



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO,**  
**RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO**

**ASSIMETRIAS DO SISTEMA INTERNACIONAL E A**  
**IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES DA ORGANIZAÇÃO**  
**MUNDIAL DO COMÉRCIO**

**Goiânia**

**2014**

**SHEYLA DE LIMA PINHEIRO**

**ASSIMETRIAS DO SISTEMA INTERNACIONAL E A  
IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES DA ORGANIZAÇÃO  
MUNDIAL DO COMÉRCIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Dimas Pereira Duarte Junior.

**Goiânia**

**2014**

**SHEYLA DE LIMA PINHEIRO**

**ASSIMETRIAS DO SISTEMA INTERNACIONAL E A  
IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES DA ORGANIZAÇÃO  
MUNDIAL DO COMÉRCIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Dimas Pereira Duarte Junior.

Área de Concentração: \_\_\_\_\_.

Defesa: dia \_\_\_\_ do mês de \_\_\_\_\_ do ano de \_\_\_\_\_.

Resultado \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Doutor Dimas Pereira Duarte Junior – Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

---

Professor Doutor Matheus Hoffmann Pfrimer – Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

---

Professora Doutora Geisa Cunha Franco– Universidade Federal de Goiás.

Dedico este trabalho ao meu pai e à minha mãe que sempre me fizeram acreditar na concretização dos meus sonhos e me apoiaram muito para que eu pudesse realizá-los.

Às minhas irmãs Samira e Sarah, companheiras e amigas de todas as horas.

Ao meu marido Leandro e ao meu filho Pedro, que sempre foram meu porto seguro.

## AGRADECIMENTOS

Deixo meus agradecimentos a todos os que compartilharam da minha luta e esforço nesses últimos anos, contribuindo, direta e indiretamente, para que eu realizasse este mestrado, auxiliando-me e dando-me forças em todos os momentos.

Minha gratidão, em primeiro lugar, a Deus, por estar sempre presente em minha vida, guiando meus passos e iluminando minha caminhada.

Agradeço, com muito amor, à minha família, pelo apoio e compreensão. Em especial, a minha Mãe e ao meu Pai, que me transmitiram força e motivação. Às minhas irmãs, Samira e Sarah que sempre me apoiaram nas horas difíceis.

Aos meus verdadeiros amigos, sempre.

“E aprendi que se depende sempre

De tanta, muita, diferente gente

Toda pessoa sempre é as marcas

das lições diárias de outras tantas pessoas.

É tão bonito quando a gente entende

Que a gente é tanta gente

Onde quer que a gente vá.

É tão bonito quando a gente sente

Que nunca está sozinho

Por mais que pense estar” (Caminhos do coração – Gonzaguinha)

Manifesto também minha gratidão ao professor Doutor Dimas Pereira Duarte Junior, meu orientador, que me possibilitou descobertas e um grande aprendizado, por meio de sua sabedoria, conhecimento, paciência e amizade.

Aos colegas e professores do mestrado, por tudo o que com eles compartilhei e aprendi e por participarem da construção do meu saber.

À Professora Doutora Veralúcia Pinheiro, pelo seu estímulo, pelas sugestões oferecidas, pelo apoio e amizade.

À Pontifícia Universidade Católica de Goiás e a todos os que fazem parte desta comunidade.

Ao Leandro pelo apoio e paciência nos momentos de inquietação e cansaço.

Ao meu filho Pedro que iniciou esta trajetória ao meu lado (literalmente) e que me inspira diariamente a querer ser mais do que fui até hoje.

A todos, muito obrigada.

## RESUMO

O aumento substancial das trocas comerciais entre os vários países que negociam multilateralmente fez aumentar também o número de disputas relacionadas aos temas comerciais que são regulados por acordos da OMC e tais disputas são solucionadas por seu órgão de solução de controvérsias. O grande número de disputas decorre não somente da inconsistência de regras comerciais, mas também de um ambiente um pouco mais estabilizado que foi propiciado pela criação da OMC. O sistema de solução de controvérsias propiciou um ambiente mais estável, previsível e regido por regras previamente aceitas pelos membros participantes. O sistema de solução de controvérsias trouxe inovações inquestionáveis na solução das disputas comerciais, no entanto, apesar da maioria de suas decisões serem cumpridas há um índice de descumprimento que deve ser analisado, pois qualquer descumprimento na seara comercial é problemático e gera inúmeros desdobramentos. Esta pesquisa se baseia na busca de um entendimento sobre as razões do descumprimento das decisões e se estes descumprimentos são fruto da influência dos valores de mercado ou da fragilidade institucional da própria. A pesquisa tenta buscar um entendimento sobre os entraves que dificultam a implementação da decisão do OSC quando a disputa for entre um país de economia forte e um país em desenvolvimento. É na fase de implementação das decisões que as assimetrias econômicas e políticas entre os Estados são reveladas uma vez que a maior ou menor importância de acesso a certo mercado parece ser determinante para a decisão de cumprir com uma decisão da OMC. Para identificar as assimetrias, o trabalho foca principalmente na análise do caso do algodão envolvendo o Brasil e os EUA acerca dos subsídios agrícolas utilizados pelos norte-americanos e considerados ilegais pela decisão emitida pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Palavras-chave: Assimetrias. Relações Internacionais. Organização Mundial do Comércio.

**ABSTRACT**

The substantial increase in trade between countries that negotiate multilaterally did also increase the number of disputes related to commercial issues that are regulated by WTO agreements and such disputes are resolved by its dispute settlement body. The large number of disputes arise not only the inconsistency of trade rules, but also a slightly more stabilized environment that was fostered by the creation of the WTO. The system of dispute settlement provided a more stable, predictable and governed by rules previously accepted by the members environment. The system of dispute brought unquestionable innovations in solving trade disputes, however, although most of its decisions are complied with for an index of noncompliance that should be examined, because any breach in the commercial harvest is problematic and generates numerous developments. This research is based on the search for an understanding of the reasons for the failure of these decisions and if noncompliance is the result of the influence of market values or institutional weakness of the WTO. The research tries to seek an understanding of the barriers that hinder the implementation of the decision of the OSC when the dispute is between a country with a strong economy and a developing country. It is in the implementation phase of the decisions that the economic and political disparities between states are revealed as the greater or lesser importance of access to certain market seems to be crucial to the decision to comply with a WTO ruling. To identify asymmetries, the work focuses mainly on the analysis of the cotton case involving Brazil and the U.S. over agricultural subsidies used by the Americans and considered illegal by the decision issued by the Dispute Settlement Body of the WTO.

Keywords: Asymetries. International Relations. World Trade Organization.

**LISTA DE ABREVIATURAS**

AA – Acordo sobre Agricultura

ASMC – Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

ABRAPA - Associação Brasileira dos Produtores de Algodão

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

ESC – Entendimento sobre Normas e Procedimentos para Solução de Controvérsias na OMC

FIALGO – Fundo de Incentivo à Cultura do Algodão em Goiás

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio

ICAC - Comitê Consultivo Internacional

NMF – Tratamento Geral de Nações Mais Favorecidas

OMC/WTO – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OIC – Organização Internacional do Comércio

OSC – Orgão de Solução de Controvérsias

PMDR – Países de Menor Desenvolvimento Relativo

PROALGO – Programa de Incentivo ao Produtor de Algodão

SEPLAN – Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás

TRIPs – Acordo Sobre o Comércio de Direitos de Propriedade Intelectual

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento

US/EUA – Estados Unidos da América

USDA - Departamento de Agricultura dos Estados Unidos

## SUMÁRIO

### RESUMO

### ABSTRACT

### INTRODUÇÃO..... 8

### **CAPÍTULO 1 - TEORIA DOS REGIMES INTERNACIONAIS .....13**

1.1 – A ORDEM POLÍTICA GLOBAL CONTEMPORÂNEA.....13

1.2 –REGIMES INTERNACIONAIS.....17

1.2.1 –Regimes Internacionais sob a perspectiva do realismo.....20

1.2.2 - Regimes Internacionais sob a perspectiva do liberalismo.....22

### **CAPÍTULO 2 - REGIME INTERNACIONAL DO COMÉRCIO .....29**

2.1 HISTÓRICO DA OMC: CONSTRUÇÃO E EVOLUÇÃO DO SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO .....29

2.1.2 - O Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o GATT.....31

2.1.3 - A Organização Mundial do Comércio, OMC.....34

2.1.3.1 - Estrutura Institucional da OMC.....37

2.1.3.2 - A Solução de Controvérsias na OMC.....38

2.1.3.2.1- O Procedimento de solução de controvérsias.....45

2.1.3.2.2 - Fases do Mecanismo de solução de controvérsias.....45

a) Consultas Bilaterais.....46

b) Formação de Grupos Especiais.....47

c) Apelação.....49

d) Implementação.....	50
2.1.4 - A RELEVÂNCIA DA SANÇÃO NO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC.....	52

### **CAPÍTULO 3 - O BRASIL E O CASO DO ALGODÃO JUNTO À OMC..... 58**

3.1 – BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A HISTÓRIA DO ALGODÃO NO BRASIL .....	59
3.2 – A CONCORRÊNCIA NORTE-AMERICANA ORIGINÁRIA DA DISPUTA NA OMC.....	68
3.3 - PROGRAMAS DE APOIO AGRÍCOLA DOS EUA E SEUS REFLEXOS.....	73
a) Marketing Loan Programme (MLP).....	73
b) User Marketing Payments (Step 2).....	73
c) Production Flexibility Contract (PFC) Payments.....	74
d) Market Loss Assistance (MLA) Payments.....	74
e) Direct Payments (DP).....	74
f) Counter-cyclical Payments (CCP).....	74
g) Crop Insurance Payments (CIP).....	75
h) Cottonseed Payments.....	75
i) General Sales Manager 102 (GSM 102).....	75
j) General Sales Manager 103 (GSM 103).....	75
l) Supplier Credit Guarantee Programme (SCGP).....	76
3.4 - PRINCIPAIS ARGUMENTOS DA DECISÃO.....	77

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS .....83**

### **REFERÊNCIAS .....88**

## INTRODUÇÃO

O mecanismo de solução de controvérsias do comércio multilateral da Organização Mundial do Comércio tem inspirado vários estudos e análises desde sua criação em 1995. O fluxo comercial e as trocas comerciais aumentaram substancialmente entre os países, sendo o comércio de grande importância para o desenvolvimento das economias e sociedades e sua liberalização produz inúmeros benefícios, dentre eles a melhoria do desenvolvimento econômico de vários países que negociam multilateralmente, dando mais acesso aos bens serviços e uso do conhecimento.

O aumento das relações comerciais, no entanto, tende a aumentar as disputas relacionadas aos temas que são reguladas por acordos realizados pela OMC. Desde a criação da OMC em 1995 houve um aumento substancial de disputas apreciadas pelo seu Órgão de Solução de Controvérsias.

O grande número de disputas decorre não somente da inconsistência de regras comerciais, mas também de um ambiente um pouco mais estabilizado que foi propiciado pela criação da OMC. O sistema de solução de controvérsias propiciou um ambiente mais previsível e regido por regras previamente aceitas pelos membros participantes.

Além do mais, trouxe inovações inquestionáveis na solução das disputas comerciais, no entanto, apesar da maioria de suas decisões serem cumpridas há um índice, em torno de 15%, que são descumpridas e quando se fala de descumprimento de decisões de uma organização tão importante quanto a OMC, este índice deve ser analisado, pois qualquer descumprimento na seara comercial é problemático e gera inúmeros desdobramentos.

Esta pesquisa se baseia na busca de um entendimento sobre as razões dos descumprimentos das decisões e se estes descumprimentos são fruto da influência dos valores de mercado ou da fragilidade institucional da própria OMC que não possui regras eficazes para fazer valer suas decisões.

O Estudo tenta ainda buscar um entendimento sobre os entraves que dificultam a implementação da decisão do OSC quando a disputa for entre um país de

economia forte e um país em desenvolvimento. Para isso analisa a disputa entre Brasil e Estados Unidos envolvendo subsídios aos cotonicultores.

Na fase de implementação das decisões as assimetrias econômicas e políticas entre os Estados são reveladas uma vez que a maior ou menor importância de acesso a certo mercado parece ser determinante para a decisão de cumprir com uma decisão da OMC. Se um país desenvolvido sair perdedor numa disputa comercial com um país em desenvolvimento e preferir pagar o preço de seu descumprimento ao invés de cumprir a decisão, parece que neste momento o sistema de solução de controvérsias não conta com meios eficazes para fazer cumprir a decisão.

A implementação das decisões da OMC é o momento onde as assimetrias se apresentam. Milhões de dólares envolvem uma única disputa que pode não significar muito para as grandes potências, mas que podem ser bastante significativas para economias em desenvolvimento que podem ver destruídos setores inteiros de sua economia.

Assim, as hipóteses levantadas sobre as decisões do OSC é que este tende a favorecer as denominadas grandes potências em detrimento dos países com menor expressão comercial, pois estes são mais dependentes dos recursos provenientes de suas exportações e por terem uma quantidade bastante restrita de produtos exportados ficam mais vulneráveis aos efeitos das retaliações, em contrapartida as sanções por eles implementadas em face dos países desenvolvidos alcançam resultados bastante restritos.

Outra hipótese levantada no estudo é o alto custo financeiro de uma contenda levada a apreciação do OSC, pois uma contenda demanda conhecimento técnico específico e experiência o que dificulta o acesso dos países em desenvolvimento para se valer do sistema, sendo um fator revelador de assimetrias nas relações internacionais.

O objetivo geral do trabalho é analisar o processo decisório do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, com a verificação de assimetrias em alguns casos emblemáticos, mais especificamente no conflito envolvendo Brasil e Estados Unidos na contenda envolvendo subsídios aos cotonicultores.

Para o desenvolvimento da pesquisa ressalta-se a importância das instituições no cenário das relações internacionais, principalmente a OMC.

No período que sucedeu à Segunda Guerra Mundial (1939-1945) se resume em um período marcado pela busca da paz e da recuperação econômica dos Estados Europeus. O mundo naquela época encontrava-se dividido político e economicamente entre dois grandes líderes. De um lado, tido como socialista, a União Soviética (URSS) e do outro, tido como capitalista, os Estados Unidos da América (EUA).

Nesta conjuntura, inúmeros Estados perceberam a urgência de estabelecer um conjunto de regras, expressas ou tácitas, que regesse de maneira mais eficaz do que a Liga das Nações de 1919 essa nova perspectiva internacional. Apesar do mundo se encontrar dividido política e economicamente, a dinâmica de cooperação dentro desses dois planos era crescente e as Organizações Internacionais que gradualmente eram criadas, se mostravam como instrumento essencial em tal processo. A Organização das Nações Unidas (ONU) pode ser citada como um dos principais modelos de institucionalização da cooperação internacional já existente.

Além da ONU, outras Organizações Internacionais foram criadas em meados da década de 1940, dentre elas estão a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OEEC) criada em 1948, e que em 1961 contaria com a participação de Estados não europeus, originando a Organização Econômica de Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), criado em 1947.

A partir da segunda metade do século XX, essas instituições foram se transformando em atores de grande importância no Sistema Internacional exercendo grande influência nas formulações de interesses de inúmeros países. Foi nesta perspectiva de fortalecimento do papel das Organizações Internacionais que, no campo teórico das relações internacionais, a teoria realista foi sendo deixada de lado abrindo-se para uma nova teoria, o liberalismo que buscava definir este novo cenário global de forças.

O papel das Organizações Internacionais como a Organização Mundial do Comércio é fundamental, pois auxilia na construção das agendas internacionais fomentando e regulamentando o comércio internacional como forma de desenvolvimento econômico e combatendo as práticas comerciais desleais.

O tema é bastante relevante, pois muitas trocas comerciais mundiais é feita sob a proteção das regras acordadas na OMC. Os países que se aderiram ao sistema multilateral do comércio experimentou um crescimento significativo de bem estar social. No entanto, as assimetrias existentes que separam os países são de grande importância e podem ser reveladas quando economias fracas demonstram não terem força, no sentido de escassez de recursos financeiros e capacidade negocial, para acompanhar o crescente fluxo do comércio multilateral.

O tema está delimitado tanto no tempo, pois, parte do período em que sucedeu a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) até a segunda metade do Século XX com a criação da Organização Mundial do Comércio em 1995, quanto no espaço, pois analisa as decisões do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e a implementação destas decisões, mais especificamente no caso do algodão (WT/DS 267) envolvendo Brasil e Estados Unidos, iniciado em setembro de 2002.

Foram utilizados procedimentos metodológicos da pesquisa qualitativa e, em especial, a pesquisa bibliográfica, para a elaboração da fundamentação teórica, sem a intenção de aprofundar no estudo das decisões do OSC, porém foram feitas citações da decisão WT/DS 267, caso do algodão, envolvendo o Brasil e os EUA.

O referencial teórico utilizado neste trabalho foi baseado na obra “O fim dos territórios: ensaio sobre a desordem internacional e sobre a utilidade social do respeito” do Autor Bertrand Badie; na obra “A Sociedade Anárquica. Um estudo da ordem na política mundial”, do Autor Hedley Bull; na obra “Krasner e os Regimes Internacionais” dos Autores Ernani Carvalho, Marcelo Medeiros, Marcos Costa Lima, Rafael Villa e Rossana Rocha Reis; na obra “Governança global e regimes internacionais” dos Autores José Augusto Fontoura Costa e Alcindo Gonçalves.

O primeiro capítulo foi desenvolvido a partir da discussão teórica acerca da nova Ordem Global Contemporânea e da Teoria dos Regimes Internacionais, sob a perspectiva das correntes teóricas realismo e liberalismo analisando a existência e eficácia dos regimes internacionais no cenário internacional, nas relações de poder e interesses entre os atores envolvidos.

O segundo capítulo trata especificamente do Regime Internacional do Comércio, características, estrutura institucional e jurisdicional da Organização

Mundial do Comércio, discorrendo principalmente acerca do procedimento de solução de controvérsias da fase de inauguração até a implementação da decisão.

O terceiro capítulo traz um estudo do Caso do Algodão (WT/DS 267) envolvendo Brasil e EUA para o questionamento a respeito da adequação das políticas agrícolas de subsídios norte-americanas diante dos acordos firmados na Rodada Uruguai, com destaque para o Acordo sobre Agricultura, o AA e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, o ASMC, bem como para a uniformização e efetividade do sistema multilateral de comércio. O Capítulo trata de aspectos gerais do contencioso, dos subsídios agrícolas questionados no pedido de Consulta do Brasil junto à OMC, bem como os principais argumentos da decisão do OSC. Traz ainda um breve histórico da produção de algodão no Brasil.

## **CAPÍTULO I - TEORIA DOS REGIMES INTERNACIONAIS**

## 1 - A ORDEM POLÍTICA GLOBAL CONTEMPORÂNEA

Para discutirmos a ordem política internacional consideramos imprescindível abordar o conceito de ordem. Desse modo, na vida social a ordem é, de acordo com Bull (2002), um padrão de atividade humana que oferece sustentação aos objetivos elementares, ou universais. Para o autor, dentre os objetivos elementares, três tem primazia, são eles: a garantia de proteção contra a violência que conduz à morte ou dano corporal; a garantia de que todas as promessas feitas serão cumpridas e os acordos implementados e, por último, a garantia de estabilidade da propriedade.

Em geral, o estabelecimento de regras nas sociedades é responsável por criar padrões de conduta orientados por objetivos elementares. Já o conceito de ordem internacional, Bull (2002, p.13) a define como “um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos Estados, ou sociedade internacional”. Tais objetivos dizem respeito à preservação do próprio sistema e da sociedade de estados; a manutenção da independência ou soberania externa dos estados; a manutenção da paz e a preservação dos objetivos elementares primários ou universais da ordem social.

No interior dos Estados existe realmente uma ordem de grau elevado. Contudo, no cenário internacional, argumenta-se muitas vezes que inexistente esta ordem e que nas relações internacionais predomina o conflito e a desordem. No entanto, a ordem é parte do registro histórico das relações internacionais, principalmente entre os estados modernos que continuam a formar um sistema de estados e também uma sociedade internacional.

No cenário internacional contemporâneo (Século XX), houve uma mudança no que se acreditava ser a sociedade internacional composta apenas por estados soberanos. Hoje se admite a importância de outros membros que formam a sociedade internacional.

Neste sentido dispõe Bull:

Hoje acredita-se que além do estado, titular de direitos e deveres legais e morais, participam da sociedade internacional as organizações internacionais, grupos não-estatais de vários tipos e também indivíduos, conforme implicado nos tribunais dos crimes de guerra de Nuremberg e Tóquio e na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Não há um acordo a respeito da importância

relativa desses diferentes tipos de agentes legais e morais, ou sobre qualquer esquema geral de regras que os vinculassem reciprocamente, mas a concepção de Vattel, de uma sociedade só de estados, tem sido criticada de muitos ângulos diferentes. (Bull, 2002, p. 49).

No Estado moderno é a instituição governamental que tornam efetivas as regras sociais elementares. O Estado, diferente de outras instituições possui a legitimidade do uso da força física. No entanto, o uso desta força necessita ser legítima e irresistível. Segundo Daland (1981), a burocracia estatal é a estrutura mais importante, forte e estável, contínua e complexa existente em um país. Ela subordina os poderes, os políticos e os atores.

Ao lado do Estado, outros grupos ou indivíduos contribuem para tornar efetivas as regras sociais elementares, mas o papel do estado é elementar, pois o governo faz, comunica, administra, interpreta e aplica as regras e ainda desempenha a função de proteção de tais regras.

Diante da formulação do conceito de sociedade internacional, nos deparamos com um problema atual sobre o enfraquecimento do Estado no cenário internacional e inúmeras especulações acerca do fim dos territórios e da soberania Estatal.

A prática política ocidental se construiu em torno da tríade Estado-Território- Soberania e a partir das grandes revoluções burguesas passou a ser vista como extremamente positiva para a ordem política global. Os Estados se constituíram territorializados e as comunidades soberanas vinculadas ao conceito delimitado de território.

Para Marx *apud* Bull (2002) o povo é o principal centro de organização da dominação burguesa de classe e contribuiu para desencadear uma revolução teórica desigual e contraditória.

O capitalismo imperialista colocou esta questão em novos termos, ou seja, proliferam-se estados em formações sociais dependentes, embora soberano, cada vez mais dependentes dos centros do capitalismo hegemônico.

Ao longo do século XX, com a nova rodada de transnacionalização do capitalismo em crise, a situação se tornou ainda mais complexa. A crítica em torno do

estatismo burguês, inerente ao *Welfare state* e o discurso acerca da globalização ou mundialização anunciava o fim do Estado, fim do território, fim da soberania.

