.3 O CONTENCIOSO, PAÍSES AFRICANOS E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A REGIÃO – BREVES CONSIDERAÇÕES.

A África não passou à margem dos movimentos de reconsideração do desenvolvimento regional. Em 2001, o debate regional naquele continente fez surgir uma nova abordagem para com o tema: era a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD). Os principais objetivos eram a erradicação da pobreza e o realinhamento do continente na linha do desenvolvimento. Essa postura reajustou a inserção do continente africano no plano externo, buscando negociações em bloco sobre vários temas, desde o ambiental ao comercial (LAGO, 2006, p.107).

Com essa nova perspectiva, os africanos procuraram se definir de maneira mais adequada no mundo, deixando de ser uma região de exploração e ajudas humanitárias, para se tornar parte de um bloco que buscava o desenvolvimento através de parcerias e reclamava seus direitos com tenacidade nos fóruns mundiais. Em Joanesburgo, quando do encontro sobre meio-ambiente, os africanos fizeram saber sobre seus direitos a desenvolverem-se e acusaram o subdesenvolvimento como o maior responsável pela depreciação do meio ambiente naquela região.

Já havia vários estudos que revelavam o quão funestas eram certas práticas comerciais à realidade africana. Em suma, os incentivos à produção doméstica dos Estados Unidos obstruía uma maior participação desses países no comércio cotonicultor, o que contribuía para a manutenção de um nível técnico local aquém do esperado para que certos produtos tivessem boa competitividade no cenário mundial. Havia também uma grande dificuldade, por parte desses países, em arregimentar informações sobre suas situações para que pudessem contestar o *status quo* com propriedade.

O caso em especial foi acompanhado de perto por dois países africanos como terceiros interessados, quais sejam Benin e Chade. Só o primeiro dispunha de representação em Genebra, mas ambos foram assessorados por escritórios internacionais de advocacia, como também se valeram de estudos realizados por Organizações Não Governamentais. A *International Food Policy Research (IFPRI)*<sup>66</sup>, sediada nos Estados Unidos, muniu os africanos de estudos valiosos acerca da ofensividade da política norte-americana para o comércio internacional do algodão.

---

<sup>66</sup> <http://www.ifpri.org/>

A Oxfam, outra organização sem fins lucrativos, também expôs estudos concernentes à questão de forma a elucidar os males causados pelo sistema de apoio à produção. Tanto o Brasil quanto os africanos fizeram uso desse material, bem como de outros estudos que trataram de fatos referentes ao caso (WT/DS267/R/p.286).

Os dois países argumentaram que a OMC deveria encarar o termo “mercado” de sua legislação em sua definição *lato sensu*, ou seja, não dizia respeito apenas aos dois contendores, mas a todo um grupo que operava nesse setor comercial e que, por conseguinte, sentia os efeitos distorcivos das medidas implementadas por outros participantes. Esse reclame tinha como fulcro a própria essência do órgão, ou seja, a defesa da paz de mercado. Ademais, os africanos lembraram que, de acordo com a própria legislação do órgão, os terceiros participantes não compõem a lide apenas para apresentar visões genéricas, mas participam ativamente e, conseqüentemente, deveriam ter seus interesses considerados de maneira substancial e plena (WT/DS267/R/p.286).

Benin e Chade fazem parte do *Cotton-4* (C-4), grupo de grandes produtores de algodão da África e que demandam politicamente em bloco nos temas relacionados a essa *commoditie*. O C-4 representa em torno de 8% das exportações mundiais do produto e mais que 3% de sua produção total, entretanto, essa significativa participação nunca foi traduzida em influência política no mercado (anexo 6). O algodão também responde por grande parte do produto interno bruto desses países, assim como pela maior parcela de exportações agrícolas. Ademais, a população empregada nesse setor do C-4 é considerável, alcançando 29% no Benin, por exemplo (ALSTON, SUMNER E BRUNKE, 2006).

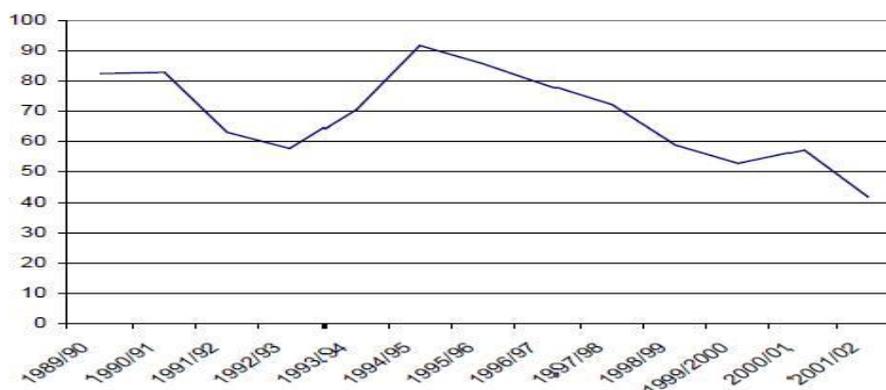
De acordo com a Oxfam, a política de estímulo norte-americana afetava mais de 10 milhões de pessoas nos países do C-4. O algodão, ao representar tanto para as exportações desses países, desempenha o papel de fonte de moeda externa e tem conseqüências importantes para o câmbio doméstico. A manutenção artificial dos preços impede que os produtores africanos aumentem sua participação, reduzindo seus lucros e fomentando a pobreza. O mercado agrícola é essencial para países classificados como de baixo nível de desenvolvimento (WATKINS E SUL, 2002).

As diferenças técnicas também tornam os africanos mais vulneráveis às interferências indevidas no mercado. Enquanto que no Brasil, por exemplo, fazendas com menos de 3 mil acres são consideradas inadequadas para a produção comercial do algodão, na África os produtores trabalham em propriedades cuja extensão média não ultrapassa de 1-3 acres. A mecanização, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, é regra, além do assessoramento provido pelos institutos de pesquisa domésticos. O cenário africano emprega muito mais pessoas por acre plantado, sendo o apoio científico e mecânico de pouca expressão, prevalecendo um modo de produção quase artesanal. Há de se concluir que, qualquer vantagem no lado rico desse mercado, seja em termos de apoio à exportação, seja em termos de garantia de preços, irá ocasionar fortes prejuízos no grupo de concorrentes menos abastados (WATKINS E SUL, 2002).

