

# **A ATUAÇÃO DO BRASIL NO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC: O CASO DO CONTENCIOSO DO ALGODÃO CONTRA OS EUA**

Ivan Tiago Machado Oliveira\*

## **1 Introdução**

O Brasil tem ganhado destaque nas negociações agrícolas da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), particularmente após a criação do G-20 em 2003. Mas sua atuação no sistema multilateral de comércio não se limita à articulação de interesses em defesa da criação de novas regras multilaterais mais equilibradas. O Brasil tem uma participação importante no quadro do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, destacando-se entre os países em desenvolvimento.

Dentre os contenciosos nos quais o Brasil foi demandante, vale destacar aquele vinculado à contestação de subsídios aos produtores de algodão dos EUA, por meio do qual o Brasil ganhou o direito de suspender concessões no comércio de bens e nas áreas de serviços e propriedade intelectual. A análise deste contencioso traz consigo a necessidade de uma reflexão mais ampla sobre o papel do Órgão de Solução de Controvérsias para o sistema multilateral de comércio. O Brasil deveria retaliar os EUA? Por quê? Qual a importância do sistema de solução de controvérsias da OMC, especialmente para a atuação de países em desenvolvimento, como o Brasil? São estas as principais questões que este trabalho buscará responder, fundamentando-se em análises acerca da institucionalização do sistema multilateral e do papel de países em desenvolvimento, particularmente do Brasil, neste contexto.

Além desta breve introdução, este estudo se divide em três partes. Na segunda parte, buscar-se-á analisar como o sistema multilateral de comércio se estruturou no concernente à solução de diferenças comerciais entre seus membros, com ênfase para a participação do Brasil desde a criação da OMC. Na terceira parte, o caso do contencioso do algodão contra os EUA será apresentado, servindo como base para o exame sobre a importância do mecanismo de solução de controvérsias para a defesa e estruturação do multilateralismo comercial, bem como para a avaliação da ação do Brasil neste contencioso. Por fim, serão feitas algumas considerações acerca da importância do multilateralismo comercial para a atuação internacional do Brasil e a relevância do caso do algodão para o futuro do sistema multilateral de comércio.

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

## 2 Solução de controvérsias no sistema multilateral de comércio: histórico e participação do Brasil

O sistema multilateral de comércio contemporâneo tem suas bases constitutivas na Carta de Havana, que criava a natimorta Organização Internacional do Comércio, da qual o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) faria parte. O GATT, estabelecido em 1947 como acordo executivo e temporário, acabou por se transformar numa “semi-instituição” responsável pela regulação das trocas internacionais por quase cinco décadas. Somente ao final da Rodada Uruguai de negociações comerciais, em 1994, o sistema multilateral ganha reforço institucional, com a criação da OMC.<sup>1</sup>

Além de ser o organismo administrador de acordos multilaterais (GATT, GATS, TRIMs, TRIPs)<sup>2</sup> e plurilaterais (comércio de aeronaves civis e compras governamentais), e de servir como um fórum permanente para negociações multilaterais de comércio, a OMC é também uma instituição imbuída de capacidade jurídica para a resolução de desavenças comerciais entre seus membros, por meio do Órgão de Solução de Controvérsias.<sup>3</sup>

Embora já existissem procedimentos de solução de controvérsias no sistema multilateral sob os auspícios do GATT, eles não tinham funcionamento efetivo, uma vez que os mecanismos de tomada de decisão por consenso possibilitavam ao próprio país demandado bloquear o andamento do processo. Ademais, era precária a própria institucionalidade do sistema, o que conferia aos mais poderosos o bônus de realização de ações de proteção comercial e desrespeito às regras acordadas multilateralmente sem contestação efetiva.<sup>4</sup>

É justamente o maior poder efetivo do sistema de solução de controvérsias da OMC, fundamentado no direito internacional, que se coloca como ponto fundamental de distinção relativamente ao sistema sob os auspícios do GATT. Tal aspecto traz consigo a conformação de um sistema caracterizado por ser mais *rule-oriented*, dando maior efetividade e legitimidade ao próprio sistema multilateral de comércio. Com base na regra do *consenso negativo*<sup>5</sup> e em uma nova institucionalidade jurídica com mecanismos melhorados de *enforcement*, como a criação do Órgão de Apelação, passa-se a um sistema de decisão em que fica impossibilitado o impedimento de um processo contencioso por parte de um país demandado.