Apresentava-se assim uma nova ordem política internacional fundada nas concepções neoliberalistas de desterritorialização, de globalização, onde o jogo econômico mundial desafia as fronteiras e ignora a soberania nacional.

É naturalmente perceptível que a globalização coincide com inúmeras transformações contemporâneas que atingiram o mundo como: o avanço de biotecnologia, da tecnologia de comunicação via redes de transmissão de dados como a internet que influencia o modo das pessoas se relacionarem entre si, a internacionalização da economia com o fortalecimento do sistema financeiro mundial, o aparecimento de novos atores no cenário internacional, como as organizações internacionais, preocupação com o meio ambiente, intensa metropolização e mudanças nos padrões culturais nos grandes centros, aumento da concentração de renda, do desemprego e da violência nas grandes cidades.

Acerca da globalização, Hirst e Thompson (1998) afirmam que é “um mito que rouba ilusões”. Ela funcionaria, nesse sentido, como álibi para justificar o estado atual das coisas, colocando o mercado como espécie de entidade metafísica, eximindo os governos de qualquer culpa e deslocando o foco de questões fundamentais sobre suas opções de desenvolvimento que atingem a todos nós. Ouvimos diariamente, por exemplo, que o desemprego, a violência, a pobreza e até mesmo a guerra, são problemas da globalização.

As teorias realistas exaltavam o poder infinito dos Estados e entendiam que para além dos Estados somente existia a desordem e a anarquia como “único substituto possível e concebível” (BADIE, 1996, p. 295).

Para explicar a desterritorialização, segundo Badie (1996), o discurso neoliberal mostrou que as leis do mercado podem substituir a ordem política internacional pelos efeitos reguladores da integração econômica. Desse modo, o mercado estabeleceria paulatinamente os fundamentos de uma sociedade global governada pelas regras da poliarquia, isto é, da troca, do compromisso e do equilíbrio entre atores.

No entanto, baseado nesta premissa, de acordo com Badie (1996) surge outro problema, uma sociedade cada vez menos organizada politicamente assume

uma desterritorialização onde o problema de cada um transforma-se no problema de todos. Para isto, outra solução se impõe: que os indivíduos comunguem dos mesmos valores, da mesma fé.

A discussão acerca do fim dos territórios não aboliu os espaços. Pelo contrário, estes, precisam, com a mundialização, serem reavaliados. Não marca também o fim das fronteiras que hoje ainda são mais numerosas que no passado. A ruptura está voltada no sentido que estes espaços e fronteiras têm hoje. Constitui-se numa ultrapassagem de um Estado baseado no feudalismo, que passou pelo Tratado de Versalhes e de Vestefália com uma concepção de território que atualmente não pode sobreviver. (BADIE, 1996).

O conceito de território baseado no Tratado de Vestefália dotou a ordem internacional com seus princípios e fundamentos conceituais baseados na soberania dos territórios. No entanto, na contemporaneidade é necessário conjugar outros princípios e fundamentos como o da integridade territorial e o direito dos povos de disporem de si mesmos.

É certo que os progressos da mundialização geram uma crise identitária que se torna a linguagem utilizada por aqueles que se sentem vítimas ou excluídos da ordem mundial. Contudo a situação demonstra o aparecimento de duas crises importantes, segundo Badie, “o território é cada vez menos considerado o suporte de uma identidade política própria do cidadão e cada vez mais tolerado ou reclamado como instrumento de uma identidade religiosa ou étnica”. (BADIE, 1996, p. 299).

A leitura de um território baseado na concepção étnica agasta a definição política e reconhece um território que leva em consideração o direito dos povos de se autorderminar. No entanto, o princípio da integridade territorial não encontra sintonia com esta nova concepção que coloca os limites territoriais vestifalianos em cheque e que inquieta a todos os Estados.

Desta crise, surge atualmente uma nova desordem mundial diferente das antigas regras político geográficas em que a complexidade entre as identidades tradicionais e as complexidades das redes modernas tenta sobreviver em um mesmo Estado-Nação.

Neste sentido:

Se vier a nascer, o Estado identitário substituirá o Estado-Nação, reinvestindo sem medida no solo e nos seus limites, mas acarinhado, por vezes, sonhos de extensão, jogando com a confusão entre território e identidade, na definição de cidadania e na enunciação dos seus direitos (BADIE, 1996, p. 300).

Acrescenta ainda o autor que este mundo dificilmente seria viável, pois combinaria uma sacralização excessiva do território com uma definição deste que permaneceria necessariamente fluída nos seus contornos, instável, submetida a novas problematizações e, sobretudo a contestações permanentes. (BADIE, 1996).

O território ainda não desapareceu, contudo deve ser novamente concebido em outro conceito, se adequando ao enfraquecimento de suas dimensões territoriais e a mitigação de sua soberania com novos mecanismos reguladores da organização dos espaços, novos modos de regionalização, redefinição do papel internacional do indivíduo e de atores sociais não estatais.

Assim, o aumento dos fluxos transnacionais, das redes de relação entre os cidadãos enfraquecem inevitavelmente o território do Estado-Nação que não conta com a lealdade dos seus cidadãos em uma cena, cuja tendência é o coletivo triunfar em desfavor do individual. Esta situação pode apresentar-se de forma perigosa, pois o fim das mediações territoriais pode anunciar também o advento de uma mundialização malograda que, segundo Badie (1996) não conduz diretamente nem à emancipação do indivíduo nem à construção de uma sociedade global.

## **2- REGIMES INTERNACIONAIS**

A globalização ou mundialização se apresentaram no século XX como promotoras de uma nova ordem internacional. Com as dimensões territoriais enfraquecidas a sociedade mundial carecia de uma nova regulação, um novo governo com capacidade de transformar os problemas de cada um em problemas de todos.

A globalização também possibilitou uma conscientização aos seres humanos de que certos atos realizados podem afetar não somente a si mesmos, mas também a inúmeros atores, fato que fica bastante evidenciado no meio ambiente, pois uma catástrofe ambiental que acontece em determinado país, por exemplo, pode

acarretar reflexos importantes em vários outros países ou até mesmo em todos os países. Os reflexos de que falamos podem ser de origem econômica, social e logicamente ambiental.

O Direito Internacional produz normas que deveriam possuir poder coercitivo e ser acatadas por toda a comunidade internacional. No entanto, é importante ressaltar que nas relações internacionais não há uma autoridade central com poder de coerção, serve mais como padrão de comportamento que deve ser seguido pelos Estados. Nessa perspectiva, Sarfati (2006, p. 61), afirma:

[...] é importante notar que o direito internacional tem uma profunda diferença em relação ao direito nacional (constitucional), já que o último tem recursos coercitivos para o cumprimento da lei. Ou seja, se um cidadão descumprir uma lei em um país, ele será julgado e eventualmente condenado, pois além da lei escrita, há o mecanismo da corte de justiça e das forças legais, como a polícia, que consegue fazer com que a lei seja cumprida. Já em nível internacional, a lei internacional serve mais como um parâmetro norteador do comportamento dos Estados do que, de fato, como força coercitiva; isso porque a ausência de uma autoridade internacional acima dos Estados impede o estabelecimento dessa força coercitiva.

Assim, em complemento a essa discussão, Badie (1996), nos mostra que a construção de regimes internacionais aparece neste contexto como um melhoramento dos setores da vida internacional, os quais podem ser codificados por iniciativa dos Estados, completando-se dessa forma o esforço de regulação econômica pelo efeito incomodativo representado pelo envolvimento político.

Nesta nova ordem internacional o conceito tradicional de soberania herdado de Vestifália passa por redefinição para construir relações baseadas em padrões de comportamentos com o intuito de evitar que seus interesses sejam colocados de lado. Pois,

os regimes internacionais, portanto, foram criados com a finalidade de sistematizar os diversos componentes, princípios, regras, normas, processo decisório, que forma o sistema legal internacional. Cabe destacar que regimes são instituições e podem ou não ser criados ou mantidos por meio da presença de uma organização internacional (LUCENA, 2012, p. 33).

Estes regimes internacionais estão presentes no cotidiano das Relações Internacionais. Em todas as esferas os indivíduos se encontram fazendo uso de variados regimes presentes na esfera internacional. Com o intuito de evitar a anarquia, os atores internacionais buscam mecanismos para estabelecer uma ordem ao sistema e assim os Estados agem de acordo com certos parâmetros previamente

estabelecidos entre eles, os quais devem ser respeitados para que haja uma organização nas relações.

O entendimento dos regimes internacionais é essencial para a compreensão do Direito Internacional Contemporâneo. Apesar de ser um tema controvertido, a atual conjuntura global demonstra a importância do tema. O crescimento de redes de regras, normas, Organizações Internacionais, contribuem para a criação do Direito Internacional.

A convergência de interesses estabelece uma situação de equilíbrio entre os envolvidos na busca pela solução pacífica dos conflitos. A cooperação propicia ganhos comuns em substituição ao uso da força. Para Gonçalves e Costa (2011), a análise da realidade internacional nos mostra que a institucionalização, levada a cabo em diversos campos de ação, mediante a formação do que se conhece por regimes internacionais é bastante comum.

A regularidade de comportamentos previamente acordados entre os Estados pode ser explicada pela convergência de interesses que levam a uma situação equilibrada vantajosa a todos os envolvidos. Assim, diante do interesse comum dos Estados, para que haja um equilíbrio que garanta a segurança das relações, os atores envolvidos optam por criarem determinados mecanismos que interesse a todos e propicie ganhos comuns. Segundo Gonçalves e Costa (2011) é neste contexto que surgem os regimes internacionais, porém não se trata de regimes jurídicos internacionais, embora possa se constituir como um instrumento de formalização e organização.

Na perspectiva de conceituar regimes internacionais, encontramos um conceito que se padronizou desenvolvido por Stephen Krasner:

Conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais os atores convergem suas expectativas em uma dada área das relações internacionais. Princípios são crenças em matéria de fato, causa e retidão. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições ou proibições específicas de ações. Processos de tomada de decisão são práticas prevaletentes para a escolha coletiva e sua implementação. (KRASNER apud GONÇALVES e COSTA, 2011, p.165)

Os regimes internacionais não podem ser confundidos com acordos ou tratados, vez que não possuem caráter passageiro, no entanto, podem servir de facilitadores nos acordos e tratados. Fontoura, apud, Stein (1990), dispõe sobre a

necessidade de escolhas conjuntas feitas pelos Estados, pois a escolha de um ator pode influenciar diretamente sobre os ganhos dos outros, apontando assim a incerteza gerada pelo comportamento alheio, fenômeno amplamente discutido pela teoria econômica como condição necessária para a formação dos regimes.

De modo que, os regimes internacionais são frutos de tomadas de decisões conjuntas entre os Estados, de forma alguma resultam de decisões individuais. Originam-se de consensos, barganhas e têm como característica a durabilidade propiciada pelas escolhas conjuntas sobre determinado tema.

## **2.1- Regimes Internacionais sob a perspectiva do realismo**

Inúmeras teorias surgiram para explicar a função, natureza e importância dos regimes internacionais. A Escola realista é representada por Kenneth Waltz, John Mearsheimer, Joseph M. Grieco, Robert Gilpin, Stephen Krasner, Susan Strange. Esta última autora acredita que o conceito de regime seja inútil ou, pelo menos, seja uma interpretação errônea da realidade internacional e se, por acaso, eles realmente existem, esses esconderiam a verdadeira cena internacional, ou seja, as relações de poder e interesses nacionais. Normas ou regras podem persistir no tempo, todavia, com impacto limitado no comportamento factual dos agentes. Atores declaram uma coisa e fazem outra. A identidade pessoal ou aquela identidade de que demonstram são influenciadas por instituições, mas o real comportamento é respaldado por uma lógica de ações e consequências.

O realismo tem como principal premissa o Estado, ator unitário das relações internacionais, racional que maximiza ganhos e minimiza perdas. Para os autores realistas a anarquia na ordem internacional demonstra que não há uma autoridade suprema acima dos Estados. No cenário internacional os Estados são os únicos responsáveis por sua própria sobrevivência.

O cenário anárquico propõe um ambiente altamente competitivo em que vigora a desconfiança entre os envolvidos que buscam sua sobrevivência e têm a segurança como um bem de “soma zero”, pois a segurança de um Estado somente pode ser atingida quando os outros Estados estão em segurança.

O estudo do poder também é uma premissa fundamental dos realistas. O poder do Estado não é medido pela capacidade deste Estado e sim pela comparação entre Estados rivais. Neste contexto é notável a influência de Tucídides ao afirmar que o medo do concorrente se tornar mais poderoso é a causa da guerra. Waltz apud Messari e Nogueira (2005) também define o poder como um instrumento de garantir a segurança e a sobrevivência. Deste conceito surge um equilíbrio de poder onde um Estado se une a uma grande potência para melhor assegurar seus próprios interesses.

Assim, a forma como os Estados interagem entre si demonstram uma forma de se auto ajudarem, pois como não há uma autoridade central para garantir o cumprimento de regras e conseqüentemente a segurança dos Estados, estes se comportam de forma egoísta para garantirem sua própria sobrevivência no cenário internacional, já que não podem contar um com os outros para sobreviverem, ou seja, interage entre si, não como forma de cooperação, mas como forma de sobrevivência, pois buscam apenas seus próprios interesses em um cenário anárquico.

Keneth Waltz quando trata do conceito de poder na teoria neorrealista se assemelha muito ao realismo, levando sempre em consideração uma ordem anárquica e uma necessidade de sobrevivência que diverge somente no aspecto em que ele acredita que os Estados não se balanceiam automaticamente, mas se equilibram exibindo um comportamento de grupo, denominado de *bandwagon*. Quando um Estado se caracteriza como hegemônico, os demais Estados tendem a segui-lo e na competição. O *bandwagon* é um componente importante na formação de acordos em torno do líder. (WALTZ apud MESSARI e NOGUEIRA, 2005)

Para os realistas o conceito de hegemonia é a preponderância de um Estado sobre os demais, no qual assumem um papel de dirigente com base em combinação de recursos materiais, ideias e instituições que convençam os demais Estados das vantagens daquela ordem para o conjunto do sistema.

Sob a perspectiva realista, os regimes ressaltam a capacidade relativa de poder como variável básica, onde os atores possuem interesses próprios e os Estados competem entre si pelo poder e todos os acordos possíveis são baseados no poder e nos interesses nacionais. Os Estados pautam sua conduta no Direito Internacional preocupado apenas em alcançar seus próprios objetivos.

Na visão realista o comportamento estatal é racional e guiado pela lógica do interesse nacional definido em termos de sobrevivência, poder e capacidades relativas. O interesse varia conforme as circunstâncias, entretanto, as semelhanças entre as motivações dos Estados permitem uma hipótese racional, prever a lógica do jogo e evitar distorções sobre preferências ideológicas dos outros atores envolvidos.

Assim, segundo Grieco (1995) as instituições internacionais são incapazes de mitigar os efeitos da anarquia que restringem a cooperação interestatal. O realismo apresenta uma análise pessimista sobre a cooperação e a capacidade dos regimes internacionais.

Neste contexto, Young apud Freire (1993, p. 34), dispõe que “A premissa central das teorias baseadas no poder, portanto, é de que as instituições internacionais, incluindo os regimes, retratam tanto a distribuição quanto a configuração de poder presentes no sistema internacional”.

## **2.2- Regimes Internacionais sob a perspectiva do liberalismo**

A tradição liberal internacionalista foi inspirada inicialmente nos pensamentos de Hugo Grocius, Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant e, no século XIX desenvolveu-se com escritos de Jeremy Bentham e John Stuart Mills. Na perspectiva destes autores o papel do Estado é administrar as relações humanas na busca de trocas domésticas dentro de padrões de condutas estabelecidos. Os desvios humanos seriam evitados com a aplicação de regras. Neste primeiro momento o liberalismo se preocupava com as relações entre indivíduo, sociedade e governo no âmbito doméstico. Posto que,

Em termos internacionais, os liberais aceitavam a existência de um cenário anárquico e de natureza conflituosa, mas acreditavam em seu progresso através da projeção externa das características das sociedades de democracias liberais e livre mercado. (SARAIVA, 2010, p. 226).

Um dos problemas políticos mais importantes para os liberais diz respeito à construção de uma sociedade ordenada que assegure aos seus cidadãos melhores condições para o exercício de sua liberdade.

A busca por indivíduos livres produz um resultado social positivo. Apesar de a motivação individual ser egoísta, certos mecanismos de funcionamento das sociedades, como o mercado, fazem com que o bem estar cresça, mesmo que este não seja o objetivo perseguido.

Os liberais acreditam que uma sociedade bem ordenada tende a autorregular-se e os vícios egoístas tendem a se transformarem em virtudes públicas com o crescimento econômico e conseqüentemente o aumento do bem estar social.

Para os liberais o livre comércio estabeleceria uma relação de equilíbrio com a economia mundial liberalizada. O comércio teria a função civilizatória, estimulando redes de comunicação e culturais entre as nações e ainda a função de beneficiar os Estados através de leis de vantagens comparativas, pois o comércio para os liberais era incompatível com a guerra.

Montesquieu (1689-1755) já afirmava que “a paz é o efeito natural do comércio”, pois gera uma relação de interesses mútuos entre as nações. Kant acreditava que a intensificação das trocas propiciaria o desenvolvimento do princípio da hospitalidade, que era fundamental para uma paz cosmopolita. Os pensadores Jeremy Bentham (1748-1832), John Stuart Mill (1806-1873) e Richard Cobden (1804-1865) também acreditava nas vantagens econômicas e políticas do comércio internacional. Para eles, a expansão do comércio estabeleceria o principal padrão de relacionamento entre os países substituindo a guerra. (MESSARI; NOGUEIRA, 2005, p. 62)

Os conflitos armados prejudicam o comércio, além disso, o comércio é necessário para estabelecer o bem-estar das nações. Existe um interesse material concreto para a preferência dos indivíduos pela paz. A guerra privilegia pequenos grupos que querem aumentar seu poder econômico em detrimento da maioria. Neste sentido, Messari e Nogueira (2005), afirmam que os liberais também insistiam no fato de que o comércio criava laços entre as nações e que tais laços eram importantes para reduzir a propensão dos Estados em adotar políticas agressivas contra os parceiros.

Assim, como defendia Kant, o comércio apresentava a função civilizadora nas relações internacionais, promovendo a tolerância entre culturas diferentes,

estabelecendo redes de comunicação, promovendo a cooperação para a garantia da expansão dos mercados mundiais.

Saraiva (2010), defende a ideia, segundo a qual, entre países de regimes democráticos, não propensos ao conflito, poder-se-ia criar uma estrutura que conduzisse à paz e à cooperação.

A concepção liberal acerca do papel das instituições internacionais merece também ser analisado. A preocupação liberal com a formação de estruturas internacionais que permitissem organizar as relações internacionais de maneira racional sempre esteve presente, no entanto, começou a firmar-se durante o iluminismo. Autores como Vattel, Montesquieu e Kant acreditavam que os seres humanos são racionais, iguais em capacidade de descobrir e buscar a consecução de seus próprios interesses e o bem comum. (MESSARI; NOGUEIRA, 2005)

Nesta concepção, o indivíduo tinha responsabilidades consigo mesmo, com o Estado e com toda a humanidade. O grande problema que se apresentava era como conciliar estas obrigações. Neste período surgem tratados fundamentais sobre o Direito das Nações no qual se buscava estabelecer bases jurídicas e morais para o relacionamento entre os Estados e os indivíduos.

Hugo Grotius (1583-1654) com seu tratado Sobre o direito da guerra e da paz é a primeira grande obra do direito internacional em função de sua defesa ao conceito de sociedade internacional.

Segundo Messari e Nogueira:

Grotius sustentava que todo Estado estava sujeito ao Direito Natural, sobre o qual, por sua vez, estava assentado o Direito das Nações. Para ele o Direito Natural consistia em princípios morais gerais acessíveis a todo ser humano por meio da razão e do senso comum. Todas as pessoas eram portadoras dos mesmos direitos naturais que, basicamente, garantiam a vida, a propriedade e o direito à autodefesa. (MESSARI e NOGUEIRA, 2005, p. 68)

Para o jurista Emmerich de Vattel, os homens fazem parte de uma sociedade global e, portanto, possuem responsabilidade uns com os outros. No entanto, a responsabilidade do indivíduo deve ser transferida para o Estado, pois o Estado é o legítimo representante da sociedade civil e é ele quem deve dar assistência, em caso de necessidade, aos outros Estados.

Cumpra ressaltar que para os autores da tradição liberal, a solução na diminuição dos conflitos não se dá com a construção de um governo mundial, mas com a construção de boas instituições que garantam a liberdade e o bem-estar social.

Já Kant propunha a criação de uma associação de Estados organizados em princípios constitucionais fundamentados no conceito de cidadania. O objetivo, segundo Kant, era alcançar um estado pacífico nas relações internacionais, onde os indivíduos tenham o dever de buscar o bem comum. Acreditava ser possível aos Estados renunciarem ao uso da força e a usá-la somente em situações excepcionais.

No século XIX surgem as primeiras organizações internacionais voltadas para a cooperação em áreas técnicas, como saúde e comunicações. Segundo Messari e Nogueira:

Essa é considerada, igualmente, a época de ouro do Direito Internacional. Multiplicam-se normas, práticas e instrumentos jurídicos nas relações entre os Estados, consolidando a noção de que o direito positivo, ou seja, resultante da vontade e das decisões dos Estados, e não o Direito Natural – derivado da capacidade de a razão apreender princípios morais transcendentais- é, de fato, a base sobre a qual se deveria regular o relacionamento entre soberanos. (MESSARI; NOGUEIRA, 2005, p. 72)

O pensamento liberal foi utilizado para explicar as relações internacionais pós-Primeira Guerra Mundial. A Liga das Nações foi criada em 29 de abril de 1919, no âmbito da Conferência de Paz de Paris, onde as potências vencedoras da guerra negociaram os acordos que ordenariam o sistema internacional dali em diante. Foi a primeira organização internacional criada com o objetivo de manter a paz por meio de mecanismos jurídicos institucionalizados em sua Convenção e aplicados por órgãos criados para este objetivo.

No entanto, a Liga das Nações não foi suficiente para impedir que outra guerra catastrófica se estabelecesse 30 anos depois. Contudo, apesar de seu fracasso deve ser vista como um passo determinante na construção de uma ideia de organização internacional indispensável, na contemporaneidade, para as relações internacionais.