A produção *per acre* africana é muito menor que a dos países de tecnologia mecanizada, no entanto, o modo de produção quase que artesanal traz consigo uma vantagem comparativa, pois o seu preço final, com lucro já embutido, é menor que o dos países de sistema produtivo sofisticado. Como a receita obtida é uma relação de preço e quantidade, tem-se que tanto a produção quanto o valor internacional do produto são de grande importância para esses produtores. Um preço mundial elevado aumenta a margem de lucro em relação aos seus concorrentes.

Estimativas dão conta de que o produto ofertado a 50 centavos de USD ainda é capaz de conferir lucro ao produtor. Além disso, a qualidade de sua fibra é muito maior que a da sua concorrente mecanizada. Um estudo realizado pelo Banco Mundial, no entanto, revela que, caso o preço da *commoditie* decresça a um nível abaixo dos 50 centavos de USD, poucos produtores continuariam no mercado (BADIANE, O. et al, 2002, p.13). O gráfico abaixo destaca o nível de preços mundiais em centavos de USD por libra de algodão:

Tabela 10 - Variação do preço mundial do algodão



Fonte: International Cotton Advisory Committee

Pode-se notar que o viés de baixa nos preços mundiais se inicia na metade da década de 1990, havendo uma leve recuperação na virada do século. Entre 2000 e 2002, período no qual os estímulos norte-americanos ganham força, a queda do preço ultrapassa a marca dos 50 centavos de USD, o que, para os países do C-4, significa uma margem de lucro muito menor, quiçá negativa, o que estimularia os produtores locais a rever seus planos de reinvestimento e, até mesmo, a mudança de cultura produzida.

Dessa forma, a redução do lucro ou mesmo a sua não percepção pelos que operam do lado africano se reflete nos reinvestimentos, vez que o montante a ser invertido em benefício da produção se reduz drasticamente. Além da queda dos lucros, de consequências imediatas, a longo prazo tem-se uma tendência de queda da participação desses produtores. As reparações, portanto, ultrapassam o plano meramente formal do preço e chegam ao campo do desenvolvimento técnico a fim de que se possa retomar a competitividade perdida.

Nesse diapasão, as medidas acordadas entre Brasil e Estados Unidos dão conta do fomento de conhecimento técnico no âmbito do Instituto do Algodão e seu acesso é franqueado aos países africanos. De acordo com o Memorando de Entendimento<sup>67</sup> entre os dois governos, são objetivos principais do Instituto:

<sup>67</sup> Disponível em [http://www.iba-br.com/documents/10180/13185/MOU\\_final.pdf/e48dee13-5a16-4417-95cd-64db7e34a5bb](http://www.iba-br.com/documents/10180/13185/MOU_final.pdf/e48dee13-5a16-4417-95cd-64db7e34a5bb).

1. Controle, mitigação e erradicação de pragas e doenças;
2. Aplicação de tecnologia pós-colheita;
3. Compra e uso de bens de capital (p.ex., equipamento de armazenagem e descarçamento);
4. Promoção do uso do algodão;
5. Adoção de cultivares;
6. Observância das leis trabalhistas;
7. Treinamento e instrução de trabalhadores e empregadores;
8. Serviços de informação de mercado;
9. Gestão e conservação de recursos naturais;
10. Aplicação de tecnologias para a melhoria da qualidade do algodão;
11. Aplicação de métodos para a melhoria dos serviços de gradação e classificação;
12. Serviços de extensão relacionados aos pontos 1 e 11.

Como se pode ver, o Instituto criado com verba norte-americana desenvolve trabalhos técnicos baseados na cadeia produtiva da empresa cotonicultora. Esses avanços técnicos foram franqueados aos países africanos e ao Haiti, como bem expõe o primeiro artigo da seção “atividades autorizadas”.

1. O Governo do Brasil garantirá que os recursos do Fundo sejam usados apenas para atividades autorizadas, incluindo despesas administrativas razoáveis. As atividades autorizadas são atividades de assistência técnica e capacitação, excluindo pesquisa, relativas ao setor cotonicultor do Brasil e relativas à cooperação internacional no mesmo setor em países da África Subsaariana, em países membros ou associados do MERCOSUL, no Haiti ou em quaisquer outros países em desenvolvimento segundo for acordado pelas partes (MEMORANDO DE ENTENDIMENTO – BRASIL, ESTADOS UNIDOS, 2009, Seção IV).

Esse cenário se adequa perfeitamente com a política brasileira de auxílio. Segundo a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), desde a estabilização econômica o país vem num crescente cooperativo que ganhou força com a ascensão do governo Lula. Em 2005, os recursos aplicados nessas parcerias foram de 30 milhões de reais; atualmente, o montante já acertado para os anos de 2012-2014 ultrapassam 200 milhões de reais. A África é o destino da grande parcela desses recursos, com uma previsão para o próximo biênio de 53% dos mesmos (LEITE E HAMMAN, 2012, p.3).

Além disso, a própria visão brasileira acerca do continente africano ganhou nova conjuntura. O discurso cultural que vigorou até o início do século XXI tinha por fulcro a valorização do continente pela herança comum que os unia, numa ideia idílica que, em realidade, escondia um pragmatismo mercantil ambicioso. Essa visão

foi substituída por outra que afirmava haver uma dívida histórica do Brasil para com os africanos, com especial intensidade para os países de língua portuguesa daquele continente (SARAIVA, 2012, p.111).

A harmonia entre essa nova abordagem e a vocação cooperativa brasileira fez surgir alguns projetos em torno do tema cotonicultor com oficial referência aos efeitos das políticas distorcidas de países desenvolvidos. A fazenda-modelo inaugurada no Mali em 2006 – antes da criação do IBA - é um exemplo efetivo dessa postura. O projeto tem apoio técnico de instituições como a Embrapa, e visa apoiar a cooperação técnica com os países do C-4 que, conforme o resumo executivo da política externa nacional expedido pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE)<sup>68</sup>, são considerados “países de vocação cotonicultora prejudicados pelos subsídios ao algodão praticados por países desenvolvidos” (MRE, 2010).

A busca pela proteção de um mercado justo ultrapassa, assim, o âmbito de um fórum mundial para ser encampada pela política nacional de cooperação. O texto oficial, aduzindo aos efeitos nocivos provenientes das práticas de países desenvolvidos, revela essa miscelânea, que dá a medida da liderança brasileira para com o mundo em desenvolvimento nos debates sobre o tema agrícola.

A evolução das instituições de comércio internacional está diretamente ligada ao embate entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. As práticas empreendidas pelo primeiro grupo para que fossem abertos os mercados dos países do segundo foram oficializadas no plano externo e, posteriormente, utilizadas contra as políticas de estímulos dos países centrais.