Os EUA lideraram o processo de mudanças nos procedimentos de solução de controvérsias do sistema multilateral de comércio na Rodada Uruguai, fundamentados na ideia de

1. Para uma análise aprofundada e em perspectiva histórica sobre o sistema multilateral de comércio, ver Oliveira (2007).

2. GATS, na sigla em inglês, significa Acordo Geral sobre Serviços; TRIMs, Acordo sobre Medidas de Investimento Relativas ao Comércio; e TRIPs, Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio.

3. A OMC tem como princípios basilares os mesmos que dão suporte ao sistema multilateral desde o GATT 1947, quais sejam: não discriminação (cláusula da nação mais favorecida), reciprocidade e tratamento nacional.

4. Saliente-se que os países em desenvolvimento obtiveram tratamento especial e diferenciado no sistema multilateral através da *enabling clause* (cláusula de habilitação), adotada ao fim da Rodada Tóquio. Ademais, a maioria destes países fazia uso das *cláusulas de escape* instituídas no próprio GATT, que lhes permitiam realizar políticas de desenvolvimento econômico com uso de mecanismos de proteção comercial. Para mais informações, ver Oliveira (2007).

5. Com o consenso negativo, todos os membros da OMC, inclusive o ganhador da disputa, teriam que decidir pela não adoção do relatório do Órgão de Solução de Controvérsias.

que sua atuação mantinha-se em maior conformidade com as regras multilaterais do que a de seus parceiros comerciais. Ademais, queriam que as regras refletissem os objetivos de sua política comercial. Entretanto, como afirmam Barton *et al.* (2006, p.70): “*By the middle of the Uruguay Round, it was not only the U.S. interests that fueled reform efforts but the perception by others that reform would constrain unilateral U.S. action*”.<sup>6</sup>

Frise-se que, mesmo com um sistema de solução de controvérsias mais eficaz e poderoso, por vezes observar-se-á que as grandes potências terão algum espaço, ainda que “ilegal”, para o uso de seus “estoques de poder” no descumprimento de compromissos assumidos multilateralmente, o que denota a complexidade da interação entre os países ao tentarem construir regras para gerir suas trocas materiais.<sup>7</sup> Conforme analisa Fonseca Jr. (2008, p. 23): “(...) a existência de regras não dissolve interesses particulares, mas os limita, oferecendo coordenadas para modos de projetá-los”.

De acordo com Barton *et al.* (2006, p. 88): “*WTO procedural rules and processes have been operating to effectively permit powerful WTO members to strongly influence the establishment and enforcement of substantive rules, which is crucial to maintaining their political support for the organization*”.<sup>8</sup> Contudo, o crescimento da cooperação institucionalizada entre países em desenvolvimento na formação da agenda do processo legislativo da OMC é visto pelos autores como elemento fundamental para se compreender o sistema de solução de controvérsias na atualidade.

Desde a criação da OMC, e com o conseqüente aprimoramento institucional do sistema, observa-se um aumento da participação de países em desenvolvimento como demandantes em contenciosos comerciais em seu Órgão de Solução de Controvérsias, particularmente em temas relacionados a produtos agrícolas, bebidas, têxteis, aço e outros manufaturados. De 2001 a 2008, os países em desenvolvimento se destacaram enquanto demandantes em ações no sistema de solução de controvérsias da OMC, havendo uma queda expressiva da atuação dos EUA e da União Europeia (UE).<sup>9</sup>

O Brasil é membro fundador do sistema multilateral de comércio. Embora tenha mantido uma participação secundária fundamentalmente até a Rodada Uruguai, desde então tem crescido em importância no que concerne à capacidade de influenciar as negociações comerciais em curso no sistema multilateral. É importante ressaltar que a defesa do multilateralismo constitui uma tradição na política externa brasileira há décadas, coadunando-se

6. “Por volta da metade da Rodada Uruguai, não apenas os interesses dos EUA impulsionaram os esforços de reforma, mas também a percepção de outros países de que a reforma constrangeria a ação unilateral dos EUA” (tradução livre).