A partir do pós-Segunda Guerra Mundial o liberalismo foi novamente utilizado para dar reflexão a construção de organismos multilaterais que teriam o condão de regular as relações interestatais.

Entre o pós-Segunda Guerra e os anos 70 do século XX, o liberalismo se fundou em estudar as organizações internacionais e examinar como estas poderiam contribuir para o avanço da cooperação entre os Estados. O pensamento liberal voltou a ocupar posição de destaque a partir da publicação dos dois livros de Robert Keohane e Josef Nye.

Nesta época as economias nacionais estavam mais intensificadas pelo avanço das comunicações e das transações financeiras comerciais volumosas, isto demonstrava que acontecimentos que ocorriam em um país produziam efeitos concretos em outro.

Segundo Messari e Nogueira (2005, p. 81) “A característica mais nova dessa política mundial em transição era a emergência de atores não estatais desempenhando papéis às vezes mais relevantes que os Estados em decisões sobre investimentos, tecnologia, mídia, etc”.

Os autores Keohane e Nye entendiam que não era mais possível estudar as relações internacionais sem levar em consideração os novos atores nos modelos de análise. O comportamento Estatal não era o único modelo a ser estudado. Os dois autores se propuseram a mostrar como a interdependência era uma fonte de conflito e um recurso de poder. Afirmavam que o realismo não possibilitava a compreensão da política mundial em um mundo complexo e interdependente, mas, ao mesmo tempo, diziam que sua teoria complementava o realismo ao incorporar as mudanças nas formas em que o poder era exercido contemporaneamente. (MESSARI; NOGUEIRA, 2005).

A interdependência refere-se a situações que geram efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países e sempre geram ônus para todos os envolvidos. Na verdade os Estados procuram manter seu controle sobre os fatores determinantes de seu desempenho econômico e tendem a desconfiar das incertezas geradas pela dependência externa. Para Messari e Nogueira (2005), os estudiosos dessa temática, Keohane e Nye constatam que o grau de integração e a complexidade da economia internacional tornam o aprofundamento de interdependência inevitável, forçando os Estados a buscarem mecanismos para lidar com seus efeitos negativos.

Segundo os autores, a vulnerabilidade se agrava de forma determinante quando encontramos assimetrias na interdependência, o que ocorre quase sempre na maioria dos casos. E é uma assimetria diferente da tradicional visão sobre o equilíbrio de poder. Entendem os autores que o poder não pode ser exercido uniformemente no conjunto das áreas que compõem as relações externas de um país, mas é necessário considerar as assimetrias em cada área específica de negociação. Separam-se as áreas de relacionamento entre os países para mediar às diferenças de poder em cada uma dessas áreas, ou seja, não basta a superioridade militar e econômica para determinar o resultado.

Nos anos 1980 o cenário internacional experimentou mudanças, principalmente com a retomada da Guerra Fria e o “esvaziamento dos foros multilaterais de negociações internacionais enfraqueceram a perspectiva da interdependência complexa” (SARAIVA, 2010, p. 233). Neste cenário Keohane revisa seus estudos e o reorienta para outro diálogo com o neorealismo e incorpora duas premissas: o cenário internacional anárquico e a dimensão egoísta e racional dos Estados.

Para Keohane *apud* Saraiva (2010), não basta à existência de interesses mútuos para levar a cooperação, muitas vezes os atores discordam e a cooperação resulta de esforços de adaptação de suas condutas às preferências dos outros e pode até mesmo ser uma cooperação hegemônica.

O papel dos regimes internacionais na estruturação da cooperação é fundamental nas relações internacionais. Para isso seriam construídos por Estados, à medida de seus interesses próprios egoísticos e pela defesa de sua soberania e em funcionamento podem afetar as expectativas e os valores em jogo.

O autor vincula os regimes internacionais com o aumento da cooperação em um cenário anárquico e entende ser possível esta cooperação partindo do pressuposto que ao tomar suas decisões os atores devem levar em conta as opções dos outros atores envolvidos. Ele emprega para isso a teoria dos jogos e a teoria dos bens coletivos para construir a funcionalidade dos regimes. E conclui que apesar dos limites os regimes podem estabelecer-se a partir de trocas de informações, acordos ou ainda por iniciativa de potências hegemônicas. Para Saraiva:

Dentro da visão do autor, a anarquia existente seria então mitigada pelos regimes internacionais e pela cooperação uma vez que, por um lado,

constrangeriam as ações dos Estados e, por outro, trariam maior grau de previsibilidade de regularidade nos comportamentos de outros atores e a decorrente previsibilidade. Os regimes internacionais reforçariam os interesses de mais longo prazo dos Estados e facilitariam a previsibilidade do comportamento dos atores, o que evita o temor dos Estados de cooperar que pode acontecer em uma situação de incerteza. (SARAIVA, 2010, p. 235)

Na década de 1980, Keohane aprofunda seus estudos no papel das instituições políticas internacionais que subsidiariam o compromisso assumido pelos atores em torno das normas e convenções. Entende que o comportamento estabelecido pelos atores é o reflexo de regras, normas e convenções estabelecidas e que as instituições possuem um papel fundamental ao colaborarem com os Estados na definição de suas ações nos campos da cooperação e da discórdia.

Para Saraiva (2010), os Estados podem não se sentirem constrangidos e também não ignorarem a influência das instituições sobre seu poder, mas suas ações dependeriam em grande medida dos acordos vigentes. Por isso, as instituições podem aumentar a comunicação entre os atores e as informações de um sobre os outros gerando assim um conhecimento e uma previsibilidade o que aumenta o controle sobre o cumprimento de compromissos, ou seja, as instituições podem afetar as formas nas quais os estados tomam suas decisões, gerando uma maior confiabilidade nas relações.

## **CAPÍTULO II - REGIME INTERNACIONAL DO COMÉRCIO**

### **2.1 HISTÓRICO DA OMC: CONSTRUÇÃO E EVOLUÇÃO DO SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO**

O Comércio é considerado o mais antigo vínculo econômico entre os povos e que exerceu um papel importante ao longo da história. Já foi considerado a principal receita dos impérios e vários países tiveram seu desenvolvimento atrelado a rotas comerciais da África e da Ásia.

No pensamento econômico duas correntes explicam o comércio sobre diferentes ângulos. São as correntes liberal e mercantil.

Na perspectiva liberal a criação de riquezas é fruto da combinação eficiente dos fatores de produção, possível apenas com a supressão das restrições ao funcionamento do mercado. O pensamento liberal pós século XVIII sofreu grandes mudanças, mas manteve a crença de que “a especialização gera ganhos de eficiência e aumenta a renda nacional”. (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 10).

Já os mercantilistas têm uma visão mais negativa do comércio internacional. Segundo Alberto Amaral:

Ressaltam que a especialização e a interdependência tornam os Estados inseguros, dependentes e vulneráveis aos acontecimentos externos. As tensões políticas e econômicas criadas pelo comércio internacional são, com frequência, causas que restringem a ação dos governos na gestão dos assuntos internos (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 11)

Assim, na visão mercantilista a especialização gera a insegurança, sendo que o governante tem a função de afastar os riscos impostos pelo mercado através da adoção de políticas que valorizem a união interna.

A ordem econômica do segundo pós-Guerra fundou-se na hegemonia Norte Americana que percebeu que seu exercício não poderia basear-se somente no uso da força. Para continuar sua hegemonia fazia-se necessário também aceitar as reivindicações dos demais países, denominados de países amigos. Para isso, a criação de instituições poderia facilitar a estabilidade das relações econômicas e conferir legitimidade às decisões tomadas.

A Conferência Monetária e Financeira de Bretton Woods, de julho de 1944, foi a responsável por traçar uma nova ordem econômica mundial do pós-Guerra. Foram criados, a partir da Conferência, o Fundo Monetário Internacional, FMI e o Banco Internacional, mais tarde denominado de Banco Mundial. Estas duas instituições visavam eliminar os obstáculos das relações econômicas do pós-Guerra.

O FMI tinha como objetivo estimular a cooperação internacional e a estabilidade cambial que levaria, segundo o entendimento da época, à expansão do comércio internacional. O Banco Mundial tinha como objetivo prestar auxílio aos países pobres para evitar que seus déficits convertessem em uma crise econômica global.

Em 1947, em Havana, com o propósito de complementar os regulamentos propostos em Bretton Woods, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego que disciplinava vários temas e instituía a Organização Internacional do Comércio, a OIC.

A criação da OIC, com o intuito de regular o comércio mundial que se baseou nos princípios do multilateralismo e do liberalismo, fracassou, pois os EUA não a ratificou sob o temor de que a aprovação restringiria a soberania do país no que dizia respeito ao comércio internacional.

Na tentativa de contornar a situação, os EUA propuseram em 1947, negociações tarifárias chegando a um acordo provisório, juntamente com 23 países participantes, o denominado Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o GATT. Nasce assim o Sistema Multilateral do Comércio com o objetivo de estimular e proteger o livre fluxo de bens, serviços e mercadorias entre os Estados participantes, sem nenhum poder de decisão porque se tratava tão somente de um foro de discussões.

### **2.1.2– O Acordo Geral de Tarifas e Comércio – o GATT**

O GATT objetivava estimular o comércio por meio da redução de barreiras alfandegárias, já que os regimes monetário e comercial criados para combater o protecionismo e dinamizar o intercâmbio econômico não tinha alcançado seu êxito na década de 1940.

Assim, o GATT, segundo Robert Keohane *apud* Alberto Amaral, “tornou-se o veículo principal a incentivar a intensificação dos fluxos econômicos com redução das barreiras alfandegárias ao comércio internacional de bens industrializados” (KEOHANE *apud* AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 401).

Acrescenta ainda o Autor que:

O Acordo Geral de Tarifas e Comércio, que em princípio seria provisório, acabou por originar uma organização internacional de fato, com Secretariado estabelecido em Genebra e um diretor geral que, em várias ocasiões, agiu com grande competência e imaginação no encaminhamento dos problemas e na busca de alternativas para os impasses havidos durante as negociações. (AMARAL JÚNIOR, 2011, p. 402).

Formalmente o GATT era apenas um acordo, contudo tornou-se um órgão internacional e foi sendo implementado ao longo dos anos, por oito rodadas de negociações multilaterais, quais sejam: Rodada Genebra em 1947, Rodada Annecy em 1949, Rodada Torquay em 1951, Rodada Genebra em 1956, Rodada Dillon de 1960 a 1961, Rodada Kennedy de 1964 a 1967, Rodada Tóquio de 1973 a 1979 e, por fim, Rodada Uruguai de 1986 a 1994.

As cinco primeiras rodadas tinham a forma de negociações bilaterais, ou seja, os países negociavam, dois a dois, com muitos outros de uma vez. Somente à partir da Rodada Kenedy, iniciaram-se os acordos multilaterais.

As rodadas tinham como objetivo reduzir os direitos aduaneiros com a concessão de tarifas recíprocas, porém isto não aconteceu com as seis primeiras. A sétima, a rodada de Tóquio que ocorreu entre 1973 e 1979 foi a que mais apresentou desempenho, pois reduziu as barreiras não tarifárias que garantiam a proteção à produção nacional e *troux*e novos acordos. A rodada Uruguai iniciou-se em Punta Del Este em 1986 e finalizou-se em Marrakesh em 1994.

A rodada Uruguai foi muito além das demais, incluindo regras nos setores da agricultura, têxtil, serviços e propriedade intelectual. A reunião mais importante

desta rodada aconteceu em 1994 em Marrakesh e contou com a participação de 125 países, dando surgimento a Organização Mundial do Comércio, a OMC, com regras que viriam a substituir as regras do GATT e foi vista como o relançamento das negociações multilaterais comerciais internacionais.

Dentre os motivos de constituição da Rodada Uruguai o mais importante foi a insatisfação dos países signatários com o Código sobre Subsídios onde se concluiu que os subsídios e medidas compensatórias deveriam abranger todas as suas modalidades referentes ao comércio. Havia dois grupos que divergiam. Um grupo liderado pelos EUA que defendiam uma regulamentação sobre subsídios mais restrita, ou seja, uma liberalização total e outro grupo liderado pela Comunidade Europeia que defendia restrição dos subsídios para área da agricultura ou produtos agrícolas e não para todas as áreas do comércio como defendida pelo grupo liderado pelos norte-americanos.

A nona rodada de negociações, denominada de Rodada Doha teve seu início em 2001 na IV Conferência Ministerial da OMC, em Doha, no Catar. A rodada tem como objetivo proporcionar a diminuição do protecionismo comercial e das barreiras alfandegárias e ainda resolver questões referentes a patentes comerciais.

Durante o lançamento ocorreram negociações envolvendo 142 países que se dividiram em dois blocos: o bloco dos países desenvolvidos e o bloco dos países em desenvolvimento. Foi acordado neste encontro a quebra de patentes sobre medicamentos de uso exclusivo de determinados laboratórios em caso de riscos a saúde pública.

A Rodada Doha se estende até os dias atuais e seu maior impasse entre os dois blocos presentes é no que se refere às ações para diminuir ou extinguir as tarifas alfandegárias. Os países em desenvolvimento querem a diminuição da cobrança de impostos sobre os produtos agrícolas que exportam para os países desenvolvidos. Já o bloco dos países desenvolvidos quer uma diminuição na cobrança de tributos sobre os seus produtos industrializados.

A Rodada Doha estava paralisada desde 2008 e em dezembro de 2013, na Conferência Ministerial da OMC em Bali, na Indonésia avançou um pouco nas negociações. Foi acordado um pacote que compreende três pilares: agricultura, com

um compromisso de reduzir os subsídios às exportações; a ajuda ao desenvolvimento, que prevê uma isenção crescente das tarifas alfandegárias para os produtos procedentes dos países menos desenvolvidos, e a facilitação de intercâmbios, que pretende reduzir a burocracia nas fronteiras.

Críticos advertem que o acordo de Bali representou menos de 10%(dez por cento) do ambicioso programa de reformas iniciado em Doha, que visam discutir regras para tornar mais ágil o comércio entre os países., mas mesmo assim muitos negociadores temeram pelo futuro da própria OMC em caso de novo fracasso.

A construção do sistema multilateral se deu a dois fatores importantes: a institucionalização das sociedades internacionais (criação da OIC, do GATT e da OMC) e a crescente liberalização do comércio internacional.

O GATT enfrentou problemas e um desses era a liberdade que os países participantes tinham de se aderirem somente à parte que lhe interessava. A rodada Uruguai definiu que somente fariam parte da OMC os países que aceitassem o conjunto como um todo e não apenas as partes que lhe interessassem.

As regras do GATT, no que diz respeito à liberalização do comércio internacional foram todas validadas pela OMC. Tais regras objetivavam a abertura do mercado internacional com a liberalização das trocas entre os Estados Membros.

Essas regras foram balizadas em três princípios: redução das taxas das tarifas aduaneiras como instrumento de proteção do comércio internacional e convencer os países, que ainda não possuíam tarifas consolidadas, a adota-las; estender indiscriminadamente qualquer nova tarifa ou benefício a todos os membros participantes; garantir que os produtos importados, após a entrada no país, não sofra qualquer discriminação.

A partir destes três princípios surgiram as regras básicas estabelecidas pelo GATT: Tratamento Geral de Nações Mais Favorecidas (NMF), Lista das Concessões, Tratamento Nacional, Transparência e Eliminação das Restrições Quantitativas, bem como as exceções permitidas, que foram ratificadas quando do nascimento da OMC.

### **2.1.3- Organização Mundial do Comércio - OMC**

Da Rodada Uruguai, iniciada em 1986 e que se prolongou até 1994, surgiu a Organização Mundial do Comércio, a OMC. Primeira organização pós-Guerra Fria, a OMC que objetiva a fluência do comércio, de maneira livre, previsível e regular. Para isso, administra os acordos comerciais se apresentando como um fórum de negociações comerciais e legitimada para dirimir conflitos.

As negociações na OMC acontecem através de rodadas. Atualmente estamos na 9ª (nona) rodada de negociações, a Rodada Doha, iniciada em 2001, na capital do Catar, Doha. Esta rodada tem como objetivo central o promover o interesse dos países em desenvolvimento e vem encontrando dificuldades para sua conclusão, principalmente no que concerne às negociações envolvendo subsídios agrícolas e bens industrializados, pois os países em desenvolvimento querem a redução dos subsídios enquanto os países desenvolvidos querem maior acesso a mercados.

A OMC é dotada de personalidade jurídica, diferentemente do GATT que se tratava de um Acordo, e conta com instrumentos institucionais para o exercício de sua função. Possui os Estados e Territórios como seus membros que se comprometem a respeitar as regras impostas pela Organização, ou seja, suas regras devem ser acatadas por todos os membros signatários.

Celso Lafer *apud* Alberto Amaral Júnior (2011, pág. 407) “esclarece que o sistema da OMC contém, além de normas de comportamento, normas de organização, isto é, normas que conduzem juridicamente à convergência dos Estados para a promoção de propósitos comuns”.

Salienta ainda Celso Lafer *apud* Alberto Amaral Júnior (2011) que à OMC incumbe administrar regras e seu sucesso depende da aceitação e observância das normas instituídas.

Além do mais, a OMC trouxe como grande novidade em relação ao GATT, o Órgão de Solução de Controvérsias, responsável por dirimir conflitos entre os países signatários e até autorizar suspensão de concessões comerciais.

O principal objetivo da OMC é a promoção do desenvolvimento do comércio mundial, pois o comércio conduz o crescimento e para que isso aconteça conta com alguns instrumentos como um ambiente institucionalizado de negociações

multilaterais comerciais e a consolidação de um sistema de solução de conflitos entre os Estados.

As principais economias do planeta integram a Organização Mundial do Comércio, no entanto, alguns Estados influentes no comércio mundial somente ingressaram na organização após sua criação, como a China, por exemplo.

A OMC, segundo dados divulgados em 2008, é formada por 153 membros, principalmente Estados, mas também Organizações Internacionais que representam o comércio mundial. Há ainda alguns países na condição de observadores.

A OMC adotou os princípios inspiradores do GATT. Segundo Alberto Amaral “Não existe, assim, solução de continuidade entre o GATT e a OMC, mas indispensável aperfeiçoamento institucional. Preservou-se a intenção de liberalizar o comércio internacional e combater o recrudescimento do protecionismo.” (AMARAL, 2011, p. 408).

O GATT já adotava o princípio da igualdade entre os Estados objetivando alcançar o multilateralismo nas relações comerciais. Deste princípio, dois outros princípios derivam: o princípio da reciprocidade e o princípio da não discriminação.

Pelo princípio da reciprocidade os Estados deverão ofertar o mesmo tratamento recebido pelos demais Estados. O princípio da nação mais favorecida fundamenta-se no princípio da reciprocidade e segundo Alberto Amaral “toda vantagem, favor, imunidade ou privilégio referentes a direitos aduaneiros deverão ser concedidos aos produtos similares comercializados com as outras partes contratantes”. (AMARAL, 2011, p. 409).

Neste sentido também preceitua Marcelo Varela:

Justifica-se na regra de que todos os benefícios alfandegários ou não alfandegários concedidos a um Estado devem ser automaticamente estendidos a todos os membros. Comporta exceções, como os benefícios concedidos no contexto de sistemas regionais de integração (como o Mercosul, União Européia e NAFTA). (VARELLA, 2011, p.320).

Já pelo princípio da não discriminação aos Estados são vedados tratamento diferenciado com seus parceiros comerciais. O princípio do tratamento nacional se fundamenta no princípio da não discriminação e “obriga o Estado a não oferecer tratamento não menos favorável aos produtos importados que aos produtos produzidos em seu próprio território” (VARELLA, 2011, p. 320).

A proibição prevista no princípio do tratamento nacional é indispensável para a comercialização dos produtos importados no mercado doméstico, pois proíbe a edição de leis e atos administrativos que elevem o preço do produto importado em relação ao nacional.

Há ainda o princípio da transparência que defende a obrigação de publicação de regulamentos, leis e regras de aplicação geral no comércio para que haja uma fiscalização pelas demais partes envolvidas.

Segundo Alberto Amaral:

A transparência, que se tornou regra fundamental no GATT e na OMC impõe aos membros o dever de informar, de modo amplo, o conteúdo da política comercial adotada. As medidas econômicas internas, como a concessão de subsídios a certo setor industrial ou a restrição ao ingresso de bens estrangeiros, extravasam o âmbito doméstico, afetando as exportações de outros países. Vigora, por isso, a obrigação dos membros da OMC de publicar leis, regulamentos, decisões judiciais e regras administrativas, que poderão repercutir nos fluxos internacionais do comércio. (AMARAL JÚNIOR, 2011, p. 409).

O princípio do tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento é fruto da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e desenvolvimento, a UNCTAD, criada para atender as reivindicações dos países do Sul que buscavam a criação de acordos mais compreensivos para os países em desenvolvimento.

### **2.1.3.1 – Estrutura Institucional da OMC**

Estruturalmente a OMC possui uma Conferência Ministerial que é formada por representantes de todos os países membros e é o órgão soberano nas deliberações. Abaixo da Conferência há o Conselho Geral que é um órgão

permanente de negociações internacionais, compostos pelos representantes dos Estados.

O conselho Geral pode aprovar os relatórios realizados pelo Órgão de Revisão de Políticas Comerciais. Os membros do Conselho Geral somente podem negar um relatório por meio do consenso negativo, isto é, um relatório somente poderá ser negado se todos os membros do conselho votar por sua não aceitação.

O Conselho Geral pode também conceder uma dilação de prazo para a implementação dos acordos aos membros que tenham maior dificuldade, como no caso dos países em desenvolvimento. Neste caso, a decisão deve ser tomada por consenso.

Este Conselho tem a função fiscalizatória de três outros conselhos que lhes é subordinado: Conselho sobre Comércio de bens, Conselho do Comércio de Serviços e Conselho sobre os Direitos da Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio.

Há ainda o órgão de Revisão de Políticas Comerciais que é o órgão que possui a finalidade de analisar as políticas comerciais e solucionar controvérsias, evitando que estas sejam submetidas ao Órgão de Solução de Controvérsias. É responsável, ainda, pela elaboração de relatórios periódicos sobre o cumprimento dos acordos. Os membros da OMC também precisam informar toda a mudança legislativa referente às políticas comerciais para que o órgão de revisão as analise.

Compõe ainda a estrutura da OMC o Órgão de Solução de Controvérsias, composto por integrantes do Conselho Geral, responsável em regulamentar as controvérsias e promover a eficácia dos acordos de competência da OMC.