A disputa do algodão é um exemplo desse fortalecimento do grupo em desenvolvimento, revelando o quão nefastas são os subsídios dos desenvolvidos. O Brasil afirmou-se como um país líder desse grupo, voz ativa nos fóruns multilaterais e um *global player* de grande importância para diálogo entre os dois mundos.

---

<sup>68</sup> Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/resumo-executivo/view>.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

(...) From a simple cost-benefit analysis, the political gains for Brazil from its investment in WTO-related expertise and the broader diffusion of this expertise outside the government have been considerable. Compared to investing in military means to gain international influence, Brazil's approach has been brilliantly inexpensive<sup>69</sup> (SHAFFER, 2008, p.481).

A reforma do plano doméstico brasileiro tornou o país mais seguro na defesa de seus interesses no plano externo. O novo diálogo entre a iniciativa privada e o Estado foi de grande importância para a nova inserção do país, desde a própria formatação da estrutura de comércio internacional à atuação do Brasil nela. As reformas domésticas passaram a influenciar sobremaneira a política externa, tornando-a instrumental.

Com o surgimento da OMC, os países passaram a debater suas disputas de forma mais profunda, havendo sempre uma opção política de resolução da controvérsia. No decurso do processo entre Brasil e Estados Unidos, dados técnicos foram levantados pelo lado brasileiro e deram conta da inequidade resultante dos estímulos norte-americanos aos produtores locais.

Não obstante a decisão de empreender mudanças em sua legislação agrícola seja de cunho doméstico, os Estados Unidos foram influenciados pelo plano externo, principalmente quando da crise, que modificou o cenário e colaborou para a obtenção de um desfecho mais apazível. O comportamento brasileiro no sentido de impor as retaliações autorizadas forçou a entrada de novos atores internos dos Estados Unidos.

O âmago da atuação da OMC é a regulação do comércio mundial, promovendo intercâmbios mais intensos, bem como rechaçando qualquer medida discriminatória ou apoio ilegal que coopere para uma performance artificial de algum país em determinado mercado. Sob a perspectiva do modelo econômico de gravidade, tem-se que o órgão, *lato senso*, corrobora a redução do distanciamento entre os países.

---

<sup>69</sup> A partir de uma análise simples de custo-benefício, os ganhos políticos para o Brasil oriundos de seu investimento em conhecimento relacionado à OMC e da difusão mais ampla dessa cultura fora do Governo tem sido considerável. Comparado ao investimento militar como forma de ganhar influência internacional, a abordagem brasileira tem sido brilhantemente menos dispendiosa. Tradução do próprio autor.

A querela cotonicultora ganhou uma amplitude que ultrapassa os limites adstritos a um país, conferindo um apelo que anima a clivagem entre dois mundos: o desenvolvido e o em desenvolvimento. As divergências a eles pertinentes não dizem respeito apenas a um país em especial, mas são comuns a todo um conjunto de nações que participam ativamente dos debates. A questão do algodão foi uma alegoria capaz de destacar um problema maior, da pernicioso proteção estatal, e serviu de embasamento para que o debate se renovasse.

O impasse de Doha tem estreita ligação com o desmantelamento do plano urdido pelos países desenvolvidos para forçar a liberalização em outros setores dos países em desenvolvimento. Os estudos elaborados pelo serviço brasileiro, assim como por ONGs, revelaram ao mundo que aquele sistema guardava uma substancial inequidade, beneficiando os países centrais. A migração desse debate para fóruns políticos, com o embasamento jurídico reconhecido pela própria OMC, é um ganho para o mundo em desenvolvimento.

Atualmente, a dinâmica interna da Organização Mundial de Comércio é posta em questionamento. Há uma necessidade crescente de se criar formas de participação mais ativa da iniciativa privada, o que lembra as premissas do Estado Logístico. Outrossim, novos temas são trazidos à baila, como o controle de capital e os efeitos do câmbio na proteção de mercado. Essa nova abordagem é oriunda do exaustivo trabalho que foi realizado no decorrer de seus 18 anos de existência, e, principalmente, pela qualidade do embate entre os dois mundos, no qual a disputa do algodão se insere.

Na história do Brasil e dos Estados Unidos há pontos e contrapontos que os aproximam enquanto membros distintos de seus mundos. Ambos foram povoados por nações diferentes, compondo seus povos heranças indígenas, europeias e africanas. A diversidade cultural lhes é característica. Na historiografia oficial, tem-se para os Estados Unidos e a América em geral um único descobridor; já o Brasil, este teve seu desbravador particular, sendo, portanto, seu descobrimento um evento próprio. Àquela época, suspeitava-se que o Brasil era um continente à parte, não vinculado ao que Colombo descobrira, sendo, por isso, um todo.

Os EUA são um país sem nome: sua alcunha oficial guarda uma atribuição técnica, adotando o termo que designava todo o continente para si. O Brasil é um nome sem país, pois a nação não parece ter sido fundada pelos portugueses, e a própria denominação escolhida guarda origem no imaginário fantástico europeu.

Dentre as formas de auferir o grau de desenvolvimento e poder de uma nação, a comparação com os EUA é o exercício mais imediato e superficial. A semelhança dos processos e as diferenças dos desfechos são destaques na história dos dois países. O Brasil é a outra grande potência do continente americano, a outra mistura de raças e culturas. Antes mesmo de ser descoberto, o seu território foi alvo de considerações jurídicas, como a Bula Papal que criou o Tratado de Tordesilhas é prova. A proeminência de juristas pelo lado brasileiro e advogados pelo lado norte-americano em suas colonizações configura uma diferença importante entre esses dois países.

Não obstante a contratação de escritórios norte-americanos, a tradição acadêmica e bacharelesca brasileira revelou-se eficiente para o desfecho da questão na OMC. O país despontou como líder de seu mundo e reclamou pontos que eram do interesse de nações cuja ordem doméstica e nível de capacitação jurídica os impediam de questionar eficazmente as práticas dos mais ricos. No tocante ao continente africano, muitos países deixavam de dar prosseguimento aos seus reclames junto à OMC por temerem represálias, que podiam acontecer, principalmente, na redução das políticas de ajuda humanitária, tão necessárias àquela região.