7. Sobre esse fato, Lima (2004, p. 36) afirma: “Os países não se desfazem da sua autonomia voluntariamente e as regras que compõem o sistema raramente são autoexecutáveis. Em vez de criar uma lei para controlar o comportamento dos Estados, as instituições internacionais servem para estabelecer expectativas a respeito do comportamento de outras nações”.

8. “Os processos e as regras de procedimento da OMC têm operado para permitir que os membros poderosos da organização influenciem fortemente o estabelecimento e o *enforcement* de regras substantivas, o que é crucial para manter seu apoio político à organização” (tradução livre).

9. Ver Bowm (2009, p. 71).

com princípios constitucionais, como o da independência nacional e da solução pacífica dos conflitos, que regem suas relações internacionais.

Durante a Rodada Uruguai, num primeiro momento, o Brasil se posicionou de forma reativa e cética acerca da criação de mecanismos mais eficazes de solução de diferenças comerciais entre os membros do sistema. Em seguida, juntamente com outros países em desenvolvimento, passou a observá-la como elemento importante para a defesa de seus interesses no quadro do sistema multilateral que se renovava.

O Brasil tem sido um ativo participante no sistema de soluções de controvérsias da OMC, destacando-se entre os países com maior número de participação em contenciosos. Conforme se vê na tabela 1, o Brasil foi demandante em 24 casos, valor bastante inferior àquele observado para os EUA e a UE, mas relativamente alto caso se pondere pelo peso do país no comércio internacional, e mesmo em comparações com outros países em desenvolvimento. Ao se analisarem os casos em que o país foi acionado no Órgão de Solução de Controvérsias, merece destaque o fato de o país estar envolvido em um número de litígios inferior aos de países em desenvolvimento com características semelhantes no que concerne à participação no comércio internacional e à atuação no sistema multilateral, como Índia e Argentina.

TABELA 1

**Participação no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (1995-2010)**

País	Demandante	Demandado	Terceira parte
EUA	93	106	73
UE	81	65	82
Brasil	24	14	49
Índia	18	20	51
Argentina	15	16	20
África do Sul	0	3	0

Fonte: OMC, março de 2010.

Elaboração própria.

Ao se analisar a tabela 2, observa-se que cerca de 42% das ações do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC foram contra os EUA e 25% contra a UE, especialmente em temas vinculados ao comércio de produtos agrícolas.<sup>10</sup> Cumpre salientar que cinco casos foram iniciados pelo Brasil contra países em desenvolvimento, ainda que alguns deles não tenham passado de consultas que terminaram em negociação entre as partes.

TABELA 2

**Brasil como demandante (1995-2010) – 24 casos**

EUA	10
UE	6
Canadá	3
Argentina	2
Peru	1
Turquia	1
México	1

Fonte: OMC.

Elaboração própria.

10. Vale lembrar o contencioso aberto pelo Brasil contra o regime de proteção ao açúcar europeu, no qual o país obteve vitória e a UE reviu sua política de subsídios ao açúcar.

O protagonismo dos EUA e da UE no Órgão de Solução de Controvérsias, as duas maiores potências comerciais do mundo, continua a ser observado quando se analisam os dados acerca dos contenciosos abertos contra o Brasil na OMC. Conforme apresentado na tabela 3, aproximadamente 29% dos casos nos quais o Brasil foi demandado foram instaurados pelos EUA, tendo a UE iniciado igualmente 29% dos processos contra o país. Também se percebe alguma participação de países em desenvolvimento no uso do sistema de solução de controvérsias da OMC contra supostas políticas de proteção aplicadas pelo Brasil que estariam em desacordo com as regras acordadas multilateralmente.