Fazem parte, ainda, da OMC, diversos Comitês, que estão subordinados aos Conselhos, como por exemplo, o Comitê de Comércio e Ambiente, Comitê de Orçamento, Finanças e Administração, dentre outros.

### **2.1.3.2 - A solução de controvérsias na OMC**

O direito tem a função de dirimir conflitos ou com uma ação preventiva ou com uma ação sucessiva, ou seja, tentando impedir que os conflitos apareçam ou colocando fim a eles.

Segundo Bobbio *apud* Alberto Amaral:

Pode-se falar corretamente de paz através do direito ou de estado jurídico de paz quando houver, simultaneamente, regras sobre a instituição dos acordos e sobre as providências que deverão ser observadas caso os acordos não sejam cumpridos por um dos contraentes. É preciso, enfim, que existam regras sobre a validade, mas também sobre a eficácia dos acordos, já que, se a eficácia das promessas não estiver garantida, os acordos, ao invés de serem instrumentos de paz, se convertem com frequência em novas ocasiões de conflito ou de guerra. (BOBBIO *apud* AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 58).

No direito interno existem órgãos encarregados da aplicação de regras jurídicas. Já no Direito Internacional não há uma autoridade superior aos Estados legitimada a solucionar os conflitos de maneira compulsória.

Segundo Alberto Amaral, o princípio *Kompetenz-Kompetenz*, desenvolvido pelo Direito Alemão utilizado para designar a aptidão que a Suprema Corte possui para determinar sua competência de atuação, bem como pra traçar os limites das atribuições das instâncias jurisdicionais inferiores não foi puramente transposto para o Direito Internacional, somente no que tange aos Tribunais arbitrais e às Cortes Judiciárias foram outorgadas a faculdade de resolução dos conflitos, porém, no âmbito interno não há um tribunal dotado de competência obrigatória para assegurar o cumprimento da decisão ou a resistência em implementá-la. (AMARAL JÚNIOR, 2008, P. 59).

Neste contexto, Alberto Amaral dispõe que a controvérsia “consiste em um desacordo, na divergência de opiniões ou na oposição de pontos de vista entre dois ou mais sujeitos de direito” (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 59)

A utilização da expressão Controvérsia Internacional é utilizada para definir conflitos de interesses de qualquer natureza entre os envolvidos, podendo ser tanto de divergências de interpretação de normas internacionais, quanto de situações factuais, onde, por ausência de uma norma internacional que as regule, surge a necessidade de estabelecer uma regulamentação ou criação de uma nova regra.

Segundo John Jackson *apud* Alberto Amaral, as técnicas diplomáticas de solução pacífica de controvérsias se classificam em: solução por meio da negociação de acordos, que guarda relação com o poder das partes (*power-oriented*) e a decisão com base em regras aceitas pelos litigantes (*rule-oriented*). Pela técnica diplomática o Estado mais forte tende a obter sucesso por meio de ameaças abertas ou veladas a outros governos. Os pequenos países receiam com o confronto porque temem ser

alvo de medidas que afetem as suas exportações a mercados que são dependentes. Já pela técnica da negociação baseada em normas aceitas pelos envolvidos, há uma delegação a um terceiro para resolução da disputa pela aplicação da regra, anteriormente aceita, ao caso concreto. Na maioria dos casos as duas técnicas se misturam e a ausência de regras deixa a solução do conflito dependente da boa vontade e dos interesses da parte mais forte. (JACKSON apud AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 61).

John Jackson *apud* Amaral ainda dispõe:

A história da civilização pode ser descrita como uma evolução gradual do modelo *power-oriented* do estado de natureza para o modelo *rule-oriented* tanto no nível interno quanto nas relações internacionais. Sem ignorar o significado do poder político e econômico nas modernas democracias, Jackson nota a tendência de consolidação do modelo *rule-oriented*, presente no monopólio do uso da força pelos sistemas legais. Em ritmo diferente, a mesma evolução parece ter lugar no cenário internacional, ainda que retrocessos tenham sido observados em período recente. A criação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, assim como a celebração do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, nos anos subsequentes à Segunda Grande Guerra, exemplificam o esforço de elaboração de um modelo orientado pelas regras no plano econômico internacional. Não se deve esquecer, contudo, que o poder dos Estados Unidos moldou as instituições econômicas a partir dos valores liberais que defendiam a supremacia do livre mercado. (JACKSON *apud* AMARAL JÚNIOR, 2008, p.61)

O modelo *rule-oriented* favorece uma maior estabilidade e previsibilidade nas atividades Estatais com o estabelecimento de regras previamente aceitas pelas partes envolvidas. No plano econômico internacional a criação de regras, princípios, acordos e normas justificam a opção pelo modelo, o que favorece uma participação, tanto popular quanto parlamentar na formulação de políticas externas.

As organizações internacionais que se proliferaram no Século XX exerceram influência profunda na solução de controvérsias, adotando procedimentos flexíveis, com redução da formalidade, privilegiando os canais diplomáticos em detrimento dos jurisdicionais. Há ainda organizações que dispõem de tribunais formais e são dotadas de personalidade jurídica de direito internacional, sendo a Organização Mundial do Comércio um exemplo deste tipo de organização.

A Carta da ONU, de 1945, em seu artigo 1º incluiu a solução pacífica de controvérsias entre seus objetivos. Já o artigo 33.1 dispõe que:

as partes em uma controvérsia que possa vir a constituir ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão antes de tudo chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial,

recurso a entidades ou acordos regionais ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha.

Assim, a solução de controvérsias nas relações internacionais demonstra um grande progresso, pois se utiliza de várias formas para dirimir os conflitos, como as negociações diplomáticas, a arbitragem, a mediação, ou seja, não é relevante distinguir qual o modo adotado para a resolução da controvérsia, o que interessa é a busca pela manutenção da paz e da segurança internacional, sem o uso da força.

A solução de controvérsias na OMC foi estabelecida pela Carta de Havana, no Capítulo VIII, com o intuito de combater o uso de medidas unilaterais no campo econômico. O Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o GATT, já disciplinava acerca do assunto desde 1947, no entanto, a Carta concebeu dispositivos mais bem elaborados do que o GATT. Regulou a realização de consultas, com a possibilidade de submeter o caso à arbitragem em caso de fracassarem as tentativas diplomáticas.

O GATT não se preocupou com a solução pacífica de controvérsias. As disputas eram resolvidas pela via diplomática por intermédio das partes contratantes. No entanto, avançou-se na constituição de um mecanismo de solução de controvérsias onde a diplomacia foi cedendo a formas jurisdicionais mais complexas, com a delegação a um terceiro incumbido de dirimir as controvérsias.

Segundo Alberto Amaral:

O GATT privilegiou os métodos diplomáticos de solução de disputas e ignorou por completo a alternativa, contemplada pela Carta de Havana, de formular pedido de parecer consultivo à Corte Internacional de Justiça. Os artigos XXII e XXIII regularam o procedimento de solução de disputas, cujo início se verifica com a reclamação que infringiu algum dispositivo do Acordo. A fase de consultas reúne o reclamante e o reclamado, que participam de negociações diplomáticas, a fim de encontrar uma solução para o caso. Fracassadas as consultas, começavam as investigações que culminariam na recomendação da mudança da política comercial do reclamado e na condenação deste pelas partes contratantes, quando a infração às regras estivesse plenamente caracterizada. O art. XXIII consente que as partes contratantes autorizem a suspensão de concessões em circunstâncias de indiscutível gravidade que justifiquem esta providência. (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 94).

Na década de 1950 o sistema do GATT adotou o procedimento de painéis, onde a divergência era submetida e as partes envolvidas eram proibidas de participar. Desta forma, os EUA e o Reino Unido perderam a condição de membros automáticos nos painéis. O órgão de solução de controvérsias do GATT atuava apenas como

facilitador da negociação se eximindo do julgamento da controvérsia, permanecendo assim durante muitas décadas, inativo e incapaz de conter a difusão das barreiras não tarifárias.

Em 1979 reconheceu-se o papel da conciliação, contudo, permaneceu a ambiguidade quanto à possibilidade de o vencido requerer a instauração de painel, caso fracassasse a conciliação.

O sistema de solução de controvérsias do GATT evoluiu para um sistema jurisdicionalizado e apesar de duras críticas sofridas por aqueles que acreditavam na diplomacia como a forma mais viável, esta juridicidade era tida como necessária, principalmente no que concerne a fixação de limites temporais precisos aos procedimentos submetidos à consulta e a adoção de relatórios pelos painéis sem o envolvimento das partes contratantes.

Dentre as críticas dirigidas ao sistema de solução de controvérsias do GATT estava “a lentidão em se adotarem as recomendações constantes dos relatórios e o descumprimento parcial ou total da decisão proferida”. (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 98)

O sistema de solução de controvérsias do GATT, apesar das críticas sofridas se revelou “capaz de assegurar o equilíbrio entre o direito e as obrigações das partes” (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 98)

A implementação das decisões sempre foi uma questão a ser enfrentada pelos sistemas de solução de controvérsias, desde o GATT até os dias atuais com a OMC. Das demandas julgadas pelo GATT a resistência em cumprir as recomendações feitas sempre se apresentou como empecilho para a sedimentação do sistema, acabando por limitar sua atuação.

Neste sentido, Alberto Amaral

A crença de que o cumprimento das regras é indispensável para manter o respeito a tudo quanto houvera sido convencionado e o desejo de superar as debilidades do mecanismo de resolução de disputas existente converteram a reforma do sistema de solução de controvérsias em um dos principais temas da Rodada Uruguai. O resultado das mudanças que vieram a ocorrer tem origem em complexas relações entre os Estados no plano internacional e entre os governos e o setor privado no nível doméstico. O movimento de reforma contou com a participação dos Estados Unidos, das nações

européias e das principais indústrias sediadas nesses países. (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 99)

Os países europeus e os EUA protagonizaram a maioria das demandas submetidas ao GATT. Os EUA viam o sistema com forte grau de legalidade, enquanto os europeus preferiam as vantagens das instituições diplomáticas para a resolução dos conflitos. Os americanos buscavam a introdução de regras mais rígidas capazes de compelir o vencido a cumprir as decisões dos painéis. Já os europeus vetaram inúmeras decisões dos painéis submetidas ao conselho do GATT e interessava no retardamento da redução das barreiras tarifárias.

Pressionado internamente por empresários preocupados com o déficit comercial e que buscavam a abertura de mercados externos, o governo americano foi pressionado a adotar ações unilaterais revogando os benefícios concedidos às partes contratantes do GATT que se recusavam a cumprir as obrigações recomendadas e começou a impor sanções comerciais, unilateralmente, contra a prática de medidas protecionistas estrangeiras independentemente do pronunciamento do GATT sobre a licitude da reclamação formulada. O uso deste mecanismo unilateral foi bastante debatido durante a Rodada Uruguai, vez que o intuito era o combate do unilateralismo pela reforma do sistema de solução de controvérsias. Durante a Rodada, os Europeus aderiram ao sistema e vislumbraram as vantagens oriundas deste, concomitantemente com os países em desenvolvimento, que passaram a apoiar o sistema em busca da limitação do protecionismo utilizado pelos países mais desenvolvidos. (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 100).

A OMC trouxe mudanças aos artigos XXII e XXIII do GATT. O órgão de solução de controvérsias da OMC autorizou a criação de painéis, adotou o relatório elaborado por estes painéis e pelo Órgão de Apelação e passou a supervisionar as recomendações sugeridas e ainda autorizar a suspensão de concessões comerciais, diferentemente do proposto pelo GATT.

Com o órgão de solução de controvérsias da OMC houve uma transição do sistema do GATT, predominantemente diplomático, para um sistema muito mais organizado em torno de regras jurídicas.

A realização de consultas, o pedido de constituição de painéis, a fixação de prazos, trouxeram inúmeros benefícios para a solução de controvérsias que definiu

um procedimento muito mais organizado, pautado em regras claras e com prazo fixado previamente para os procedimentos.

Outra inovação do OSC foi à criação do Órgão de Apelação, sendo que o recurso submetido a este órgão somente pode versar sobre questões de direito e de interpretação dos textos legais e deve ser interposto pelas partes envolvidas na disputa. Este Órgão exerce um controle de legalidade ao verificar a interpretação do direito aplicável ao caso concreto.

Neste sentido preceitua Alberto Amaral:

A atividade do Órgão de Apelação, já se observou, guarda semelhança com a função que a Corte Suprema desempenha nos ordenamentos jurídicos domésticos no tocante à unificação do significado das normas jurídicas. Concorreu para este desiderato a decisão em favor da colegialidade, consagrada no artigo 17.1 do ESC e nos procedimentos de trabalho posteriormente elaborados. Formou-se, devido à coerência das decisões, uma verdadeira jurisprudência, orientada pela busca, muitas vezes explícita, de manter o equilíbrio do sistema pela preocupação com a unidade, estabilidade e efetividade que devem caracterizá-lo. Se o relatório do painel ou do Órgão de Apelação vier a ser adotado, o membro que violou as suas obrigações notificará o OSC a respeito das medidas que serão executadas para propiciar o cumprimento da decisão. (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 102).

O órgão de Apelação procura assim unificar o significado das normas jurídicas em busca de coerência para as decisões, buscando unidade para as soluções e evitando possíveis contradições que os relatórios dos painéis podem ensejar.

O acordo sobre Regras e Procedimentos Aplicáveis à solução controvérsias, o ESC, resultante da Rodada Uruguai prevê ainda a possibilidade de aplicação de suspensão das concessões ou de outras obrigações estabelecidas no acordo da OMC. O ESC também disciplina o procedimento da sanção a ser aplicada.

Segundo Alberto Amaral:

regulou, assim, o uso da força econômica: indicaram-se as causas que a legitimam, os sujeitos habilitados a utilizá-la, as regras que serão obrigatoriamente seguidas e o quantum de força que o sistema admite, na esperança de subordinar a política de poder às razões do direito. (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 103)

Com o estabelecimento de sanções houve uma preocupação em estabelecer uma lógica entre a diplomacia e a lógica jurisdicional com a produção de

decisões obrigatórias para as partes envolvidas. Houve, segundo Alberto Amaral *apud* Celso Lafer, “um adensamento de juridicidade”. (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 103).

No entanto, somente os Estados e os territórios aduaneiros membros da OMC podem submeter suas controvérsias ao Órgão de Solução de Controvérsias. Contudo, nas relações internacionais em que a multiplicidade de atores transnacionais figura em diversas atividades econômicas, permanece a preocupação com os reflexos que as decisões do órgão podem acarretar para tais atividades em que não há o envolvimento estatal.

Por outro lado, o interesse da participação de atores não governamentais no órgão de solução de controvérsias causa preocupação entre os Estados sob o argumento de que a abertura demasiada para a participação de organizações não governamentais poderia acarretar um grande aumento no número de demandas o que poderia prejudicar a qualidade das decisões e ainda os países em desenvolvimento, já que a maioria das organizações não governamentais encontra-se sediadas nos países desenvolvidos.

Convém ressaltar que a jurisdição do órgão de solução de controvérsias é obrigatória para todos os países membros que a aceitaram como exclusiva para a solução das disputas em relação a violação dos acordos, no entanto, permaneceu a hipótese de solução através da diplomacia, podendo ser percebida na possibilidade das partes conciliarem e suspenderem a qualquer momento os trabalhos dos painéis.

A separação entre órgãos jurisdicionais e órgãos políticos marca a solução de controvérsias na OMC. Enquanto os painéis e o Órgão de Apelação devem analisar as pretensões deduzidas sobre o prisma jurídico, o Órgão de Solução de Controvérsias, de cunho essencialmente político, reúne todos os membros da OMC para o exercício da função de administrar o sistema e tomar decisões juridicamente obrigatórias. (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 106).

O relatório produzido pelos painéis, não havendo apelação, é adotado imediatamente pelo Órgão de Solução de Controvérsias e se torna vinculante. Para rejeitar o relatório só é possível se todos os membros assim decidirem de forma unânime, é o chamado consenso negativo, não previsto no sistema anterior do GATT, mas adotado pela OMC.

## **2.2 - O Procedimento de solução de controvérsias**

No ESC não há qualquer artigo que disponha sobre a necessidade de comprovação de interesse de agir para que um membro da OMC requeira a instauração de um painel. O artigo 3.7, no entanto, parece ressaltar a necessidade da existência de vínculo entre as iniciativas de um membro e os meios mais adequados para a promoção da solução do litígio.

Assim, dispõe o art. 3.7 “Antes de apresentar uma reclamação, os Membros avaliarão a utilidade de atuar com base nos presentes procedimentos”.

Com esta disposição o artigo 3.7 parece estabelecer a necessidade de um liame entre a reclamação e a escolha dos procedimentos mais adequados.

As demandas propostas na OMC, segundo Alberto Amaral Júnior (2008, p. 108) “são de três tipos: as reclamações pelas violações das obrigações previstas nos acordos abrangidos, as reclamações de não violação e as reclamações de situação”.

Nas reclamações pelas violações das obrigações previstas nos acordos, o demandante alega que uma vantagem foi anulada ou comprometida em função do descumprimento de obrigações contraídas por parte de outro membro.

Segundo Alberto Amaral:

O artigo 3.8 do ESC, inspirado na tradição jurisprudencial do GATT, estabelece a presunção de que uma medida, que anule ou diminua uma vantagem que os acordos asseguram, incide de maneira desfavorável sobre os outros membros. Não se conseguiu, até agora, reverter esta presunção pela prova de que a infração às regras não importa na redução dos benefícios auferidos. (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 108)

Já as ações de não violação se apresentam quando há uma cláusula nos acordos comerciais bilaterais pactuados visando impedir que as barreiras não tarifárias comprometam as obrigações pactuadas em matéria de concessões tarifárias.

As demandas de situação se equivalem a uma cláusula de salvaguarda e ocorre quando o demandante alega que uma vantagem proveniente de um acordo da OMC encontra-se prejudicada ou anulada em razão de medida aplicada por outro membro.

Neste sentido, Alberto Amaral:

O exame da natureza das demandas de não violação foi feito, a título principal, pelo painel na disputa entre os Estados Unidos e o Japão sobre películas fotográficas. Tratava-se de uma contenda em que os Estados

Unidos contestaram várias medidas adotadas pelo Japão, que, segundo entendia o governo norte-americano, anulavam ou comprometiam as vantagens proporcionadas pela Rodada Uruguaí e pelas negociações precedentes. AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 109).

Assim, as demandas de não-violação, apesar de criticadas, são de grande utilidade, pois podem coibir um desrespeito ou possível desrespeito a um acordo celebrado pelos membros da OMC.

### **2.2.1 - Fases do mecanismo de solução de controvérsias**

Preliminarmente, apresenta-se oportuno delinear algumas considerações gerais sobre o funcionamento do sistema de solução de controvérsias da OMC. Assim, uma proposição didática seria a apresentação procedimental de tal mecanismo, dividindo-o em quatro etapas distintas: Consultas bilaterais, Formação do Grupo Especial, Apelação e Implementação.

#### **a) Consultas bilaterais**

Ocorre quando um membro, verificando a anulação ou redução de benefícios oriundos das normas da OMC, em virtude de obrigação assumida por outro membro no âmbito da organização, ou em caso de violação, solicita consultas bilaterais junto ao membro violador.

Antes de iniciar as consultas bilaterais, os membros da OMC, com fundamento no artigo 3.7 emitem um julgamento prévio analisando se será possível alcançar benefícios no caso de uma contenda.

A solicitação de consultas deve ser feita por escrito e com ela inicia a disputa e torna o ESC aplicável ao caso, submetendo as partes envolvidas à supervisão do Órgão de Solução de Controvérsias que é informado da solicitação. Outros membros interessados podem se juntar às partes durante o processo de consultas, no entanto deve demonstrar seu interesse.

#### **b) Formação de grupos especiais**

Encerrado o prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da data do recebimento da solicitação de consultas pelo demandado, sem que a questão tenha sido solucionada, o demandante pode requerer a formação de grupo especial que deverá ser formado na sessão do OSC imediatamente subsequente. O grupo somente não será formado se todos os membros do OSC, inclusive o demandante, se manifestar pela não formação que é a chamada regra do consenso negativo.

Neste sentido dispõe o art. 4.7 do ESC:

Se as consultas não produzirem a solução de uma controvérsia no prazo de 60 dias contados a partir da data de recebimento da solicitação, a parte reclamante poderá requerer o estabelecimento de um grupo especial. A parte reclamante poderá requerer o estabelecimento de um grupo especial dentro do referido prazo de 60 dias se as partes envolvidas na consulta considerarem conjuntamente que as consultas não produziram solução da controvérsia.

O grupo especial atua analisando os dispositivos relevantes do acordo envolvido, devendo chegar a conclusões necessárias para assistir ao OSC na elaboração de suas decisões.

O grupo especial é composto, em regra, por três especialistas denominados de painelistas e devem ser indivíduos tidos pelas partes como especialistas altamente qualificados em questões relativas ao acordo suscitado, podendo inclusive ser membros de governos nacionais ou mesmo sem qualquer vínculo com entidades governamentais. Assim, os componentes do grupo especial são escolhidos, em comum acordo, pelas partes envolvidas na disputa. Contudo, caso as partes não cheguem a um acordo no prazo de 20 dias, o Diretor Geral da OMC escolherá os componentes do grupo especial, cuja nomeação será imposta.

O funcionamento do grupo especial é detalhado pelo art. 12 do ESC, no entanto, ao grupo especial é dada certa liberdade para estabelecer procedimentos diversos dos estabelecidos, desde que não acarrete atraso para a decisão.

As deliberações do grupo especial são confidenciais e as posições adotadas pelos membros do grupo deverão ser mantidas em sigilo.

Os procedimentos adotados não podem exceder ao prazo de 6 (seis) meses, contados a partir da data de formação do grupo especial quando então deverá emitir seu relatório escrito e esclarecer seu entendimento e a aplicabilidade dos

dispositivos legais, bem como justificar, fundamentadamente, sua decisão e todas as recomendações feitas.

Elaborado o relatório, antes de torná-lo público, será divulgado às partes envolvidas para revisão do conteúdo e para que estas elaborem suas objeções e comentários. Encerradas a revisão e corrigida eventuais incorreções, o relatório é considerado final e divulgado aos demais membros da OMC.

O relatório pode não ser adotado se todos os membros, em consenso, optarem por sua não adoção, inclusive o demandante. Não sendo recusado por consenso unânime, será adotado no prazo de 60 (sessenta) dias após a divulgação de seus termos aos membros, exceto quando uma das partes notifica acerca de sua intenção de recorrer da decisão.