As informações técnicas produzidas pelo caso, notadamente as que revelavam as distorções no mercado, ganharam grande receptividade junto a nações menos desenvolvidas, como é o caso dos países do C-4. Esses estudos instruíram as pressões exercidas pelos serviços externos desses países em fóruns políticos multilaterais, como também em disputas na OMC. O fato de o Brasil ter exaurido todas as instâncias possíveis, desde o pedido de consulta junto ao órgão à elaboração de lei doméstica para a execução das contramedidas, foi de um ganho inimaginável para o mundo em desenvolvimento, pois, desse processo todo, veio à baila uma coleção de fatos e medidas que atentam às regras estabelecidas.

Frise-se que desfecho parecido seria difícil, caso o país demandante não tivesse o peso do Brasil. Além disso, outros países de seu mundo obtiveram benefícios que, se fossem perseguidos por eles numa suposta lide na OMC,

correriam o risco de terem ajudas reduzidas e represálias interpostas em suas relações bilaterais com os Estados Unidos. O protagonismo brasileiro foi necessário, vez que ele tinha condições para dar seguimento à contenda sem sofrer danos consideráveis.

A disputa acerca do comércio cotonicultor opõe dois mundos e dois de seus representantes mais proeminentes. A questão, todavia, contribuiu para aumentar os laços brasileiros com outros países de seu mundo que também sofriam com as medidas distorcidas dos EUA. Houve um incremento da cooperação técnica na década do embate e, dentro dessa política nacional, considerações oficiais acerca dos prejuízos africanos e medidas diretas de apoio a eles. A atuação da Embrapa se situa, também, nesse cenário. Houve um ganho marginal oriundo da querela em si, vez que ela colaborou para a maior aproximação do Brasil com os países em desenvolvimento, a chamada relação Sul-Sul, e tem gerado lucros em termos comerciais e políticos.

Brasil e Estados Unidos, portanto, são destacados interlocutores de dois mundos que cada vez mais interagem entre si. O mundo em desenvolvimento vem ganhando, gradativamente, volume e importância no comércio internacional. Os benefícios advindos da relação entre esses dois universos estão diretamente relacionados à distância entre eles, segundo a perspectiva do modelo gravitacional.

O Brasil é capaz, como já provou, de capitanear esforços no sentido de reduzi-la, todavia, a distância a ser percorrida depende da vereda escolhida. Tais caminhos, alerta um provérbio espanhol, não existem; são construídos ao longo da jornada.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo Paiva. O Brasil, o GATT e a OMC: história e perspectivas. In: **Política Externa**. São Paulo, v.9, n.4, 2001
- ALMEIDA, Luciana Togeiro de; PRESSER, Mário Ferreira. **O contencioso Brasil-Estados Unidos sobre o algodão: um caso bem-sucedido de desenvolvimento de capacidades**. Artigo, 2004.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: Gênio, 2012.
- ALSTON, Julian M.; SUMNER, Daniel A.; BRUNKE, Henrich. **Effect of falling cotton prices on rural poverty in Benin food policy**. Washington: Oxfam, 2007.
- AMARAL JR, Alberto do. **A Solução de Controvérsias na OMC**. 1ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- ANDERSON, Kim; MARTIN, Will. **Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda**. Washington DC: Palgrave Macmillan, 2006.
- ARAÚJO, José Tavares de. **Estados Unidos: visões brasileiras. A Política Econômica Externa dos Estados Unidos nos Anos 90**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.
- ARSLANIAN, Regis P. **O Recurso à Seção 301 da Legislação de Comércio. Norte-Americana e a Aplicação de seus Dispositivos contra o Brasil**. Brasília: Instituto Rio Branco, 1994.
- BADIANE, O. et al, **Evolution des filieres cotonnières en Afrique de l'Ouest et du Centre**. Washington: Banco Mundial, 2002.
- BANDEIRA, Luiz Albert Muniz. **As Relações Perigosas: Brasil – Estados Unidos (De Collor a Lula, 1990 – 2004)**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2004.
- BARBOSA, M. Z. **Transformação do Mercado Brasileiro de Algodão e a Influência das Políticas Comerciais**. Informações Econômicas, SP, v.26., p. 11-21, fev. 1996.
- BELTRÃO, Napoleão Esberard de Macedo. **O Agronegócio do Algodão no Brasil**. Brasília: Embrapa. Comunicação para a Transferência de Tecnologia, 1999.
- BOBBIO, Noberto. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BUENO, Garcia Miguel; COSTA, Sérgio Rodrigues. **A saga do algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC**. Rio de Janeiro. Insight Engenharia, 2004.
- CAMARGO Neto, Pedro de. Encontros e Desencontros na Rodada Doha. In: **Revista de Política Agrícola**, 2010.
- CARISIO, Maria Clara Duclos. **A Política Agrícola Comum e seus efeitos sobre o Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2006.
- CARLSON, Jonathan. The National Agricultural Law Center. **Hunger, Agricultural Trade Liberalization, and Soft International Law: Addressing the Legal Dimensions of a Political Problem**. 1985.  
[http://www.nationalaglawcenter.org/assets/bibarticles/carlson\\_hunger.pdf](http://www.nationalaglawcenter.org/assets/bibarticles/carlson_hunger.pdf)  
 23/10/2011.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2008.

CASTAÑEDA, Jorge. Latin's America turn to the left. In: **Foreign Affairs**, May-June 2006. Internet edition.

CEDRO, Rafael Rosa. **Desenvolvimento Rural e a OMC: A experiência do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2011.

CERVO, Amado Luiz. **Paradigmas de política exterior: liberal-oconservador, desenvolvimentista, neoliberal e logístico**. In: A. L. Cervo, *Inserção Internacional – Formação dos conceitos brasileiros*, p. 61-90. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil. 2ª Edição**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

FONSECA, Gelson. **O Interesse e a Regra: Ensaio sobre o Multilateralismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

GAMA, Marina Moreira da. **A teoria antitruste no Brasil: fundamentos e estado da arte**. Belo Horizonte: Cedeplar/Face/Ufmg, 2005.

GOYOS Jr, Durval de Noronha. **A OMC e os Tratados da Rodada do Uruguai**. São Paulo: Observador Legal, 1994.

GRIMMETT, Jeanne J. **WTO Dispute Settlement: Status of U.S. Compliance in Pending Cases**. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2010.

HOEKMAN, Bernard. **Developing countries and the WTO: a pro-active agenda**. Oxford: Blackwell Publishings, 2003.

HORN, Henrik; MAVROIDIS, Petros C; SAPIR, André. **Beyond the WTO? An anatomy of the EU and US Preferential Trade Agreements”, in Bruegel Blueprint Series**. Vol. VII. Bruxelas: Bruegel, 2008

JANK, Marcos S.; NASSAR, André M.; TACHINARDI, Maria Helena. Brasil, potência agrícola mundial. In: **Cadernos Adenauer**, N.3, 2004.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional – Teoria e Política**. Nova York: Pearson, 2009.

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

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2006.

LEITE, Iara Costa; HAMANN, Eduarda Passarelli. **Cooperação Técnica brasileira: situação atual, desafios e possibilidades**. Publicação: Notas Estratégicas. Instituto Igarapé: Brasília, 2012.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

**Memorando de Entendimento entre Brasil e Estados Unidos**, 2009. Disponível em [http://www.iba-br.com/documents/10180/13185/MOU\\_final.pdf/e48dee13-5a16-4417-95cd-64db7e34a5bb](http://www.iba-br.com/documents/10180/13185/MOU_final.pdf/e48dee13-5a16-4417-95cd-64db7e34a5bb). Acesso: 10/02/2013.

OLIVEIRA, H. A. de. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. 2005, N. 48 (julho-dezembro).

Organização Mundial do Comércio. **Sentenças: Paineis, Apelação e Arbitragem**. Disponível em: <http://www.wto.org/>. Acesso: 20/03/2013.

PATRIOTA, Antônio Aguiar. **Barreiras a produtos brasileiros no mercado dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Funcex, 2007.

PECEQUILLO, Cristina Soreanu. **As Relações Brasil – Estados Unidos**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011.

PREBISH, Raul. **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus problemas principais**. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. In: **International Organization**. Vol. 42, No. 3, 1988, p. 427-460.

#### **RESUMO EXECUTIVO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (2003-2010).**

Ministério das Relações Exteriores. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/resumo-executivo/view>. Acesso: 12/03/2013.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**. 9a. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROSSET, Peter. **Food is different: Why the WTO should get out of agriculture**. Canada: Fernwood Publishing, 2006.

SARAIVA, José Flavio Sombra. **África Parceira do Brasil Atlântico - Relações Internacionais do Brasil e da África no início do Século XXI**. Belo Horizonte: FT, 2012.

SCHNEPF, Randy. **Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2010.

SHAFFER, Gregory; SANCHEZ, Michelle Rattou; ROSENBERG, Barbara. **The Trials of Winning at the WTO: What Lies Behind Brazil's Success**. University of Minnesota Press, 2008.

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

VAN BERKUM, Siemen; MEIJL, van Hans. Australian Journal of Agricultural and Resource Economics. **The application of trade and growth theories to agriculture: a survey**. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-8489.00123/pdf>. 03/10/2011.

VIGEVANI, Tullo, CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa Brasileira: A Busca da Autonomia de Sarney a Lula**. São Paulo: UNESP, 2009.

VIZENTINI, Paulo, CEPIK, Marco e PEREIRA, Analúcia. **G-3 – Fórum de diálogo IBAS: uma experiência de cooperação sul-sul**. Curitiba: Juruá, 2011.

VIZENTINI, Paulo. **As Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. 3. Ed. Atualizada. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.

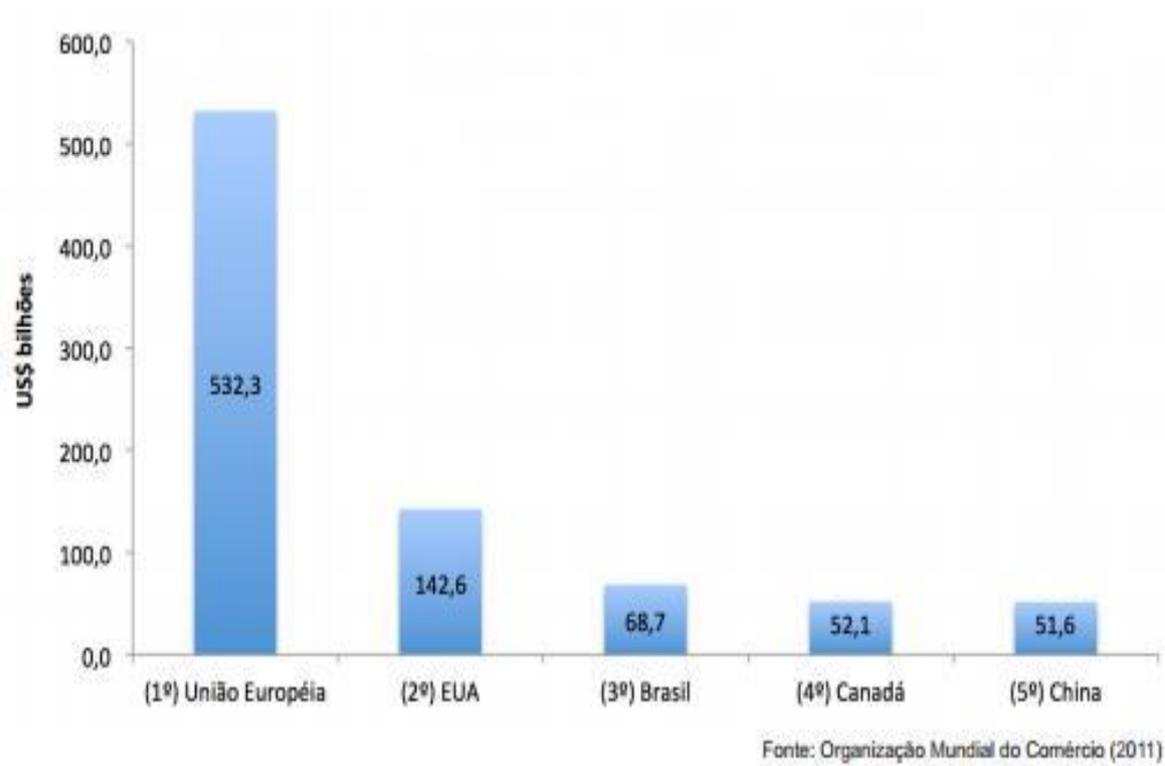
VISSCHER, Charles de. **Cours général de droit international public**. Recueil des cours. Leiden, 1972.

WATKINS, Kevin; SUL, Jung-ui. **Cultivating Poverty: The impact of US subsidies on Africa**. Washington: Oxfam International, 2002.