Havendo casos em que a medida adotada por um membro em violação as obrigações assumidas tem o poder de afetar outros membros da OMC, o que acarreta prejuízo a mais de um membro, é possível que os membros prejudicados também participe da disputa como demandantes, ou seja, é possível a participação de múltiplos demandantes e não meramente como terceiros interessados no litígio.

Segundo Mário Sérgio Araújo Braz,

Um exemplo recente desse litisconsórcio ativo internacional se deu no caso *US-BYRD Amendment*. Naquele caso, que inclusive envolveu o Brasil, eram 11 os demandantes, sendo que 8 chegaram à fase final do contencioso, qual seja, a solicitação de autorização para imposição de contramedidas. (BRAZ, 2006, p.71).

Assim, a possibilidade de múltiplos demandantes garante uma abordagem legal coerente nas diferentes disputas envolvendo o mesmo objeto, evitando trabalho desnecessário para o Órgão de Apelação.

### **c) Apelação**

Do relatório elaborado pelo grupo especial cabe recurso ao Órgão de Apelação, outra inovação do ESC que não existia no mecanismo de solução de controvérsias do GATT. O recurso poderá versar sobre questões de direito e de interpretação dos textos legais e somente poderá ser interposto pelas partes

envolvidas na disputa. No entanto, interposto o recurso, outros membros interessados que possuam interesse substancial poderão submeter petições e requerer audiências.

O art. 16.4 do ESC é taxativo no que se refere às partes que podem recorrer da decisão, mantendo taxativamente como aptos, apenas o demandante e o demandado, pois há casos em que ambos discordam da decisão do grupo especial, como por exemplo, casos em que a condenação do demandado se refira a apenas parte das medidas questionadas, ou ainda, se uma parte entender que as razões que levaram a tal resultado tenham sido equivocadas.

O órgão de apelação é composto por sete integrantes, todos permanentes, nomeados pelo OSC para um mandato de quatro anos, com possibilidade de uma única reeleição subsequente por igual período. Os integrantes devem observar a total independência de seu país de origem ou qualquer entidade, governamental ou não-governamental. No entanto, não há regra proibindo a participação de membros do Órgão de Apelação que sejam nacionais de qualquer das partes em disputa.

Ao recurso submetido ao Órgão de Apelação é conferido efeito suspensivo, ou seja, enquanto a controvérsia depender de decisão em segunda instância, a adoção do relatório do grupo especial permanecerá suspensa. Os procedimentos do Órgão de Apelação não podem exceder 60 (sessenta) dias, sendo admitida uma extensão de prazo de 30 (trinta) dias, quando solicitada e fundamentada pelo Órgão. No total, o procedimento de solução de controvérsias não pode exceder ao prazo de 9 (nove) meses.

O relatório do Órgão de Apelação pode modificar ou confirmar o relatório do grupo especial e recomendar a adoção da referida medida em conformidade com os acordos da OMC.

Neste sentido:

Uma vez emitido e disponibilizado para os demais membros, o relatório é submetido ao OSC para que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote-o ou rejeite-o por consenso. Caso o grupo especial ou o Órgão de Apelação conclua que a medida questionada é inconsistente com qualquer dos acordos da OMC, seu relatório incluirá recomendação para que o demandado traga a referida medida em conformidade com tal acordo, assim como poderá, a seu critério, sugerir formas através das quais tal recomendação possa vir a ser implementada. (BRAZ, 2006, p. 75)

É possível ainda que haja a renúncia prévia e voluntária das partes envolvidas em não apelarem da decisão proferida pelo grupo especial, o que na prática tem demonstrado um número relativamente baixo de casos submetidos ao duplo grau. (SUTHERLAND *apud* BRAZ, 2006, p. 76). Além do mais é possível que um membro da disputa desista do recurso a qualquer tempo, conforme preceitua a regra 30(1) do ESC.

#### **d) implementação**

Decidida a controvérsia cabe ao membro vencido implementar as decisões do OSC. O art. 21 do ESC supervisiona e controla o cumprimento das decisões do OSC e estabelece em seu parágrafo primeiro “que o pronto cumprimento de tais decisões é essencial para assegurar efetividade ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC, em benefício de todos os seus membros” (BRAZ, 2006, p. 79).

Assim, a parte vencida deverá, no prazo de 30 dias informar as medidas que pretende adotar para implementar a decisão do relatório. Contudo, caso seja impossível o cumprimento imediato, deverá ser concedido prazo razoável para tanto, proposto pelo destinatário das medidas ou mutuamente acordado, em até 45 (quarenta e cinco) dias da adoção do relatório, ou ainda 90 (noventa) dias, contados da adoção do relatório, não podendo exceder a quinze meses o prazo determinado através de arbitragem.

Neste sentido:

A experiência da solução de disputas no âmbito do ESC demonstra que, apesar dos primeiros casos terem sugerido que o prazo razoável para a implementação de decisões seria o período de quinze meses, a tendência moderna tem sido a de não se buscar um “número mágico”, examinando-se o que seria um prazo razoável à luz das circunstâncias específicas envolvidas em um caso concreto (em especial, as características do processo legislativo do membro demandado), determinando-se tal prazo como o menor dentre aqueles resultantes das três formas alternativas para a sua aplicação, o que acaba levando à adoção, na maioria das vezes, de prazos mais curtos que os quinze meses inicialmente aceitos (JACKSON *apud* BRAZ, 2006, p. 80).

Esgotado o prazo e não havendo a implementação da decisão, o vencedor poderá solicitar a formação de um grupo especial que deverá avaliar o cumprimento ou não da decisão e o grupo a se formar, será, sempre que possível, o mesmo que tenha apreciado a questão inicialmente. Tal grupo é chamado de grupo especial de cumprimento (*compliance panel*).

O grupo especial de cumprimento analisa, no prazo de 90 (noventa) dias, o cumprimento ou não da decisão e caso verifique que as decisões não foram cumpridas, o membro vencido deverá, mediante solicitação da outra parte, iniciar negociações sob a forma de concessão de benefícios, de acordo com a previsão da OMC.

A Compensação oferecida será compatível com o princípio da nação mais favorecida que determina que qualquer concessão feita por um membro da OMC a outro membro deve ser oferecida a todos os demais. Por isso, toda compensação oferecida deve ser sempre cuidadosa em virtude de haver a hipótese de multiplicação dos benefícios, inerente à sua aplicabilidade obrigatória, a todos os demais membros, por força deste princípio.

Não alcançando um acordo entre as partes, a parte vencedora poderá solicitar autorização para retaliar, isto é, para suspender concessões vigentes, conforme acordado na Rodada Uruguai.

Solicitada a autorização para retaliar, para que possa efetivamente cumpri-la, o demandado pode questionar os valores referentes à suspensão de concessões, solicitando o exame através de procedimento arbitral que tem efeito suspensivo, enquanto não concluído o procedimento arbitral. O laudo arbitral será obrigatoriamente cumprido, vez que cabe ao demandante, e não ao demandado implementar as contramedidas autorizadas.

A retaliação atualmente é o último recurso disponível no ESC à parte demandante vencedora em uma controvérsia no âmbito da OMC e, conforme preceitua o art. 22 do ESC, consiste em suspensão de concessões ou outras obrigações assumidas pelo demandante perante o demandado sob os acordos administrados pela organização, ou seja, a parte que foi prejudicada pode compensar as perdas que teve, impondo perdas semelhantes à outra parte.

#### **2.1.4.4 – A RELEVÂNCIA DA SANÇÃO NO MECANISMOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC**

A doutrina diverge acerca da terminologia adotada. O ESC não se refere ao termo retaliação. O art. 22 e seus parágrafos utilizam-se da expressão “suspensão de concessões ou outras obrigações”. A jurisprudência do ESC adota o termo

“contramedidas”. O professor Steve Chanovitz, professor da George Washington University prefere a expressão “sanção” ou “sanção comercial”, argumentando que, quando uma medida comercial é utilizada contra um país para induzir o cumprimento de suas obrigações, tal medida é denominada de “sanção”. (BRAZ, 2006, p. 88).

Segundo Santiago Nino apud Alberto Amaral Júnior:

acentua que, na obra de Kelsen, a sanção apresenta as seguintes características: (a) ela é um ato coercitivo, ou seja, um ato de força efetivo ou latente; b) o seu objeto é a privação de um bem; c) quem a aplica necessita estar autorizado por uma norma válida; e d) deve ser a consequência da conduta de um indivíduo. (NINO *apud* AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 110).

No âmbito das relações internacionais a sanção é o ato coercitivo em resposta ao descumprimento de uma obrigação por parte de um Estado. A principal dificuldade na imposição de sanção consiste em mobilizar recursos militares e econômicos por grande período de tempo no cenário internacional que não conta com o reconhecimento de uma autoridade central legitimada.

A aplicação de sanções não é comum no cenário internacional. Todos os mecanismos de solução de controvérsias sempre privilegiaram a mediação, a diplomacia, como ocorriam com o GATT, a conciliação, as pressões sutis, exercem poder coativo muito mais útil que o exercício do poder coativo imposto pela sanção.

O direito internacional é formado por um conjunto de regras jurídicas que regem as relações internacionais. Com base nesta definição estas normas deveriam ser obrigatórias e coercitivas para constituir um direito. O direito obrigatório, capaz de impor sanção é o *hard law* ou *hard power*, núcleo rígido da norma, enquanto a parte flexível, não obrigatória, consiste no *soft law* ou *soft power*. Entendendo que o *soft law* é um direito, ele é um direito com normas relativizadas e sua juridicidade não pode ser subordinada unicamente a uma sanção. É necessário entender o direito mais amplo, formado por regras que não impõe sanção, mas continuam sendo regras jurídicas.

O *soft law* começa a se destacar no cenário internacional, com o surgimento das organizações multilaterais, no início do Século XX. Foi a partir de Bretton Woods, com a criação do FMI, do Banco Mundial e do GATT, que estas fontes começaram a se destacar. A proliferação de instrumentos de caráter

declaratório e não vinculante trouxe uma alteração no modo de produção do direito internacional, que passa a ser composto tanto por *hard law* quanto por *soft law*.

No cenário internacional pós- Segunda Guerra ampliou-se o rol de temas e sujeitos legitimados a atuarem na política internacional, sendo as organizações internacionais, como a OMC legitimada a atuar, inclusive com mecanismos sancionatórios. Contudo, no que concerne a implementação das decisões, tal organização, como as demais, esbarra na persistência das soberanias estatais.

Neste sentido dispõe Dimas Pereira Duarte:

Por outro lado, as demais fontes do direito internacional, em razão da multiplicidade de atores internacionais que emergem na contemporaneidade e, também, da persistência das soberanias e susceptibilidades nacionais, acabam por traduzir ideais que refletem muito mais o caráter vago, geral e impreciso de suas formulações, implicando na ampliação de sua plasticidade e, conseqüentemente, em pressupostos de não aplicabilidade ou de não obrigatoriedade, aproximando-se mais de um conjunto de recomendações, ao que se denomina *soft law*, do que propriamente de um conjunto de normas com capacidade de exercer os ditos efeitos *erga omnes*,(DUARTE, 2008, p.22)

Muitas dificuldades, no entanto, são encontradas para a aplicação de sanções pelas organizações internacionais, principalmente no que tange a utilizá-la com a devida cautela, pois “a efetividade da sanção é, na maioria dos casos, o resultado da comparação entre o valor atribuído a uma dada política e o interesse em seguir as regras criadas”. (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 111).

A previsão de sanção em caso de desrespeito aos tratados que compõe o sistema multilateral do comércio é, segundo a doutrina, um dos aspectos mais importantes do sistema de solução de controvérsias da OMC. O art. 22 do ESC concede ao demandante vitorioso na disputa a possibilidade de requerer a suspensão das concessões ou de outras obrigações, por certo período de tempo, para com o demandado.

Segundo Alberto Amaral Júnior:

O ESC representou, nesse particular, evolução notável no tocante à disciplina vigente no GATT. Vieram à baila procedimentos que facilitam a execução das decisões. O sistema anterior contemplava apenas a suspensão de concessões em casos de indiscutível gravidade, com base na deliberação tomada pelas partes contratantes. (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 113).

Aduz ainda o autor que “os governos perderam, ademais, o poder de bloquear a formação de um painel e a adoção dos relatórios elaborados com a eliminação da flexibilidade política que o artigo XXIII do GATT propiciava” (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 113).

Assim, o ESC autoriza que haja a suspensão na medida do dano sofrido pelo demandante e não há dúvida que este expediente seja uma sanção. A sanção tem o condão de recompor as condições que antes existiam entre as partes.

Os efeitos da sanção da OMC ultrapassam o plano bilateral se expandindo para todo o funcionamento do sistema. A sanção afeta o intercâmbio comercial entre os países atingindo inclusive a cadeia de produção, no que concerne à exportação, pois os exportadores são atingidos com a suspensão das concessões e podem perder mercado para os seus concorrentes estrangeiros que se beneficiam da totalidade de todas as reduções tarifárias.

Aduz Alberto Amaral:

Proposta recente, defendida pelo Grupo Africano, Quênia, Cuba e Honduras, entre outros, busca introduzir a retaliação coletiva na OMC, mas confina às controvérsias protagonizadas por países em desenvolvimento e países desenvolvidos. O instrumento se resumiria na possibilidade, reservada a mais de um membro, de suspender concessões, sempre que esta faculdade fosse expressamente reconhecida a um país em desenvolvimento vitorioso em uma disputa contra algum país desenvolvido, mudança que equivaleria à passagem de um sistema bilateral para outro de natureza multilateral. (AMARAL JÚNIOR, 2008, p.114).

A proposta visa aperfeiçoar o sistema e constranger os países desenvolvidos a cumprir os compromissos assumidos. A retaliação coletiva compensaria a debilidade econômica trazendo maior equilíbrio para as partes envolvidas. No entanto, para que tal proposta, de retaliação coletiva, fosse aceita seria necessária a resolução de outro problema latente, qual seja, a extensão de um direito adquirido somente pelo demandante para terceiros não envolvidos diretamente na disputa.

Assim, mudanças introduzidas pelo mecanismo de solução de controvérsias da OMC não resolveu, contudo, um problema antigo, a assimetria de poder entre as relações, principalmente na fase de execução das decisões do OSC. Não há um mecanismo eficaz capaz de garantir a implementação das decisões o que acaba beneficiando os países desenvolvidos em prejuízo dos países em

desenvolvimento. Por esta causa o mecanismo vem sendo alvo de críticas e há em trâmite várias propostas de reforma. Segundo Hudec apud Alberto Amaral “os países desenvolvidos contestam as iniciativas voltadas à alteração substancial das normas sobre a execução das decisões do ESC, pois se sentem confortáveis com um sistema que lhes permite atingir os outros membros, sem que estes possam atingi-los”. (HUDEC *apud* AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 115).

Neste contexto também dispõe Dimas Pereira Duarte Júnior:

Enquanto o direito constitucional, como parte integrante e fundamental do ordenamento jurídico interno dos Estados, tratou de estabelecer mecanismos, com poder de sanção, bastante eficientes, dentre os quais se ressalta um Judiciário forte com poder de fogo em face dos atos dos agentes do Poder Público, o direito internacional, que padece inclusive de instâncias supranacionais com poder de fogo contra fortes e fracos, revela suas fragilidades ao enunciar mecanismos de monitoramento e sanções frágeis que refletem mais uma vez a inequidade e a assimetria de poder entre nações. (DUARTE JUNIOR, 2008, p.21).

Em período subsequente à autorização para retaliar, o sistema de solução de controvérsias não conta com nenhuma regra capaz de averiguar o demandante na fase de retaliação, ou seja, não há nenhum mecanismo no OSC capaz de verificar se o montante retaliado pelo demandante realmente correspondeu ao dano sofrido. O excesso caracterizaria um enriquecimento indevido, o que contraria os princípios balizadores da sanção.

Segundo Alberto Amaral, outra prática condenável e que foi praticada pelos EUA, foi a alteração da lista aprovada pelo Órgão de Solução de Controvérsias de bens ou valores objeto de retaliação, no caso EC-Bananas III e EC-Hormones. Esta prática é conhecida como carrossel e trata-se de uma ação unilateral, danosa ao comércio externo e fonte de insegurança e instabilidade para as relações. (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 118).

Assim, há uma preocupação de vários países em constatar e analisar os desvios de conduta que podem ocorrer na fase de retaliação, pois tais desvios podem afetar consideravelmente o mecanismo de solução de controvérsias da OMC. A partir daí surgem inúmeras propostas para sua alteração, principalmente no que tange à fase de implementação das decisões.

Outra situação que também gera preocupação e passível de propostas constantes de modificação é a participação dos países em desenvolvimento no sistema de solução de controvérsias. O GATT não dispôs particularidades acerca da

participação dos países em desenvolvimento no sistema de solução de controvérsias. No entanto a partir de 1960 apareceram iniciativas de proposta de condições mais favoráveis aos países em desenvolvimento. O caso que desencadeou a preocupação foi à demanda Uruguia promovida contra restrições comerciais impostas por quinze países desenvolvidos às exportações de produtos primários. (HUDEC apud AMARAL JÚNIOR, 2008, p.119). Este incidente serviu para ilustrar as dificuldades encontradas pelos países desenvolvidos quando necessitam de levantar provas ou coletar informações estatísticas para fundamentarem seus argumentos legais, no caso de disputas.

Em 1966 houve uma decisão para o caso, porém tal decisão não apresentou mudanças substanciais quanto à atuação dos países em desenvolvimento no sistema de solução de controvérsias. A decisão serviu de modelo para a instituição de procedimentos automáticos e prazos definidos para o sistema, mas nas disputas entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento a duração das etapas continuou a ser informada pelo princípio do “prazo razoável”.

Segundo Alberto Amaral, o sistema de solução de controvérsias serviu para ampliar a desigualdade real e os países em desenvolvimento foram sensivelmente afetados ao encontrarem inúmeras dificuldades, como alto custo econômico e temor a reações adversas, para a propositura da demanda na OMC. (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 124).

Acrescenta o autor que:

Apesar de constituírem um grupo heterogêneo, os países em desenvolvimento caracterizam-se pela debilidade econômica. Entre os fatores relacionados ao comércio internacional que agravam a referida debilidade destacam-se: (1) pequena participação no comércio internacional: 124 países em desenvolvimento pertencentes à OMC possuíam, em 2005, 31% do comércio internacional, enquanto 23 países desenvolvidos detinham os 69% restantes;(2) restrita pauta exportadora: os países em desenvolvimento exportam limitada gama de produtos, em geral produtos primários ou de pouco valor agregado; (3) dependência das preferências comerciais concedidas de acordo com o SGP que, por terem caráter voluntário, podem ser suprimidas a qualquer momento; e (4) dependência econômica em relação aos países desenvolvidos derivada de volumes insuficientes de poupança nacional e reserva de divisas. (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 124).

Assim, o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, principalmente quando se trata dos países em desenvolvimento, precisa ser profundamente alterado, apresentando condições mais favoráveis para sua participação.



### **CAPÍTULO III – O BRASIL E O CASO DO ALGODÃO JUNTO À OMC**

A disputa comercial envolvendo o Brasil e os EUA perante o Órgão de Solução de Controvérsias do OSC da Organização Mundial do Comércio, a OMC contra os subsídios norte-americanos ao algodão, denominada de United States – Subsidies on Upland Cotton (WT/DS 267), foi uma das mais relevantes e complexas já julgadas até hoje na OMC.

Este contencioso foi iniciado em 27 de setembro de 2002, com pedido de consulta apresentado pelo Brasil aos EUA e ao presidente do OSC da OMC questionando a compatibilidade dos programas com os Acordos da OMC e os efeitos dos subsídios norte-americanos ao algodão.

A decisão do painel se deu em setembro de 2004 e a do Órgão de Apelação em março de 2005. Quanto à implementação das decisões, até o momento ainda não foram totalmente colocadas em prática.

O caso do algodão abriu um importante precedente para o sistema multilateral do comércio no que diz respeito às demandas relacionadas às distorções causadas pelos subsídios agrícolas no comércio internacional. A decisão serviu para fundamentar outras demandas envolvendo subsídios agrícolas, como ocorreu em 2007 com o Canadá instaurando um pedido de consultas aos EUA e ao presidente do OSC da OMC a respeito dos subsídios norte-americanos ao milho e seus impactos econômicos para os produtores canadenses.

Segundo ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO:

Os EUA são o segundo maior produtor e o maior exportador mundial de algodão, tendo sido responsáveis por cerca de 40% das exportações mundiais em 2002. Entre 1999 e 2002, a produção norte-americana de algodão, foi respectivamente de 19,2; 1,3; 20,6 e 19,6% da produção mundial. No mesmo período, as exportações norte-americanas de algodão atingiram, respectivamente 23,5; 24,5; 37,3 e 39,9% das exportações mundiais do produto, o que confere ao setor algodoeiro norte-americano papel de destaque no equilíbrio de fatores que compõem o mercado

internacional do algodão. (ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 257).

Acrescenta ainda a OXFAM *apud* Araújo, Neto, Silva e Medrado que, ao analisar o efeito distorcivo dos subsídios agrícolas, ressaltou:

Existem três maneiras pelas quais estes subsídios- que conduzem à superprodução prejudicam fazendeiros de países pobres. Primeiramente, eles diminuem os preços globais, fazendo com que os fazendeiros dos países pobres ganhem menos por seus produtos. Em segundo lugar, prejudicam os meios de subsistência e a segurança dos alimentos por meio da competição desleal em mercados locais. Em terceiro lugar, os países em desenvolvimento perdem parte do mercado ao exportar para outros mercados, uma vez que não podem competir com os preços de bens ou sofreram processo de “dumping” (tradução livre para o português). (OXFAM *apud* ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 257 e 258).

O Brasil, no período de 1998 a 2002 alcançou um crescimento na produção de algodão de 3,8% para 5% da produção mundial, sendo suas exportações em torno de 2,4% das exportações mundiais.

### **3.1 – BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A HISTÓRIA DO ALGODÃO NO BRASIL**

O cultivo do algodão no Brasil iniciou-se nos primeiros anos da colonização. Os padres Manoel da Nóbrega e José de Anchieta defenderam a criação de uma indústria têxtil no país. Nesta época, no entanto, as lavouras de algodão se concentravam em volta das casas e sua fiação e tecelagem era feita de modo doméstico. O algodão se destinava a produção de panos grossos utilizados na vestimenta de escravos. (COSTA e BUENO, 2004).

A invasão holandesa em entre 1624 e 1654 desestabilizou a economia brasileira que voltou a reerguer – se após a saída dos holandeses. No Maranhão teve início a produção de algodão que logo se transformou no principal produto de exportação da capitania. Nesta época, no entanto, a Inglaterra passou a abastecer, a preços baixos, as Treze Colônias da América do Norte que havia tomado à posse dos Espanhóis.

A situação somente se alterou tanto para o Brasil, quanto para os EUA, no século 18. No Brasil, na metade do Século XVIII, o algodão se tornou altamente

rentável, pois era preciso vestir uma população em constante crescimento. Além disso, o governo Português, com o intuito de diminuir a dependência do algodão inglês, criou em 1758 e 1753, duas companhias de comércio para auxiliar no transporte do algodão brasileiro.

Na década de 1770, as relações da Inglaterra com suas colônias começaram a se deteriorar, o que levaria à independência das colônias em 1776. Com isso, o governo Português passou a suprir as fábricas inglesas com o algodão.

Com a importância econômica do algodão e o desenvolvimento da manufatura têxtil inglesa, proporcionada pela Revolução Industrial, Brasil e EUA começaram a disputar mercado (COSTA e BUENO, 2004).

A partir de 1800 o Brasil passou a enfrentar problemas com a exportação do algodão em virtude de crises políticas e militares internacionais, pois Napoleão Bonaparte decretou o Bloqueio Continental proibindo o comércio com a Inglaterra, país no qual a França estava em guerra.

As guerras napoleônicas se prolongaram até 1815 agravando a situação têxtil inglesa. EUA e Inglaterra começaram um conflito em 1812 e nesta época o Brasil teve novamente a oportunidade de abastecer o comércio internacional com o algodão.

Em 1827 criou-se a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, pois o governo preocupava-se com a falta de indústrias têxteis nacionais e a dependência brasileira de tecidos europeus.

Em decorrência da Guerra Civil Americana em 1861 a 1865, o Brasil novamente vislumbrava uma nova oportunidade de exportação do algodão brasileiro em virtude da queda da produção americana, no entanto, desde 1850 o EUA era o maior produtor de algodão do mundo e o Brasil tinha como seu maior produto de exportação o café (COSTA e BUENO, 2004).

Muitas dificuldades foram aparecendo no decorrer da produção de algodão brasileira, como a participação na guerra do Paraguai e a abolição da escravidão, porém em 1900 a produção nacional de tecidos superou as importações de origem europeia.

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) novamente atingiu a exportação do algodão brasileiro em função de profundas repercussões econômicas, porém o parque industrial brasileiro se desenvolveu durante esse período.

Segundo Costa e Bueno “No ano de 1919, havia no Brasil 202 fábricas de tecidos de algodão, das quais 49 em São Paulo, 43 em Minas Gerais, 17 no Distrito Federal e no Estado do Rio e 13 na Bahia. Nessa época, a indústria têxtil nacional respondia por 75% a 80% da produção de tecidos de algodão consumidos no Brasil” (COSTA e BUENO, 2004, p. 20)

Em 1920 a produção de algodão brasileira começou a contar com incentivos ingleses, pois estes queriam se livrar da dependência do algodão americano, porém a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) deflagrou uma nova crise internacional e a produção brasileira foi afetada fortemente, contudo, a indústria brasileira aproveitou o período para exportar para outros locais, como África do Sul, Argentina e Paraguai.

A partir de 1958 a produção brasileira de algodão aumentou bastante e São Paulo se tornou o maior produtor. “Em 1968, os principais países produtores, pela ordem, eram: Estados Unidos, União Soviética, República Popular da China, Índia e Brasil”. (COSTA e BUENO, 2004, p. 20).

EM 1980 a produção de algodão brasileira enfrenta novamente uma grande dificuldade: a praga do bicudo, que arrasou a produção nordestina de algodão.

Segundo Costa e Bueno:

Em 1982, o Centro Nacional de Pesquisas do Algodão - CNAP afirmava: O algodão no Brasil é a cultura de maior significação social porque dela resulta a ocupação direta e indireta de um enorme contingente de mão-de-obra, no campo e nas cidades. É também a cultura que mais gera divisas internas para mobilizar diversos setores da economia do país. Ocupa área superior a 3 milhões de hectares e está entre os cinco produtos de maior importância econômica. (COSTA e BUENO, 2004, p. 21).

Em 1990 a redução da alíquota de importação promovida pelo governo de Fernando Collor criou novamente uma situação desfavorável para a produção de algodão e houve um deslocamento do eixo de produção de São Paulo e do Paraná para o Centro-Oeste. Nesta época houve uma redução na produção brasileira com redução da área plantada com eliminação de postos de trabalho o que influenciou

um imenso êxodo rural. Essas dificuldades fez com que o Brasil, que antes ocupava a quinta colocação na produção mundial, caísse para a sétima posição.

Segundo COSTA e BUENO, 2004, nesta época a Embrapa começou a investir no desenvolvimento de sementes de algodão adaptáveis a região central do Brasil e passaram a contar com o apoio de diversas Associações e com esta organização possibilitou a expansão da produção com menos riscos com a eliminação de intermediários, pela industrialização nas fazendas com a mecanização das lavouras de algodão, o que possibilitou novamente um novo crescimento na produção nacional. Rapidamente o Brasil voltou a ocupar um lugar de destaque no ranking mundial de produção de algodão, passando a alcançar a condição de terceiro exportador mundial.

Iniciava assim na década de 1990 a recuperação da cotonicultura brasileira, com produção, segundo Costa e Bueno, de 763,4 mil toneladas e a área plantada atingindo 879,9 hectares, neste sentido:

A safra de 1997/98 marca o início da recuperação da cotonicultura brasileira, com a produção chegando a 763,4 mil toneladas e a área plantada atingindo 879,9 mil hectares. As exportações ainda estavam em irrisórias 3,1 mil toneladas. Finalmente, na safra 2003/04, a produção foi de 1,985 milhão de toneladas, para uma área de cultivo de 1,029 milhão de hectares, enquanto as exportações batiam a marca de 440 mil toneladas (175 mil toneladas na safra anterior). É importante destacar o impressionante crescimento das exportações brasileiras: 112 vezes, de 1998/99 para 2003/04. Estima-se que o algodão movimente, em 2004, US\$ 1,7 bilhão, dos quais US\$ 650 milhões em exportações. As lavouras de algodão do cerrado, na safra 2003/04, corresponderam a 815.600 hectares (76,3% da área do Brasil) e produziram 1.103,3 mil toneladas de pluma, o correspondente a 86,7% do total do Brasil. (COSTA e BUENO, 2004, p. 23)

Em Goiás, a produção de algodão surgiu no final da década de 1980 como alternativa para a soja. Em 1997 Goiás chegou a posição de maior produtor de algodão herbáceo do Brasil.

O Estado de Goiás possui uma estrutura agropecuária, com uma pauta exportadora baseada em produtos como a soja, a carne bovina, suína, aves, ferroligas, amianto, couros, ouro açúcar, leite e derivados, algodão e milho. Destaca-se também como o terceiro maior produtor de algodão do Brasil, segundo o analista de mercado da Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás, Pedro Arantes, é das propriedades rurais goianas que saem 15% de todo o algodão produzido no país. Os

municípios goianos que mais têm lavouras de algodão são: Mineiros, Chapadão do Céu, Cristalina, Luziânia e Ipameri.

Segundo Lima e Moraes, 2005, p. 01, “Mesmo com a crise da cotonicultura na década de 90, a região Centro-Oeste tornou-se uma fronteira de expansão para o produto, a partir da safra 1992/93”.

Urban et Al *apud* Lima e Moraes salienta:

Afirmam que esta região tem algumas vantagens sobre as regiões Sudeste e Sul, em primeiro lugar, devido à topografia do terreno que possibilita a mecanização da atividade, incluindo a colheita; em segundo, por permitir maior homogeneidade da fibra, devido à regularidade climática e as variedades desenvolvidas para o cerrado e, em terceiro lugar, por propiciar a produção com elevado padrão tecnológico, o que favorece rendimentos médios elevados. Esta estrutura é derivada do processo de modernização agrícola implementado a partir da década de 70 no Brasil que privilegiou os grandes e médios produtores. (URBAN ET AL *apud* LIMA e MORAES, 2005, p 02).

Com o intuito de melhorar a competitividade do produto, Goiás passou a investir no crescimento da produção com a criação de instituições de pesquisa e fundos de financiamento para a geração de tecnologia e conhecimento. Neste sentido:

No cenário estadual percebe-se que tentando melhorar a competitividade da produção foram implantadas políticas públicas que buscam mudar a conjuntura da cotonicultura em Goiás. Como a Fundação – GO com sede em Santa Helena de Goiás, que tem investido na produção de tecnologias para a cultura dentro da região e do FIALGO - Fundo de Incentivo à Cultura do Algodão em Goiás que tem financiado projetos e foi criado juntamente com o PROALGO – Programa de Incentivo ao Produtor de Algodão. (LIMA e MORAES, 2005, p. 01)

A crise da cotonicultura brasileira na década de 1990 mudou o perfil do produtor de algodão brasileiro à medida que os pequenos produtores foram abandonando a produção de algodão devido a seu alto custo de produção e falta de políticas de financiamento para o custeio da atividade. O algodão possui um alto custo de produção.

Como consequência, houve o abandono da cultura pelos pequenos agricultores, em consonância houve a migração do principal eixo produtivo da região Centro-Oeste e Região Oeste da Bahia, atraindo produtores capitalizados, dotados de informações e dispostos a investir em tecnologias para essas áreas, delineando um novo perfil para a cultura, então, a cotonicultura empresarial desenvolvida no cerrado do Centro-Oeste sobrepujou cotonicultura familiar e passou a ser o tipo de algodão predominante no Brasil, com qualidades extrínseca e intrínseca

semelhantes aos melhores algodões importados dos Estados Unidos e Austrália. (FREITAS, 2005, p. 3).

Assim, atualmente o perfil do produtor de algodão goiano é o perfil empresarial com técnicas organizadas de produção e grandes áreas destinadas ao cultivo.

Neste sentido preceitua Freitas:

O produtor de algodão da fase atual apresenta perfil empresarial, com área cultivada média superior a 500 ha; utiliza técnicas agronômicas e insumos modernos; pratica mecanização total da lavoura e processa sua produção em algodoeiras próprias ou arrendadas, eliminando etapas de intermediação ao comercializar diretamente junto às indústrias têxteis; apresenta alto nível de organização exercitada, nas fases de geração e transferência de tecnologia, aquisição de insumos e serviços e comercialização interna ou através dos consórcios exportadores (FREITAS, 2005, p. 03).

Salienta ainda o Autor que:

De acordo com a SEPLAN (2005), Goiás ocupa a segunda posição em volume de área cultivada com algodão e sua produção atingiu mais de 300 mil toneladas de algodão em caroço na última colheita e conforme o IBGE (2005), a produção no Sudoeste de Goiás, no ano de 2003, foi de 89.360 toneladas para uma área de 27.253 ha. Os maiores produtores da região são: Chapadão do Céu com 40,4%; Mineiros: 14,3%; Rio Verde e Montividiu com: 9,7% e Santa Helena de Goiás com 8,4%.(FREITAS, 2005, p. 03).

Em estimativa realizada pela CONAB em outubro de 2013 avaliando a safra de 2014 espera-se que os preços prossigam em alta devido a um atraso na colheita norte-americana e de alterações climáticas que prejudicaram a colheita tanto nos EUA quanto na China. Em razão desta permanência na alta de preços, a CONAB estima que os produtores brasileiros também queiram aumentar a área produtiva em um intervalo de 16,8 a 22,5%.

O algodão está entre as mais importantes culturas de fibras no mundo. Todos os anos, uma média de 35 milhões de hectares de algodão é plantada por todo o planeta. A demanda mundial tem aumentado gradativamente desde a década de 1950, a um crescimento anual médio de 2%.

O comércio mundial do algodão movimenta anualmente cerca de US\$ 12 bilhões e envolve mais de 350 milhões de pessoas em sua produção, desde as fazendas até a logística, o descaroçamento, o processamento e a embalagem.

Atualmente, o algodão é produzido por mais de 60 países, nos cinco continentes. Cinco países: China, Índia, Estados Unidos, Paquistão e Brasil, despontam como os principais produtores da fibra.

Nas últimas três safras, com volume médio próximo de 1,7 milhão de toneladas de pluma, o país se coloca entre os cinco maiores produtores mundiais, ao lado de países como China, Índia, EUA e Paquistão. (Fonte Abrapa. Safras de 2006 a 2012)

**Tabela 1:**

**Principais países produtores de algodão em pluma**

**Mil toneladas**

<b>Países</b>	<b>6/07</b>	<b>7/08</b>	<b>8/09</b>	<b>9/10</b>	<b>0/11</b>	<b>/12</b>
<b>China</b>	<b>7.729</b>	<b>8056</b>	<b>7.991</b>	<b>6.967</b>	<b>6.532</b>	<b>7.210</b>
<b>Índia</b>	<b>4.746</b>	<b>5.225</b>	<b>4.921</b>	<b>5.051</b>	<b>5.661</b>	<b>6.010</b>
<b>Estados Unidos</b>	<b>4.700</b>	<b>4.182</b>	<b>2.790</b>	<b>2.654</b>	<b>3.988</b>	<b>4.050</b>
<b>Paquistão</b>	<b>2.090</b>	<b>1.872</b>	<b>1.894</b>	<b>2.090</b>	<b>1.916</b>	<b>2.180</b>
<b>Brazil</b>	<b>1.524</b>	<b>1.602</b>	<b>1.193</b>	<b>1.187</b>	<b>1.785</b>	<b>1.900</b>
<b>Uzbequistão</b>	<b>1.165</b>	<b>1.165</b>	<b>1002</b>	<b>849</b>	<b>1.012</b>	<b>1.100</b>
<b>Austrália</b>	<b>294</b>	<b>139</b>	<b>327</b>	<b>386</b>	<b>871</b>	<b>nd</b>
<b>Outros</b>	<b>4.273</b>	<b>3.816</b>	<b>3.202</b>	<b>2.924</b>	<b>3.328</b>	<b>4.860</b>
<b>Total</b>	<b>26.552</b>	<b>26.058</b>	<b>23.319</b>	<b>22.109</b>	<b>25.093</b>	<b>27.300</b>

\* Projeção USDA

\*\* Projeção ICAC

nd = não disponível

Fonte: USDA / ICAC

As projeções do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos -USDA são de um incremento das exportações totais em 7,2%, impulsionado notadamente pelas vendas dos Estados Unidos, que deverão alcançar 3,43 milhões toneladas de

pluma. O Brasil também deverá ampliar as suas vendas que sairão da casa dos 430 para atingir 566 milhões de toneladas (incremento de 30%). A maior queda nas vendas internacionais será a da Índia, de pouco mais de 25%, já que venderá 1,05 milhão de toneladas, o que significa 0,38 milhão de toneladas de pluma de algodão a menos no mercado mundial (tabela 2). (Fonte: Mercado de grãos: Algodão, Safra 2010/11 e Expectativas 2011/12)

**Tabela 2:**

**Principais exportações de algodão em pluma**

**Mil toneladas**

<b>Países</b>	<b>2006/07</b>	<b>2007/08</b>	<b>2008/09</b>	<b>2009/10</b>	<b>2010/11*</b>	<b>2011/12**</b>
Estados Unidos	2.822	2.968	2.887	2.621	3.429	3.120
Índia	1.061	1.633	514	1.426	1.045	1.000
Uzbequistão	980	914	653	827	762	760
Brasil	283	486	596	433	566	650
Austrália	464	265	261	460	588	740
Outros	2.550	2.226	1.635	1.973	1.910	2.070
<b>Total</b>	<b>8.160</b>	<b>8.492</b>	<b>6.546</b>	<b>7.740</b>	<b>8.300</b>	<b>8.340</b>

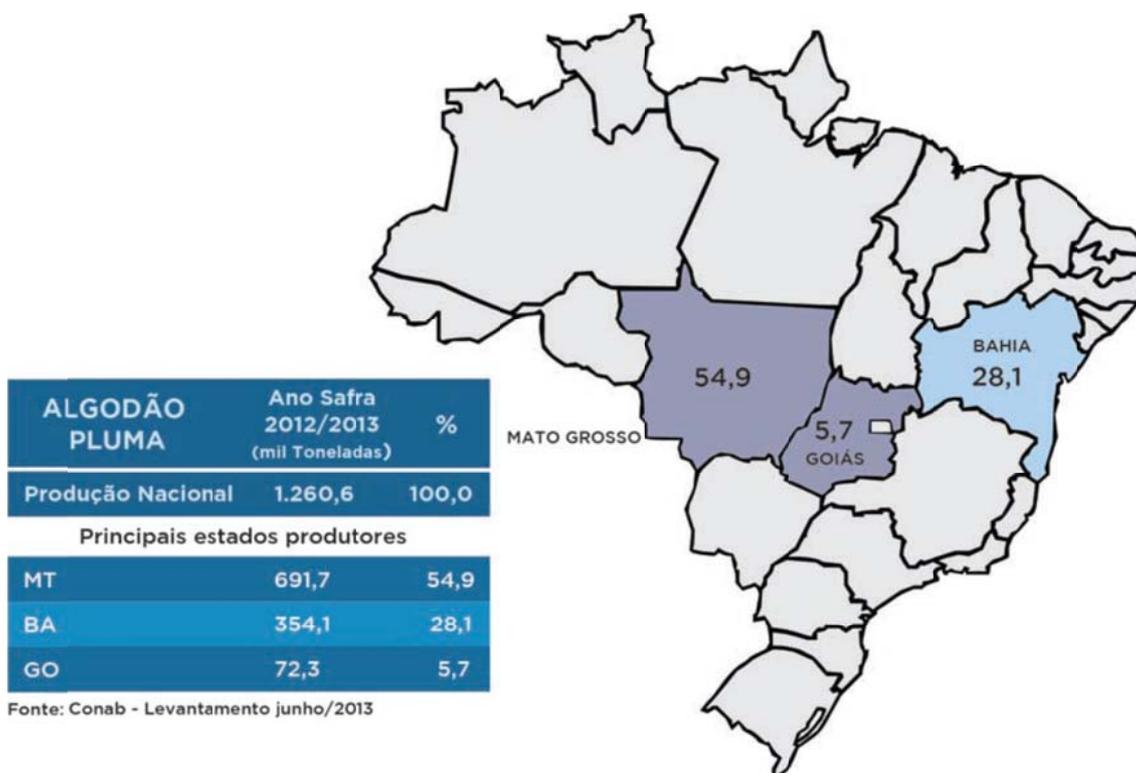
\* Projeção USDA

\*\* Projeção ICAC

Fonte: USDA / ICAC)

No Brasil, a produção de algodão concentra-se nos estados de Mato Grosso, Bahia e Goiás, que respondem em 2013 por 88,7% da produção do país. Mato Grosso tem a liderança com 54,9% da produção nacional seguido pelo Estado da Bahia com 28,1% e Goiás com 5,7 % da produção brasileira.

## PRINCIPAIS ESTADOS PRODUTORES DE ALGODÃO EM PLUMA



As projeções para o algodão em pluma indicam produção de 1,35 milhão de toneladas em 2012/2013 e de 2,53 milhões de toneladas em 2022/2023. Essa expansão corresponde a uma taxa de crescimento de 5,1% ao ano durante o período da projeção e a uma variação de 87,6% na produção. O consumo desse produto no Brasil deve crescer a uma taxa anual menor que 1,0% nos próximos dez anos alcançando um total de 915 mil toneladas consumidas em 2022/2023. As exportações também têm previsão de forte expansão, 58,7% entre 2013 e 2023.

O relatório do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA, 2013), indica que as exportações brasileiras entre 2014 e 2023 devem aumentar 41,4%. Um conjunto de fatores apontados pode favorecer a produção de algodão do Brasil. O primeiro é a mudança da política do algodão na China, maior produtor mundial, que vem estimulando os produtores de grãos no país, o que tem tornado o mercado de grãos mais atrativo aos produtores chineses. Outro fator é o aumento dos salários que coloca a produção de algodão, por ser uma lavoura trabalho-intensiva, em posição desfavorável em relação à produção de grãos. O terceiro fator é o

deslocamento para baixo dos preços do algodão fora da China, relativamente a outras commodities.

Assim, as políticas públicas de subsídios norte americanas têm forte repercussão no nível mundial. A lei agrícola instituída em 2008 se distancia dos ideais de reforma discutidos na Rodada Doha. Esta ação americana causa preocupação, pois indica que a produção agrícola dos EUA manterá um processo de afastamento dos indicadores do mercado e demonstra ainda o descrédito aos acordos comerciais nos quais foram signatários na OMC.

Ao deixar de adotar medidas que viabilizarão cortes de subsídios à exportação, os EUA demonstram seu descaso com o acordado nas Rodadas da OMC, pois o principal aspecto de eficácia de uma regra é a extensão que ela afeta o processo de tomada de decisões no âmbito interno de uma nação e a realidade política americana se afastou dos objetivos buscados pelos programas de reforma progressiva do comércio agrícola firmado no âmbito da OMC.

A resistência americana em reduzir os subsídios agrícolas é cada vez mais forte e esta política protecionista gera impacto profundo nos países que sobrevivem de sua pauta exportadora e para o Brasil não é diferente. Concorrente direto na exportação de algodão, a prática elevada e indiscriminada do uso de subsídios pelos EUA refletem diretamente nas importações brasileiras e foi por esta razão que o Brasil acionou o Órgão de Solução de Controvérsias contra os subsídios norte-americanos ao algodão.

O Estado de Goiás, o terceiro maior Estado produtor de algodão do Brasil também sofre com as subvenções concedidas aos produtores norte americanos, pois a prática gera distorções afetando diretamente a competitividade das exportações, pois se não houvesse subvenções haveria uma queda da produção e das exportações americanas o que geraria a possibilidade de maior produção e exportação agroindustrial brasileira.

### 3.2 - A CONCORRÊNCIA NORTE-AMERICANA ORIGINÁRIA DA DISPUTA NA OMC

A questão dos subsídios e medidas protecionistas sempre foi um grande entrave para o comércio internacional. Costa e Bueno, 2004 salientam que seu mais cruel aspecto é que os subsídios beneficiam apenas os mais ricos e dentre os mais pobres ninguém sai ganhando, nem mesmo nos países desenvolvidos.

Segundo Costa e Bueno “O apoio dado pelo governo americano a uma casta de agricultores, os privilegiados do setor (possivelmente, o montante de dinheiro concedido a eles supera o de todos os programas governamentais de auxílio aos pobres do país)”. (COSTA e BUENO, 2004, p. 27). Ressaltam ainda que, em um universo de 2 milhões de agricultores, apenas 300 mil receberam as subvenções governamentais.