## ANEXOS

## Anexo 1A

Gráfico 1: Os maiores exportadores agrícolas



## Anexo 1B

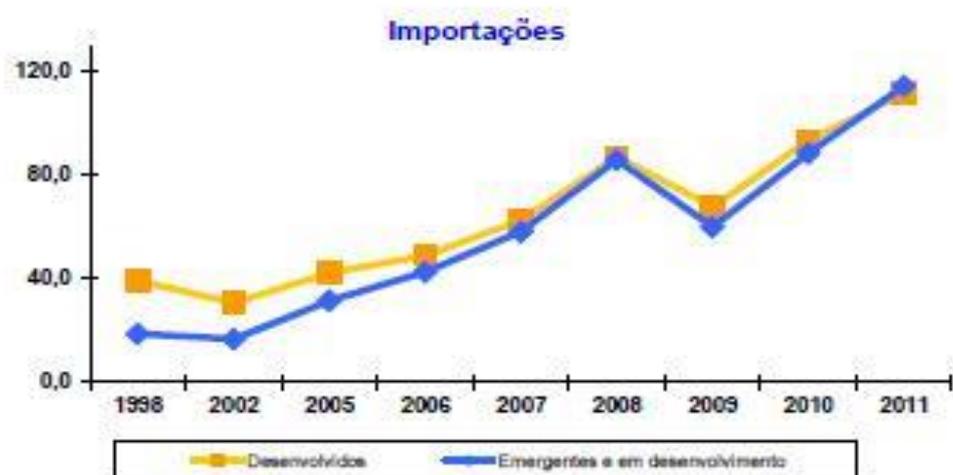
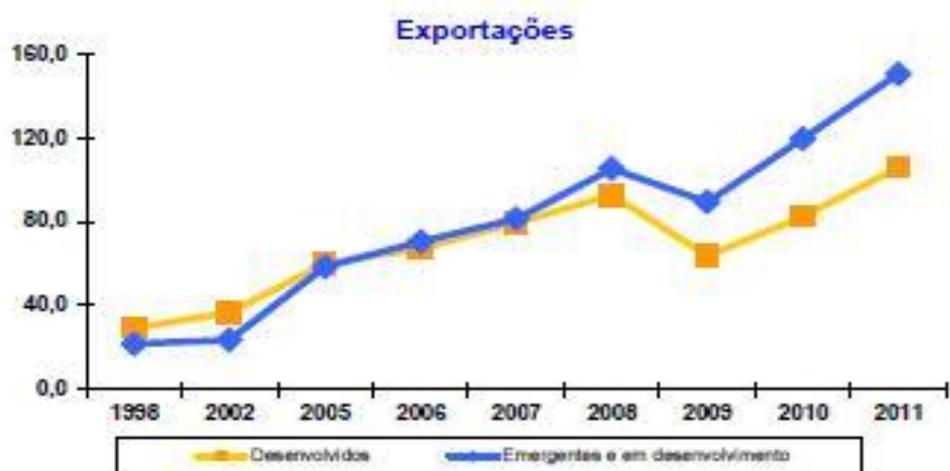
	Janeiro/Março		Var. % 2012/11 p/média diária	Part. %	
	2013	2012		2013	2012
<b>BÁSICOS</b>	<b>22.479</b>	<b>24.547</b>	<b>-3,8</b>	<b>44,2</b>	<b>44,6</b>
Minério de ferro	6.885	6.797	6,4	13,5	12,3
Petróleo em bruto	2.796	5.351	-45,1	5,5	9,7
Soja em grão	2.427	3.240	-21,4	4,8	5,9
Milho em grão	2.068	404	437,5	4,1	0,7
Carne de frango	1.696	1.637	8,8	3,3	3,0
Café em grão	1.254	1.602	-17,8	2,5	2,9
Carne bovina	1.153	912	32,7	2,3	1,7
Farelo de soja	997	1.135	-7,8	2,0	2,1
Fumo em folhas	400	542	-22,6	0,8	1,0
Trigo em grão	304	282	13,1	0,6	0,5
Algodão em bruto	300	342	-7,8	0,6	0,6
Demais	2.200	2.303	0,3	4,3	4,2
<b>SEMIMANUFATURADOS</b>	<b>7.354</b>	<b>7.609</b>	<b>1,5</b>	<b>14,5</b>	<b>13,8</b>
Açúcar em bruto	2.073	1.502	44,9	4,1	2,7
Celulose	1.174	1.165	5,8	2,3	2,1
Semimanufaturados de ferro/aço	803	1.198	-29,6	1,6	2,2
Ouro semimanufaturado	687	715	0,9	1,4	1,3
Couros e peles	540	463	22,6	1,1	0,8
Ferro-ligas	533	711	-21,3	1,0	1,3
Ferro fundido	323	366	-7,3	0,6	0,7
Alumínio em bruto	242	273	-7,0	0,5	0,5
Catodo de cobre	110	49	135,4	0,2	0,1
Demais	868	1.167	-21,9	1,7	2,1
<b>MANUFATURADOS</b>	<b>19.761</b>	<b>21.528</b>	<b>-3,6</b>	<b>38,9</b>	<b>39,1</b>
Automóveis de passageiros	1.000	951	10,4	2,0	1,7
Autopeças	823	906	-4,6	1,6	1,6
Plataforma p/extração petróleo	802	405	107,9	1,6	0,7
Açúcar refinado	801	628	34,0	1,6	1,1
Óleos combustíveis	687	1.372	-47,4	1,4	2,5
Aviões	639	824	-18,5	1,3	1,5
Motores para veículos e partes	551	713	-18,8	1,1	1,3
Óxidos e hidróxidos de alumínio	501	506	3,9	1,0	0,9
Polímeros plásticos	439	529	-12,9	0,9	1,0
Etanol	417	200	119,0	0,8	0,4
Veículos de carga	390	483	-15,3	0,8	0,9
Laminados planos	376	301	31,1	0,7	0,5
Hidrocarbonetos e derivados	355	280	33,2	0,7	0,5
Pneumáticos	338	421	-15,6	0,7	0,8
Suco de laranja não congelado	332	402	-13,2	0,7	0,7
Suco de laranja congelado	309	292	10,9	0,6	0,5
Demais	11.001	12.315	-6,2	21,6	22,4
<b>OPERAÇÕES ESPECIAIS</b>	<b>1.245</b>	<b>1.396</b>	<b>-6,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>50.839</b>	<b>55.080</b>	<b>-3,1</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SECEX/M DIC.