A Organização Mundial do Comércio já havia reconhecido, em 2004, que os subsídios agrícolas destinados ao açúcar constituíam concorrência desleal em função disso, determinou que a União Europeia eliminasse as subvenções aos seus produtores que causaram imenso prejuízo ao Brasil.

Em relação ao algodão brasileiro cuja produção e exportação estavam em franco crescimento desde a década de 1990, após se recuperar das adversidades naturais, encontrava novamente como um de seus entraves a concorrência americana.

Neste sentido, Costa e Bueno:

Assim, 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. Mas, graças ao auxílio governamental, a participação americana nas exportações mundiais passou de 17%, em 1998/1999, para 40%, em 2002/2003. Em 2001, os subsídios foram equivalentes a 130% do valor da safra. No ano 2000, os subsídios totais à agricultura americana somaram quase US\$ 30 bilhões, correspondendo a 60% da renda líquida do setor. (COSTA e BUENO, 2004, p. 26).

As suspeitas de que os EUA estavam concedendo subsídios agrícolas a seus produtores de algodão ocorreu em um período em que houve um crescimento da produção e exportação norte-americana e os preços internacionais estavam em queda.

A concessão dos subsídios agrícolas, na visão brasileira, violavam os compromissos firmados pelos EUA durante a Rodada Uruguai, principalmente nas disciplinas do Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e do Acordo sobre Agricultura (AA) e do GATT de 1994, em vigor desde 1995.

O Brasil contou com a participação de vários outros países, dentre eles Argentina, Austrália, Benin, Canadá, Chade, China, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Taiwan, União Européia e Venezuela.

Benin e Chade participaram como terceiros interessados nesta disputa. Os países de menor desenvolvimento relativo, os PMDR, raramente são ouvidos nas soluções de controvérsias da OMC.

As subvenções norte-americanas ao algodão geram graves crises econômicas e sociais, principalmente para alguns países da África Ocidental, como Benin, Mali e Chade, cuja produção e exportação de algodão constituem renda vital à população.

Segundo Costa e Bueno, 2004, o efeito dos subsídios norte-americanos aumentou consideravelmente o número de habitantes que vivem abaixo da linha da pobreza em Benin, nos anos de 2001 e 2002.

Estudos de organizações não governamentais (ONGs), como a Oxfam, indicam que a retirada dos subsídios norte americano algodão representaria um incremento da ordem de US\$ 1 bilhão, em termos de receita de exportação, para os países daquela região. (COSTA e BUENO, 2004, p.27)

Araújo, Neto, Silva e Medrado *apud* Hilton e Zunckel apresenta os seguintes dados questionando a adoção de tais políticas pelos EUA:

Com referência específica ao algodão, os subsídios de quase US\$ 4 bilhões pagos pelos Estados Unidos a um grupo de 25.000 fazendeiros ricos do algodão excedem as rendas nacionais brutas de Benin e Chade, e de seus vizinhos africanos ocidentais, Burkina Faso, a República Centro-Africana, Mali e Togo.

(....)

De acordo com a Oxfam (2002), os exportadores subsaarianos de algodão perderam US\$ 302 milhões como uma consequência direta dos subsídios norte-americanos ao algodão em 2001. A Oxfam mostra que o valor da exportação do algodão do Benin em 2001 era de US\$124 milhões. Entretanto, se os subsídios dos EUA fossem removidos, o valor estimado da exportação do Benin seria de US\$ 157milhões. Esta é uma perda de US\$ 33 milhões e significa que os ganhos poderiam ter sido 26,6% mais elevados.

(...)

Isto serve para responder à pergunta a respeito da razão pela qual os países africanos estariam preocupados em participar da disputa do algodão e indica seu interesse direto em um resultado positivo para os demandantes, no caso, o Brasil (HILTON E ZUNCKEL apud ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 261)

Em julho de 2003, os presidentes Amadou Toure, do Mali, e Blaise Compaore, de Burkina Faso, os dois países menos desenvolvidos da África, publicaram um artigo no *New York Times*. Diz o texto assinado pelos dois:

Segundo o Comitê Consultivo Internacional do Algodão, os subsídios ao produto alcançaram cerca de US\$ 5,8 bilhões no ano de produção de 2001 para 2002, quase a mesma quantia do comércio de algodão nesse período. Tais subsídios levam ao excesso de produção mundial e distorcem os preços do algodão, privando os países pobres africanos de sua única vantagem comparativa no mercado internacional. O algodão não é apenas crucial para nossas economias – é o único produto agrícola que nossos países podem vender. Embora o algodão africano seja da mais alta qualidade, nossos custos de produção são cerca de 50% mais baixos do que nos países desenvolvidos, apesar de contarmos com o trabalho manual. Em países mais ricos, em contraste, algodão de qualidade inferior é produzido em grandes fazendas mecanizadas, gerando poucos empregos e causando um impacto questionável no ambiente. Além disso, os subsídios dos EUA concentram-se em apenas 10% de seus cultivadores de algodão. Assim, a produção não-econômica de 2.500 agricultores em situação relativamente próspera tem o efeito involuntário, porém real, de empobrecer cerca de 10 milhões de camponeses no oeste e no centro da África. (COSTA e BUENO, 2004, p. 30).

O governo brasileiro solicitou então uma reunião para consultas informais na tentativa de obtenção de um acordo, porém a cooperação americana se mostrou quase nula. Diante do fracasso nas negociações, o Brasil pediu a instauração de um painel, em setembro de 2002, para julgar a reclamação contra os subsídios americanos ao algodão e saiu vitorioso com a resolução da controvérsia em março de 2005.

O painel examinou os programas de subsídios e de garantia de crédito à exportação norte-americana ao algodão que foram questionados pelo Brasil.

Luciana Maria de Oliveira *apud* Las Dal define os subsídios como “benefícios proporcionados pelo governo a produtores e exportadores de produtos que estimulam sua competitividade no comércio internacional, não obstante o efeito distorcivo ocasionado ao comércio entre as nações” (OLIVEIRA *apud* LAS DAL, 2008, p.116).

Acrescenta ainda Las Dal *apud* Oliveira que:

O estudioso, porém, explicita situações em que o auxílio não é concebido como ilícito, quando menciona que grande parte da assistência e facilidades proporcionadas pelos governos podem ser de natureza geral, como, por exemplo, facilidades na construção de estradas de ferro e na infra-estrutura de comunicação, o que, em geral, não configura uma assistência específica disponível aos produtores e exportadores, e por consequência uma prática ilegal. (LAS DAL apud OLIVEIRA, 2008 p. 116).

O subsídio dificulta a competitividade entre os exportadores, contudo os subsídios internos são vistos com menos severidade do que os subsídios destinados à exportação.

Os subsídios no ASMC foram classificados de acordo com suas finalidades, em subsídios internos e subsídios destinados a exportação, sendo que o primeiro é destinado à produção interna de um país e o segundo é concedido a bens destinados à exportação.

Os subsídios são objeto de atenção especial por parte da OMC em virtude do grave efeito danoso que podem acarretar ao comércio internacional, pois altera o fluxo de trocas, provocando o desvio de comércio.

Segundo Oliveira:

podemos entender como subsídio toda ajuda oficial do governo, com o fim de estimular a produtividade de indústrias instaladas no país, tendo por objetivo primordial promover o desenvolvimento de setores estratégicos, sob o ponto de vista econômico ou de regiões mais atrasadas, além de servir como instrumento de incentivo às exportações. Em sentido geral, subsídio corresponde ao auxílio oficial, de ordem financeira, cambial, comercial ou fiscal, concedido direta ou indiretamente ao industrial, bem como a um exportador ou a um grupo de exportadores, estabelecidos em uma área geográfica determinada, com o fim de estimular a exportação de um produto especial. (OLIVEIRA, 2008, p. 117).

Nem todos os subsídios são proibidos. Para o acordo (ASMC) a especificidade que é proibida, pois os subsídios específicos são utilizados para redistribuir e redirecionar os recursos de acordo com critérios que não são os de mercado, o que resulta na destinação econômica não eficiente de recursos. (OLIVEIRA, 2008, p. 126).

Os subsídios à exportação também não são permitidos pelo ASMC. São aqueles concedidos diretamente a produtos destinados à exportação. O art. 3:1 do ASMC define este tipo de subsídio, contudo não basta a simples existência do subsídio para ser considerado subsídio à exportação. É necessária uma relação de

dependência entre o beneficiário e o negócio relacionado à exportação. Segundo Pires *apud* Oliveira:

Os subsídios que visam estimular as exportações, gerar empregos e aumentar a renda nacional são concedidos em caráter excepcional, ou seja, são destituídos da contraprestação exigida do produtor. Mas o benefício gracioso, que não possua natureza contratual, será discriminatório, e conseqüentemente danoso, sendo uma forma indireta de subsidiar a produção com vistas a conquistar o mercado externo. (PIRES *apud* OLIVEIRA, 2008, p. 133).

A concessão de subsídios aos produtores agrícolas caracteriza o protecionismo agrícola. Devido à grande utilização de subsídios pelo governo norte-americano, as exportações agrícolas brasileiras tiveram queda entre 1998 e 2000. A pauta de exportações restou prejudicada, principalmente no tocante ao algodão, com a concessão de tais subsídios e com outras medidas protetivas o que levou o Brasil a encaminhar seu pedido de consulta à OMC.

### **3.3 – PROGRAMAS DE APOIO AGRÍCOLA DOS EUA PARA O ALGODÃO E SEUS REFLEXOS**

O painel da OMC analisou os programas de subsídios ao algodão questionados pelo Brasil, na controvérsia WT/DST267 que foram: a) Marketing Loan Programme Payments; b) User Marketing (Step 2) Payments; c) Production Flexibility Contract Payments; d) Market Loss Assistance Payments; e) Direct Payments; f) Counter-cyclical Payments; g) Crop Insurance Payments e h) Cottonseed Payments.

O Painel analisou também os programas de garantia de crédito à exportação General Sales Manager 102 (GSM 102), General Sales Manager 103 (GSM 103) e Supplier Credit Guarantee Programme (SCGP).

#### **a) Marketing Loan Programme (MLP)**

O MLP tem por objetivo minimizar potenciais perdas aos produtores fornecendo financiamento temporário e facilitando a distribuição das commodities ao longo do ano. Desta forma o produtor pode deixar de vender sua produção durante a colheita e estocá-la em busca de melhores preços, pois o financiamento temporário garante o pagamento das dívidas.

#### b) User Marketing Payments (Step 2)

O programa step 2 é um programa especial para o algodão. Criado em 1990 este programa emite certificados de comercialização com pagamentos em dinheiro para usuários domésticos de algodão ou exportadores de algodão, quando certas condições são verificadas.

#### c) Production Flexibility Contract (PFC) Payments

O programa conferiu apoio aos produtores baseado na área e produção históricas para sete commodities, sendo elas o algodão, o trigo, milho, sorgo, aveia, arroz e cevada.

Assim, os produtores poderiam plantar qualquer commodity e ainda assim estariam aptos a receber os pagamentos do Production Flexibility Contract Payments (PFC). (ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, P. 264).

#### d) Market Loss Assistance (MLA) Payments

Os pagamentos MLA foram pagamentos emergenciais realizados entre 1998 a 2001 e foram concedidos aos mesmos produtores aptos a receberem o PFC e tinham o intuito de recuperar os prejuízos decorrentes da queda dos preços das commodities e foram realizados com pagamentos adicionais de 50% aos pagamentos PFC aos produtores norte americano.

#### e) Direct Payments (DP)

O DP é um pagamento direto que conferem apoio aos produtores com base na área de produção de nove commodities, compreendendo aquelas beneficiadas pelo PFC e ainda a soja e amendoim. O produtor firma um acordo anula a fim de receber os referidos pagamentos que independem dos preços correntes das commodities. Assim como no PFC os produtores ficam livres para plantarem qualquer commodity na área base e ainda assim estarão aptos a receber os pagamentos diretos.

#### f) Counter-cyclical Payments (CCP)

O CCP é denominado de pagamentos contracíclicos e são concedidos a produtores de commodities elegíveis para receberem os DPs. O produtor deve entrar em acordos anuais para receberem os pagamentos e os critérios e requisitos de elegibilidade são os mesmos indicados para os pagamentos diretos.

Os pagamentos concedidos são calculados pela diferença entre os preços-alvos dos nove produtos mencionados acima e os preços mínimos ou os preços de mercado. (ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 266).

#### g) Crop Insurance Payments (CIP)

Os pagamentos CIP são anuais e fornecem aos produtores de algodão e outras commodities proteção por meio de seguro de renda em razão de desastres naturais e flutuações de mercado e oferece resseguro aos fornecedores desses seguros por meio do Federal Crop Insurance Act. O objetivo do programa é promover o bem estar nacional através do aumento da estabilidade da economia agrícola. Para se tornar qualificado para o recebimento do programa os prejuízos devem ser oriundos de desastres naturais como secas e inundações. (ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 266)

#### h) Cottonseed Payments

Os Cottonseed Payments são feitos a produtores que separam o algodão da semente, bem como aos produtores de sementes de algodão. Trata-se de uma quantia específica de recursos aos produtores de algodão do ano de 2000, sendo que a taxa de pagamento para este programa foi calculada pela divisão do total de fundos disponíveis pelo total da quantidade de produtores elegíveis que se inscreveram no programa. (ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 267).

#### i) General Sales Manager 102 (GSM 102)

É um programa de garantia de crédito à exportação para financiar exportações de commodities agrícolas de estoques privados. Antes da exportação, o

exportador se cadastra no programa para assegurar a garantia de pagamento da produção, pagando uma taxa calculada com base na quantia segurada no período de tempo requerido, limitada ao valor de 1% do valor da transação. (ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 267).

j) General Sales Manager 103 (GSM 103)

O GSM 103 é um programa que é bastante semelhante ao GSM 102 com a diferença de que pode ser utilizado para períodos maiores e sem a limitação legal de 1% prevista no GSM 102.

l) Supplier Credit Guarantee Programme (SCGP)

O SCGP é um programa de crédito agrícola disponível para transações comerciais com períodos não superiores à 180 dias. O governo confere garantias para o pagamento do crédito disponibilizado pelo exportador dos EUA a um adquirente em um país estrangeiro. Normalmente o órgão governamental responsável confere uma parte do valor da exportação. Assim, antes da data da exportação, o exportador norte-americano pode se cadastrar no programa para assegurar a garantia de pagamento, pagando uma taxa calculada com base na quantia segurada e no período de tempo requerido. (ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 268).

O setor algodoeiro norte-americano, como alegado pelo Brasil na disputa da OMC, se beneficiou de inúmeros programas domésticos e de exportação. Araújo, Neto, Silva e Medrado, apud Marcos Jank, Leandro Araújo e José Diaz, no estudo denominado “The WTO Dispute Settlement System in Perspective: Challenging Trade-Distorting Agricultural Subsidies” afirma que:

durante o período de 1995 -2001 os produtores de algodão nos EUA receberam mais de US\$ 14 bilhões em transferências do governo, o que promoveu elevação da produção e das vendas externas da commodity, embora no mesmo período tenha ocorrido uma queda nos preços internacionais. MARCOS JANK, LEANDRO ARAÚJO E JOSÉ DIAZ apud ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 268).

Destacam ainda os autores que:

Os tipos de programas e seu valor total mudaram significativamente com o tempo. Em 1996 (primeiro ano de implementação FAIR Act), os produtores de algodão receberam cerca de US\$ 700 milhões de fundos públicos. Em 2001 (o último ano de implementação do FAIR Act 1996), o setor algodoeiro recebeu mais de US\$ 3,8 bilhões do governo federal, a maior parte na forma de Certificate Exchange Gains (CEG) e Loan Deficiency Payments (LDP), os quais faziam parte dos pagamentos MLP. ( MARCOS JANK, LEANDRO ARAÚJO E JOSÉ DIAZ apud ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 269).

Os programas oferecidos pelo governo americano aos produtores de algodão do seu país provocaram distorções nos preços do produto no mercado internacional. Esses subsídios criaram uma vantagem injusta sobre outros países também produtores de algodão e que não contavam com este tipo de apoio.

Os EUA tentou criar programas que tivessem um caráter minimamente distorcivo ao comércio internacional, reestruturando a assistência governamental na direção de pagamentos PFC. No entanto, tal manobra tinha o objetivo de apenas desvincular do preço e da produção para conferir pagamentos aos seus produtores, visando não violarem seus compromissos de limitação e redução de subsídios agrícolas, porém o painel da OMC e o Órgão de Apelação entenderam que tais pagamentos não estavam desvinculados da produção como alegou os EUA.

### **3.4 – PRINCIPAIS ARGUMENTOS DA DECISÃO**

O painel da OMC entende que as medidas americanas cuja fundamentação legal expirou antes do pedido de consultas pelo Brasil poderia fazer parte dos termos de referência da consulta, vez que, apesar de não mais em vigor, seus efeitos poderiam ainda estar prejudicando eventuais direitos de outros membros.

Os EUA contestaram tal decisão sob o argumento de que os artigos 4.2 e 6.2 do ESC excluíam medidas extintas para possíveis pedidos de estabelecimento de painel. No entanto, o Órgão de Apelação confirmou o entendimento do painel sob o argumento de que, mesmo se expirado uma medida, mas um membro se sentisse prejudicado poderia alegar tal medida mesmo revogada.

Tal decisão foi de extrema importância a medida que, possibilitou o pedido de abertura de painel para medidas já revogadas, desde que os efeitos de tais medidas continuassem afetando um membro da OMC.

Outro aspecto da decisão também rebatido pelos norte-americanos foi quanto à abrangência dos Termos de Referência que seria submetidas a análise do painel. Argumentaram os norte-americanos que as garantias de crédito à exportações não destinadas ao algodão, mas a outras commodities agrícolas não deveriam fazer parte do Termo de Referência, já que o Brasil não havia apresentado uma declaração em que constasse provas sobre os subsídios alegadamente proibidos, conforme exigido nos dispositivos do ASMC. (ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 275).

O argumento foi recusado pelo painel que entendeu que a declaração apresentada pelo Brasil demonstrou as garantias de crédito à exportação e que os dispositivos do ASMC não exigia que o Brasil indicasse especificamente quais produtos estavam sujeitos ao programa de garantia. Além do mais, o Brasil não precisaria abranger todas as provas e fatos que viria a utilizar no decorrer do processo. Tal entendimento foi confirmado pelo Órgão de Apelação “ao ressaltar que o artigo 4.2 do ASMC se referia aos programas de maneira geral, sugerindo eu a referência é ao programa como um todo e não somente a uma só commodity”. (ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 275).

O Acordo sobre Agricultura, o AA, em seu artigo 13 estabelece uma proteção aos diversos tipos de subsídios agrícolas, conhecida como Cláusula de Paz. Havia uma proteção neste Acordo que impedia que diversos tipos de subsídios agrícolas fossem questionados perante a OMC. Tal proteção se extinguiu em 31 de dezembro de 2003, porém foi suficiente para serem debatidas entre os demandantes.

Os subsídios agrícolas protegidos pela Cláusula de Paz foram classificados em: caixa verde, caixa amarela e caixa azul e à exportação. A caixa verde impedia demandas perante a OMC contra subsídios domésticos considerados não distorcivos e em conformidade com o AA. Já a caixa amarela e azul impedia a contestação junto à OMC, exceto se superiores aos níveis de 1992 e isentava a imposição de medidas compensatórias, exceto em caso de dano ou ameaça de dano. Os subsídios à exportação também somente poderiam ser contestados junto à OMC se superiores aos níveis declarados e a imposição de medidas compensatórias somente no caso de dano ou ameaça baseados no volume e efeitos no preço.

O período de vigência da Cláusula de Paz seria de 1995 a 2003 e o Brasil apresentou seu pedido de consultas em 2002, o que gerou as controvérsias. “A questão estava relacionada à alegação do Brasil de que os EUA haviam superado, para o algodão, os limites acordados para o ano de 1992, razão pela qual esses subsídios não estariam abrangidos pela Cláusula de Paz”. (ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 278).

Outro ponto discutido seria a quem caberia o ônus da prova na alegação de violação da Cláusula de Paz, porém o painel entendeu que caberia ao demandante demonstrar que as medidas adotadas pelo demandado violavam a Cláusula de Paz e que o art. 13 do AA não dispunha a quem cabia o ônus da prova, portanto concluiu que era o Brasil, o responsável por provar que as medidas norte-americanas não satisfaziam o disposto no art. 13 do AA e, portanto, não estavam sob a proteção da Cláusula de Paz. (ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 279).

#### Segundo Araújo, Neto, Silva e Medrado:

O Brasil destacou que os EUA haviam violado a Cláusula de Paz ao conceder a seus produtores de algodão subsídios de caixa amarela e azul em valor superior aos níveis verificados em 1992. Enquanto os EUA gastaram em 1992, cerca de US\$ 2,012 bilhões de subsídios para o algodão, este valor subiu para US\$ 3,404 bilhões em 1999 e US\$ 3,140 bilhões em 2002.

Para chegar a esse valor, o Brasil buscou demonstrar que os EUA haviam notificado como sendo de caixa verde subsídios que, na realidade, deveriam ter sido notificados na caixa amarela, uma vez que eles não respeitavam todos os requisitos previstos no Anexo 2 do AA para serem considerados não distorcivos. Tal alegação decorria do disposto no Anexo 2, parágrafo 6(b) do AA, que estabelecia como um dos critérios para que o apoio desvinculado da renda fosse considerado não-distorcivo a sua não-correlação com o tipo de produção. (ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 280).

Assim, a conformidade ou não dos programas PFC e DP aos requisitos do Anexo 2 do AA que definiu a questão. O painel e posteriormente o Órgão de Apelação entenderam que os programas não eram subsídios de caixa verde e, portanto não estavam excetuados dos compromissos de redução e nem tampouco estariam protegidos de questionamento em razão do art. 13 do AA e por esta razão as medidas domésticas norte-americanas questionadas pelo Brasil não estariam amparadas pela exceção da Cláusula de Paz.

Outra questão suscitada foi os sérios prejuízos aos interesses brasileiros em virtude de significativa contenção do aumento de preços, em conformidade com o artigo 5 (c) do ASMC que dispõe que nenhum membro poderá causar efeitos danosos aos interesses de outros membros em função da aplicação de qualquer tipo de subsídio. O art. 6 do ASMC, por outro lado descreve as hipóteses caracterizadoras de danos, dentre elas, significativa redução ou contenção de aumento dos preços dos produtos, o que ocorreu na situação do algodão causada pelos subsídios norte-americanos.