Janeiro -março/2013: 60 dias úteis; Janeiro -março/2012: 63 dias úteis

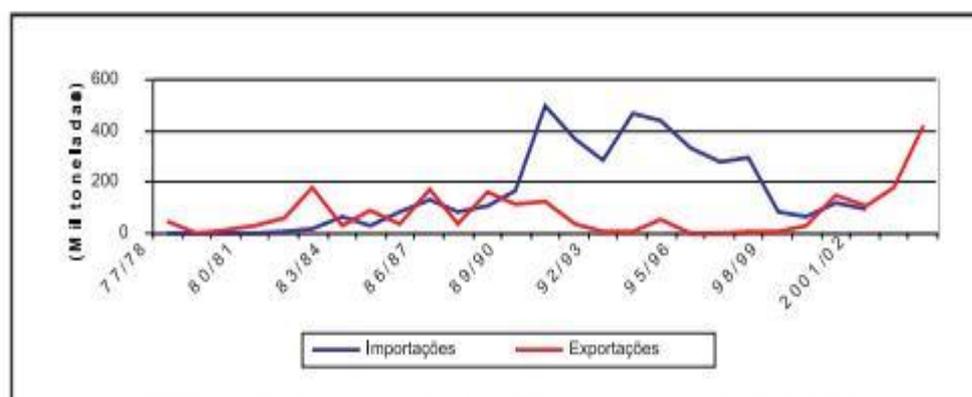
## Anexo 2

**INTERCÂMBIO COMERCIAL BRASILEIRO - US\$ BILHÕES  
COM PAÍSES DESENVOLVIDOS / PAÍSES EMERGENTES  
E EM DESENVOLVIMENTO  
1998 / 2002 / 2005 - 2011**

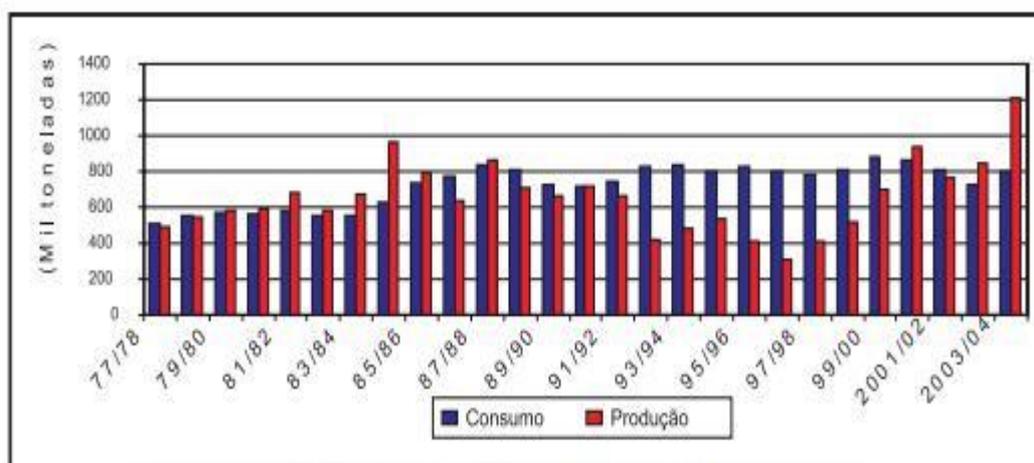


Elaborado pelo MRE/DP/DCIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/AI/ceceb.

## Anexo 3



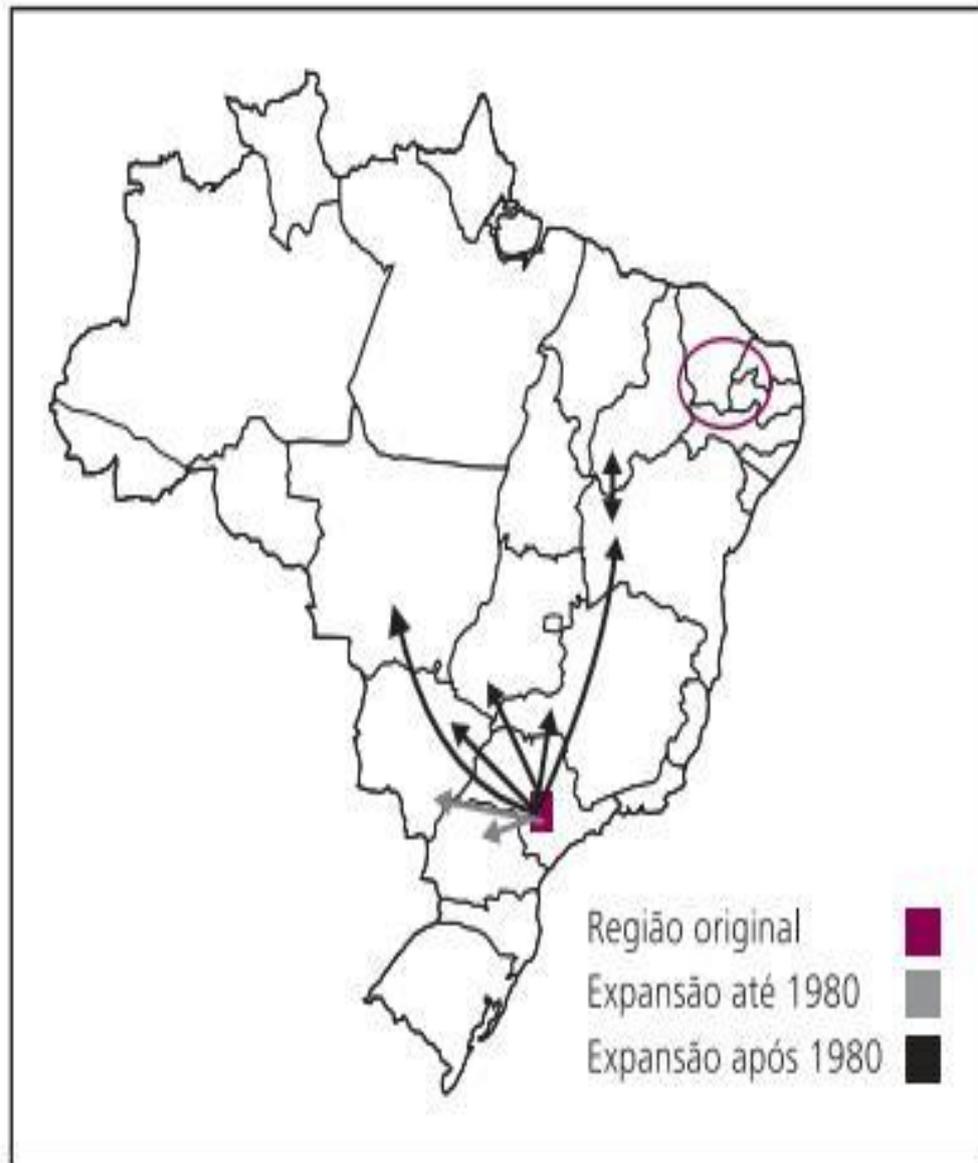
**Exportações e Importações Brasileiras do Algodão (1977/04)**