Neste sentido: “O Brasil alegou que os programas norte-americanos para o algodão contribuíram para uma significativa superprodução e resultaram em um aumento das exportações de algodão dos EUA, particularmente durante os anos de 1999 – 2002”. (ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 286).

O painel ao analisar os subsídios questionados entendeu que os programas Step 2, MLP, PFC, DP, MLA, CCP, CIP e Cottonseed payments constituíam contribuições financeiras e por isso poderiam ser considerados subsídios e que todos preenchiam o requisito da especificidade.

O painel considerou a significativa produção e exportação norte-americana de algodão e sua influência significativa nos preços no mercado mundial. Neste sentido:

Em relação à produção no período de 1999 a 2002, os EUA foram o segundo maior produtor do mundo, tendo sua porcentagem chegando a, aproximadamente, 19,2% (1999), 19,3% (2000), 20,6% (2001) e 19,6% (2002). Em relação às exportações, os EUA foram o maior exportador de algodão do mundo no período referido, chegando a 23,5% (1999), 24,5% (2000), 37,3% (2001) e 39,9% (2002). (ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 287).

Entendeu o painel e posteriormente o Órgão de Apelação que, sem os programas norte-americanos, a produção e exportação do algodão influenciaram diretamente nos preços da commodity, pois os produtores jamais poderiam vender seu produto no mercado externo a preços tão baixos se não fossem a ajuda governamental.

Preceitua André Meloni Nassar *apud* Araújo, Neto, Silva e Medrado que:

Os preços mundiais do algodão diminuíram entre 1995 e 2002 em razão de dois fatores principais. Um foi a estabilização das importações mundiais devido a uma redução da demanda de importação da China. O outro foi a expansão das exportações dos EUA iniciada em 1999. Os subsídios norte-

americanos ao algodão ajudaram os produtores de algodão dos EUA a aumentar sua produção apesar da falta de dinamismo do mercado mundial. Isto exacerbou a queda do preço internacional e foi o principal motivo para o caso do algodão na OMC e para a iniciativa africana com relação ao algodão. (NASSAR *apud* ARAUJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 290).

O Brasil também alegou a ilegalidade do programa STEP 2 e sustentou que tal programa consistia em subsídio para a substituição das importações, o qual estaria vinculado ao uso de produtos nacionais em detrimento de produtos importados e portanto incompatível com o ASMC. Este também foi o entendimento do painel e posteriormente do Órgão de Apelação, no sentido de que o programa Step 2 para exportadores de algodão constitui subsídios vinculados ao desempenho do exportador e, portanto, ao conceder tais subsídios, os EUA violaram suas obrigações com o ASMC.

O Brasil questionou ainda a legalidade dos programas de crédito GSM 102, GSM 103 e o SCGP sob a alegação de que esses programas violavam os artigos 10.1 e 8 do AA e, portanto, não estariam abrangidos pelas exceções previstas no art. 13 do ASMC. O painel e posteriormente o Órgão de Apelação entenderam que tais programas constituíam subsídios à exportação nos termos do ASMC e o Brasil, que possuía o ônus da prova, conseguiu descaracterizar os programas como programas de garantia de crédito à exportação e destacaram que nada mais eram que subsídios proibidos em face do artigo 3.1 (a) do ASMC e que, portanto não estão excetuados das disciplinas de subsídios à exportação do AA.

A OMC, em 2005, decidiu que os EUA deveriam ajustar seus programas de ajuda a seus produtores de algodão ou suspender os créditos aos exportadores do produto. Apesar da decisão favorável da OMC, Contudo, o Brasil vem encontrando dificuldades na implementação da decisão já que em 2007 os EUA ainda não tinham tomado medidas concretas para a eliminação de importantes programas relacionados à decisão como, por exemplo, o MLP e o CCP que afetam as exportações brasileiras.

Desde 2005 o Brasil foi liberado para impor sanções de US\$ 4 bilhões, equivalente a mais de US\$ 9 bilhões (considerando a cotação do dólar atual), porém

não foram impostas, vez que os EUA se comprometeu a eliminar os subsídios, porém até 2012 isso ainda não havia ocorrido.(Portal R7, publicado em 08/03/2010)

Os EUA revogaram o programa Step 2, o que pode obviamente ser considerado uma grande vitória, contudo esperava-se mais dos norte-americanos, no entanto, o caso do algodão gerou e gera muitas repercussões que foram influenciadas pela decisão tomada na disputa.

Neste sentido:

A pressão interna por força das conclusões do OSC no “Caso do Algodão” foi e continua sendo bastante significativa. Dificilmente os EUA e até as Comunidades Europeias sinalizariam com a possibilidade de fazer mudanças em suas políticas agrícolas se os contenciosos não tivessem evidenciado as distorções que ocorrem a despeito dos termos do AA. (ARAÚJO, NETO, SILVA e MEDRADO, 2009, p. 314).

Assim, para as demais rodadas de negociações espera-se alguns cortes de subsídios, principalmente os pagamentos de caixa amarela que possui relação direta com o “Caso do Algodão”.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O comércio pode ser considerado como o mais importante vínculo econômico desenvolvido entre os povos. Países realizam trocas de bens séculos afora a fim de exportar seus bens e importar bens para suprirem suas demandas. O comércio internacional multilateral tem se fortalecido e é um fator indispensável para o desenvolvimento econômico e social das nações.

Assim, com o comércio ganhando dimensões planetárias foi necessária a instituição de regras que ordenassem as relações econômicas discriminando as condutas permitidas e não permitidas nas relações comerciais.

Neste sentido, a criação da OMC em 1995 em Punta del Este, resultante da Rodada Uruguai do GATT, tem impulsionado o crescimento econômico. A OMC é um sistema de regras que regula o comércio internacional e que contribui para o funcionamento do comércio multilateral. A busca pela redução e eliminação de barreiras comerciais propicia o desenvolvimento das economias com o incentivo de investimentos, trocas de informações e transferência de tecnologias.

A aceleração das trocas comerciais, requisitos da paz e do equilíbrio da economia liberalizada, segundo a teoria liberal, exigiu o aperfeiçoamento dos mecanismos de solução dos conflitos envolvendo os diversos atores, sem o qual não se alcança o respeito às normas jurídicas. O sistema de solução de controvérsias da OMC criado para o desempenho de tal função representou um grande avanço em relação ao que existia no GATT, com dispositivos mais elaborados e com a possibilidade de imposição de sanção.

Baseado em princípios como o da igualdade entre os Estados, o sistema de solução de controvérsias da OMC, promove o multilateralismo nas relações comerciais em detrimento de ações unilaterais. O princípio da transparência, que impõe aos membros o dever de informar o conteúdo da política comercial adotada, repercute positivamente nos fluxos internacionais do comércio promovendo um equilíbrio entre as partes.

O número considerável de disputas apreciadas pelo OSC revela a confiança que os Estados possuem no sistema da OMC. No entanto, o sistema de solução de controvérsias apresenta inconsistências que não podem ser desconsideradas, principalmente no que tange ao implemento das decisões, ou seja, na fase de compensação, suspensão de concessões e outras obrigações que deixam de ser aplicadas pelos países.

Ao tratar do implemento das decisões, a questão da soberania estatal vem à tona. A discussão centraliza no sentido de que, no cenário internacional inexistente uma autoridade central legítima que possa aplicar sanções aos Estados em caso de descumprimento das decisões e que o Estado é o único ator soberano. No entanto, nas relações internacionais contemporâneas (século XX) admite-se a importância de outros membros que formam a sociedade internacional, como as Organizações Internacionais, no caso, a OMC.

Os Estados se constituíram territorializados, no entanto, com as transformações contemporâneas como a globalização, houve uma relativização do território, não o extinguindo, mas reduzindo sua soberania com novos mecanismos reguladores da organização dos espaços, novos modos de regionalização, redefinição do papel internacional do indivíduo e de atores sociais não estatais, porém os princípios da soberania ainda são importantes na análise do descumprimento das

decisões proferidas pela OMC, pois os membros se sentem tentado em invocar a soberania estatal para descumprimento das obrigações impostas.

A criação do sistema de solução de controvérsias da OMC, não resta dúvidas, se apresentou como um grande progresso e capaz de promover segurança e previsibilidade nas relações comerciais. O número substancial de disputas levadas à OMC demonstra a credibilidade e a confiança que os países possuem no sistema. No entanto, na fase de implementação o sistema encontra dificuldades para fazer valer suas decisões.

O comércio multilateral internacional impulsiona o crescimento econômico para todas as partes envolvidas e nestas relações comerciais surgem as assimetrias econômicas que podem se apresentar de forma negativa para o estabelecimento do comércio multilateral. As assimetrias de poder e riqueza geram um cenário com oportunidades desiguais para os membros envolvidos. No caso da OMC, uma disputa envolvendo um país potencialmente poderoso contra um país economicamente pobre pode gerar situações bastante desequilibradas.

Fatores preponderantes constroem o uso do sistema pelos países em desenvolvimento, especialmente países com pequena economia o que inviabiliza a esses membros retirarem vantagem do sistema de solução de controvérsias.

No caso do Brasil contra os Estados Unidos envolvendo o contencioso do algodão, e tratado neste trabalho, essas assimetrias podem ser percebidas. Embora saído vencedor da disputa o caso demonstra que, mudar o comportamento de um ator tão poderoso como os EUA é uma tarefa bastante difícil. Mesmo havendo mecanismos institucionais claramente delimitados pela OMC e tratando de questões comerciais que indicaram clara distorção sobre o uso do comércio mundial ainda assim os EUA não adequaram sua legislação interna que trata das subvenções agrícolas.

Cumprido ressaltar que o Brasil foi um dos países em desenvolvimento que mais utilizaram o sistema de solução de controvérsias da OMC desde sua criação. Iniciou 25 casos, sendo que destes, 10 têm os EUA como demandado. Além disso, houve apenas 4 concessões de retaliações pelo painel da OMC e o Brasil foi demandante em 3 desses casos.

Assim, no caso do algodão, em 2009 a OMC autorizou o Brasil a retaliar os americanos em US\$ 830 milhões. Destes, US\$ 560 milhões aplicados em restrições a mercadorias, que incluem sobretaxa de até 100% dos produtos importados selecionados. No entanto, em 2010 o Brasil fez um acordo em que os EUA pagariam US\$ 147 milhões por ano aos produtores de algodão por meio do Instituto Brasileiro do Algodão, mas deixou de pagar em 2013 sob a alegação de restrição orçamentária.

Diante desta recusa americana no cumprimento do acordado em 2010, ao Brasil foi concedida pela OMC a autorização para empregar a retaliação cruzada, sendo que no final de fevereiro de 2014 a Câmara de Comercio Exterior - CAMEX divulgará, após consulta pública, em quais setores será efetivada a retaliação. A escolha deve ser em setores que afetem menos a economia brasileira e mais a economia norte – americana.

O Brasil poderá empregar retaliação cruzada sob o Acordo Geral Sobre Comércio de Serviços – GATS e sob o Acordo sobre Aspectos de Direitos de Propriedades Intelectuais Relacionados ao Comércio – TRIPS. US\$ 238 milhões poderão ser aplicados em produtos industriais e serviços e US\$ 591 milhões em bens.

Contudo, desde 2009 o Brasil já possui autorização da OMC para promover a retaliação e mesmo assim deixou de fazer o que revela as dependências da economia brasileira da economia de um país potencialmente poderoso como os EUA. Um país em desenvolvimento como o Brasil que pretende implementar uma retaliação cruzada tem grandes chances de sofrer perdas no seu mercado interno e nas suas relações políticas e comerciais com os países membros da OMC e esta é a razão de até hoje, desde 2009 ainda não ter optado por esta retaliação optando por negociações que na verdade não alcançam o objetivo principal que é a redução dos subsídios agrícolas americanos.

A retaliação cruzada não pode ser o único mecanismo garantidor da eficácia do sistema, pois se mal utilizada pode acarretar mais malefícios do que benefícios, principalmente quando se tem fortes indícios de que sua utilização não alcançará os efeitos desejados que são a extinção ou diminuição dos subsídios irregulares que prejudicam a competitividade do algodão brasileiro no mercado mundial.

Assim, o mecanismo existente favorece os países desenvolvidos, pois as soluções previstas quando aplicadas pelos países desenvolvidos ao comércio com as nações em desenvolvimento tendem a ser mais eficazes em razão de exercerem uma pressão maior devido à importância de seu mercado consumidor. Em situação inversa esta pressão seria significativamente menor. No caso do Brasil, por exemplo, o mercado americano é o principal comprador de produtos e serviços brasileiros no exterior, já as vendas do Brasil para os EUA giram em torno de 3% das compras americanas.

A dependência econômica dos países em desenvolvimento dos países desenvolvidos é muito maior e no caso de aplicação de sanção destes em relação àqueles os efeitos econômicos é muito maior o que demonstra uma clara situação de desequilíbrio do sistema.

O caso dos subsídios do algodão entre EUA e Brasil é realmente emblemático, por sua complexidade jurídica e econômica envolvendo a comprovação dos prejuízos sofridos e sua grave repercussão no mercado mundial, mas principalmente sobre a inovação de se conceder a um país em desenvolvimento como o Brasil suspender concessões e obrigações contra o membro mais poderoso da OMC.

Apesar de sua grande repercussão o caso do algodão envolvendo Brasil e EUA reflete a grande necessidade de mudança no mecanismo de solução de controvérsias da OMC para introduzir alternativas que visem a dar maior equilíbrio nas relações entre os membros não sendo possível confiar apenas em uma única forma de indução ao cumprimento das decisões da OMC que é a retaliação cruzada, mas de alternativas como a retaliação coletiva ou a instituição de multas aplicadas aos países para promover o cumprimento das obrigações contraídas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. A solução de controvérsias na OMC. São Paulo: Atlas, 2008

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Curso de Direito Internacional Público. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ARBIX, Daniel do Amaral. Pacificação do comércio internacional? a participação dos países em desenvolvimento nos contenciosos da OMC. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_83/artigos/PDF/Daniel\\_rev83.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_83/artigos/PDF/Daniel_rev83.pdf). Acesso em 26/07/2011.

BADIE, Bertrand. *O fim dos territórios: ensaio sobre a desordem internacional e sobre a utilidade social do respeito*. Lisboa: Instituto Piaget, s/d.

BULL, Hedley. A Sociedade Anárquica. Um estudo da ordem na política mundial. Brasília: Ed UnB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2002

CARVALHO, Ernani. *Krasner e os regimes internacionais*. In: MEDEIROS, Marcelo; LIMA, Marcos Costa; VILLA, Rafael; REIS, Rossana Rocha (Orgs.). *Clássicos das relações internacionais*. São Paulo: HUCITEC, 2010.

COSTA, José Augusto Fontoura; GONÇALVES, Alcindo. *Governança global e regimes internacionais*. Ed. Almedina.

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

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. Disponível em: [http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/14\\_01\\_20\\_16\\_29\\_46\\_conjuntura\\_algodao13a17012014.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/14_01_20_16_29_46_conjuntura_algodao13a17012014.pdf). Acesso em 20 de janeiro de 2014.

COZENDEY, Carlos Márcio Bicalho. *O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: Para além dos contenciosos, a política externa*. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/copy\\_of\\_desenvolvimento-comercio-e-financas/organizacao-mundial-do-comercio/solucao-de-controversias/cgc/artigo-cozendey](http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/copy_of_desenvolvimento-comercio-e-financas/organizacao-mundial-do-comercio/solucao-de-controversias/cgc/artigo-cozendey). Acesso em 22 de fevereiro de 2014.

DALAND, R. T. *Exploring Brazilian Bureaucracy: Performance and Pathology*. Washington: University Press of America, 1981, 445 p. Disponível em: <http://www.unric.org/pt/informacao-sobre-a-onu/12>

DANTAS, Adriana: *Caso do algodão: reflexões sobre a eficácia da OMC no controle dos subsídios agrícolas* - See more at: <http://ictsd.org/i/news/pontes/57096/#sthash.zKclGICr.dpuf><http://ictsd.org/i/news/pontes/57096/>. Acesso em 25 de novembro de 2013.

FREITAS, Israel Santos de. *A Viabilidade da produção de algodão em propriedade familiar: O caso do Sudoeste de Goiás*. Disponível em: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/148615/2/937.pdf>. Acesso em 07 de janeiro de 2014.

GRIECO, Joseph. M. Anarchy and the limits of cooperation. In: KEGLEY JR, Charles W. *Controversies in international relations theory: realism and its neoliberal challenge*. USA: Thompson, 1995.

HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Rio de Janeiro, 1998.

HOFFMANN, Andrea;HERZ, Mônica. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

JUNIOR, JOSÉ LUIZ PIMENTA. *Coalizões Internacionais e Multilateralismo. A atuação do G-20 na OMC*. 2007. Disponível em: [http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.caeni.com.br%2Fpublicacoes%2Fdoc\\_download%2F5-coalizes-internacionais-e-multilateralismo-a-atuacao-do-g-20-na-omc&ei=BfPfUqGBKovNkAfGtYGYDw&usg=AFQjCNGd1NMB0RBeFk9TcPOli0px\\_wLZLA](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.caeni.com.br%2Fpublicacoes%2Fdoc_download%2F5-coalizes-internacionais-e-multilateralismo-a-atuacao-do-g-20-na-omc&ei=BfPfUqGBKovNkAfGtYGYDw&usg=AFQjCNGd1NMB0RBeFk9TcPOli0px_wLZLA). Acesso em 15/07/2011.

JUNIOR, Dimas Pereira Duarte, *accountability e Relações Internacionais*. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/viewFile/14152/10400>. 2008. Acesso em 15/07/2011

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, Stephen D. (Ed.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and interdependence*. London: Logman, 2001.

LIMA, Divina Aparecida Leonel Lunas, MORAES, Cinára Lopes de. *A viabilidade da Cotonicultura para a agricultura familiar no Sudoeste de Goiás*. Disponível em: [http://www.cnpa.embrapa.br/produtos/algodao/publicacoes/trabalhos\\_cba4/392.pdf](http://www.cnpa.embrapa.br/produtos/algodao/publicacoes/trabalhos_cba4/392.pdf). Acesso em 06 de janeiro de 2014.

LONDRES, Mariana, Portal R7 em Brasília. Disponível em: <http://noticias.r7.com/economia/noticias/brasil-retalia-produtos-americanos-pela-primeira-vez-20100308.html> - acesso em 25 de novembro de 2013.

LUCENA, Andréa Freire de. Regimes Internacionais: temas contemporâneos. Curitiba: Juruá, 2012.

MESSARI, N.; NOGUEIRA, J.P. Teoria das Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NASSER, RABIHR A. Reflexões sobre o caso do algodão. 2010. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/conteudo.phtml?id=982550>. Acesso em 20/07/2011.

NETO, Abrão Miguel Árabe, Sanções na Organização Mundial do Comércio: Análise Crítica e propostas de aprimoramento. Disponível em [http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/San%20E7%20F5es%20na%20OMC%20%20An%20E1lise%20Cr%20EDtica%20e%20Propostas\\_de%20Aprimoramento%20Abr%20E3o%20Neto.pdf](http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/San%20E7%20F5es%20na%20OMC%20%20An%20E1lise%20Cr%20EDtica%20e%20Propostas_de%20Aprimoramento%20Abr%20E3o%20Neto.pdf) > Revista Eletrônica. acesso em 16 de novembro de 2013.

NEVES, Gustavo Bregalda. Direito Internacional. Coordenação geral Fábio Vieira Figueiredo, Fernando F. Castellani, Marcelo Tadeu Cometti. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, Luciana Maria de. Exportação agrícola: a regulamentação dos subsídios na OMC. Curitiba: Juruá, 2008.

PROMOALGO. Programa de Promoção da qualidade do Algodão em Goiás. Levantamento de safra CONAB 2013/2014: disponível em: <http://www.promoalgo.com.br/eficiente/repositorio/Publicacoes/Conab%202013.2014/1394.pdf>. Acesso em 20 de janeiro de 2014.

REUTERS, Jonathan Lynn. OMC autoriza Brasil a aplicar sanções comerciais contra os EUA. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/economia>. Novembro de 2009.

SARFATI, Gilberto. *Teorias de relações internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2006.

SARAIVA, Miriam Gomes. Robert O .Keohane: interdependência complexa, regimes internacionais, instituições e ideias na política internacional. In: MEDEIROS, Marcelo; LIMA, Marcos Costa; VILLA, Rafael; REIS, Rossana Rocha (Orgs.). *Clássicos das relações internacionais*. São Paulo: HUCITEC, 2010.

SILVA, Alexandre R C A, O Perfil da produção de algodão herbáceo no Estado de Goiás. Disponível em:

[//www.cnpa.embrapa.br/produtos/algodao/publicacoes/trabalhos\\_cba4/331.pdf](http://www.cnpa.embrapa.br/produtos/algodao/publicacoes/trabalhos_cba4/331.pdf).

Acesso em 15 de dezembro de 2013.

TOLLINI, HÉLIO. O contencioso do algodão: a experiência pelo olhar do setor. 2008. Disponível em: <http://ictsd.org/i/news/pontes/32869/>. Acesso em 18/07/2011.

Entender La OMC: “Solución de diferencias”. Disponível em: [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/disp1\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/disp1_s.htm). Acesso em 25/07/2011.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2011.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Dispute Settlement: Dispute DS267. United States – Subsidies on Upland Cotton. Disponível em: [www.wto.org](http://www.wto.org). Acesso em 02 de janeiro de 2014.

YOUNG, Oran R. A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (orgs.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 219-261.

A disputa entre Brasil e EUA sobre o Algodão. Disponível em: <http://noticias.r7.com/economia/noticias/entenda-a-disputa-entre-brasil-e-eua-sobre-o-algodao-20100308.html>. 2010. Acesso em 26 de novembro de 2013.

Algodão no mundo. Estatísticas. Disponível em <http://www.abrapa.com.br/estatisticas/Paginas/Algodao-no-Mundo.aspx>. Acesso em 21/02/2013

Boletim anula do mercado de grãos: algodão Safra 2010/11 e Expectativas 2011/12. Disponível em: <http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/1110201120360332Rel%20Algod%C3%A3o%202011.pdf>. Acesso em 21/02/2013

Projeções do agronegócio. Brasil 2012/13 a 2022/23. Projeções de longo prazo. Disponível em: [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/projecoes%20-20versao%20atualizada.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/projecoes%20-20versao%20atualizada.pdf). Acesso em 21/02/2013.