**Consumo e Produção do Algodão no Brasil (1970/2003)**

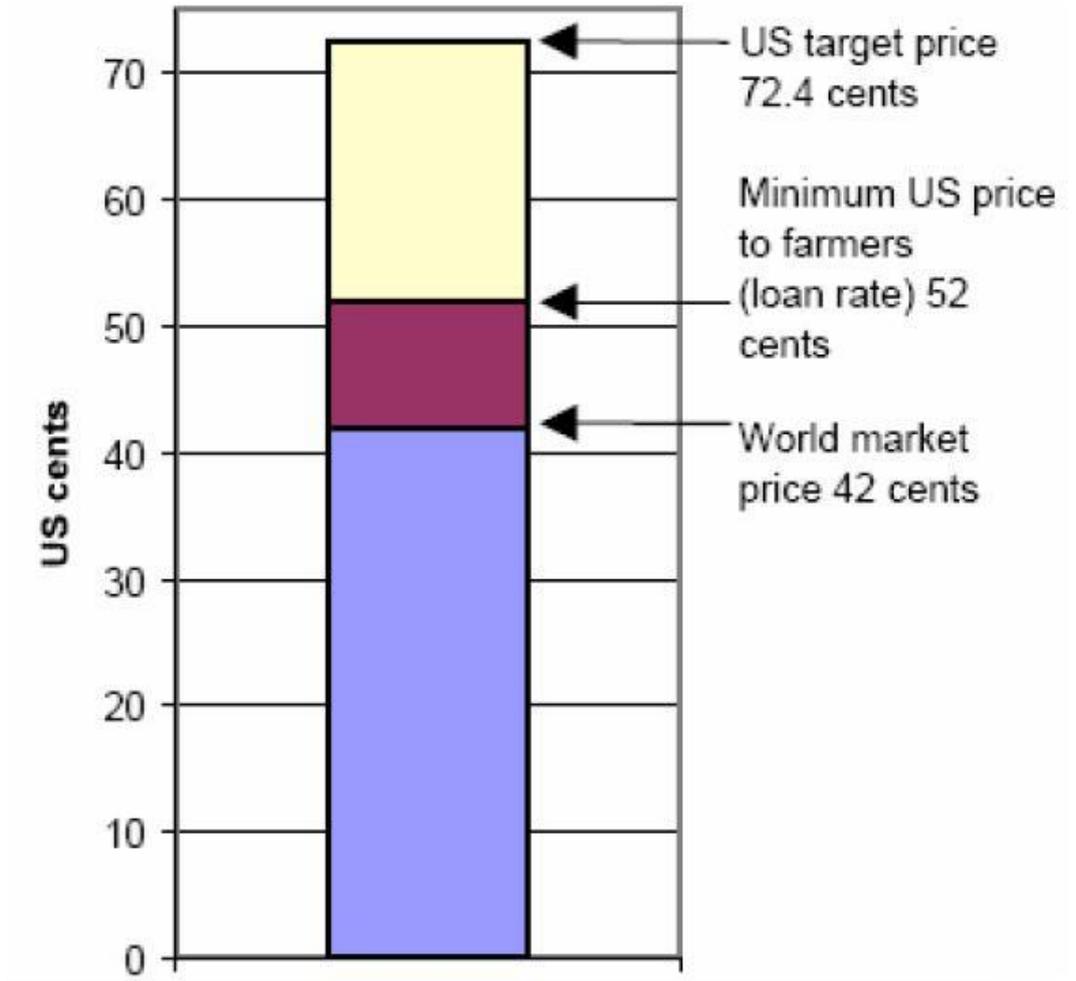
Fonte: Companhia Nacional do Abastecimento (CONAB), 2004.

## Anexo 4



Fonte: Rolim (1998).

Anexo 5



FONTE: USDA

## Anexo 6

Tableau 1. Principaux pays producteurs — Production et exportations nettes de coton, 1980/81–2001/02  
(En milliers de tonnes métriques)

	1980/81	1985/86	1990/91	1995/96	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02 Proj.
	Production							
Chine, Rép. pop. de	2.703	4.142	4.513	4.774	4.513	3.837	4.425	5.123
États-Unis	2.425	2.928	3.380	3.902	3.034	3.699	3.747	4.374
Inde	1.323	1.967	1.991	2.886	2.774	2.655	2.376	2.572
Pakistan	715	1.218	1.640	1.788	1.373	1.875	1.788	1.744
Ouzbékistan	1.671	1.730	1.595	1.251	1.003	1.129	959	1.046
Union européenne	676	756	945	1.337	1.334	1.365	1.321	1.401
<b>Afrique de l'Ouest et du Centre 1/</b>	<b>214</b>	<b>364</b>	<b>536</b>	<b>683</b>	<b>878</b>	<b>848</b>	<b>701</b>	<b>959</b>
Brésil	623	831	701	390	458	676	894	719
Autres	3.491	3.565	3.680	3.269	3.061	2.942	3.083	2.989
Monde	13.841	17.501	18.981	20.280	18.428	19.026	19.294	20.928
	Exportations nettes							
Chine, Rép. pop. de	-773	610	-278	-659	70	344	47	-65
États-Unis	1.286	420	1.698	1.584	850	1.450	1.471	2.134
Inde	119	77	154	105	-68	-334	-327	-382
Pakistan	324	685	295	286	-199	-13	27	-87
Ouzbékistan	1.448	1.487	1.173	985	830	893	740	718
Union européenne	-715	-1.071	-827	-725	-783	-1.021	-871	-923
<b>Afrique de l'Ouest et du Centre 1/</b>	<b>185</b>	<b>336</b>	<b>440</b>	<b>600</b>	<b>778</b>	<b>816</b>	<b>689</b>	<b>818</b>
Brésil	6	24	67	-363	-296	-335	-82	-207
Pour mémoire :								
Exportations mondiales	5.721	6.117	6.441	6.051	5.142	5.952	5.755	6.206

Source : Comité consultatif international sur le coton.

Fonte: Comitê Consultivo Internacional do Algodão