TABELA 3

**Brasil como demandado (1995-2010) – 14 casos**

EUA	4
UE	4
Canadá	1
Argentina	1
Japão	1
Filipinas	1
Índia	1
Sri Lanka	1

Fonte: OMC.

Elaboração própria.

A destacada participação brasileira no sistema de solução de diferenças comerciais coaduna-se com a atuação do país em defesa do multilateralismo comercial. O reforço da institucionalidade e da capacidade de *enforcement* das regras multilaterais parece ser um elemento de importância para a inserção do Brasil no quadro do comércio internacional, com maior estabilidade e previsibilidade de regras. Tal ação vincula-se igualmente à estratégia brasileira de formação de coalizões entre países em desenvolvimento no intuito de estruturar interesses para influenciar a agenda negociadora, ou seja, para que novas regras para o comércio internacional sejam criadas de forma mais equilibrada.<sup>11</sup>

### 3 O contencioso do algodão contra os EUA

Conforme observado na seção anterior, o Brasil já acionou dez vezes os EUA no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, o maior número de casos entre aqueles nos quais o Brasil foi requerente. Entretanto, um caso em particular vem chamando a atenção da comunidade de estudos do comércio internacional, e da imprensa em geral, nos últimos anos: o contencioso contra os EUA que questionou, à luz das regras acordadas na OMC, o apoio interno e os subsídios às exportações norte-americanas de algodão.

A atenção dispensada ao caso se justifica na medida em que os EUA mantiveram os programas distorcivos de apoio interno às exportações de algodão, descumprindo as deter-

11. Para uma análise detalhada sobre a formação do G-20, talvez a mais importante, embora complexa, coalizão estruturada por países em desenvolvimento no sistema multilateral de comércio, ver Damico (2007).

minações do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC para o contencioso. Além disso, o caso fornece elementos que auxiliam a pensar a importância do mecanismo de solução de conflitos no quadro do sistema multilateral e a sua relação com a legitimidade e a consistência do próprio sistema, particularmente vinculada à atuação de países em desenvolvimento.

Antes de se analisar o processo contencioso em questão, é importante notar que o Acordo sobre Agricultura (AsA), firmado ao fim da Rodada Uruguai, contém, em seu Artigo XIII, a chamada *cláusula de paz*, por meio da qual os membros do sistema multilateral de comércio ficaram impedidos de acionar os subsídios agrícolas no sistema de solução de controvérsias da OMC e também de fazer uso de qualquer medida de compensação durante um período de nove anos, que foi de 1995 a 2003.<sup>12</sup>

No entanto, como se pode observar na tabela 4, o Brasil deu entrada nos procedimentos de consulta e abertura de painel contra os subsídios norte-americanos ao algodão ainda com a *cláusula de paz* em vigor. Isto aconteceu porque tanto no painel quanto no Órgão de Apelação interpretou-se que esta *cláusula* não se aplicava a uma série de medidas de proteção realizadas pelos EUA, inclusive as medidas de apoio interno ao algodão. Com esta decisão do Órgão de Solução de Controvérsias, deu-se prosseguimento ao processo contencioso, um marco importante para o Brasil, uma vez que se conseguia, por meios legais, acionar os EUA em um tema agrícola antes mesmo da derrogação do prazo estabelecido no AsA.

TABELA 4

**Cronograma do contencioso contra subsídios ao algodão dos EUA**

27/09/2002	Solicitação de consultas do Brasil aos Estados Unidos
Out./2002 a jan./2003	Reuniões (três) para consultas entre Brasil e Estados Unidos
18/03/2003	Estabelecimento do painel
22 a 24/07/2003	Primeira sessão da primeira audiência com o painel
7 a 9/10/2003	Segunda sessão da primeira audiência com o painel
2 a 3/12/2003	Segunda audiência com o painel
26/4/2004	Relatório preliminar do painel
08/09/2004	Relatório final do painel
13/10/2004	Apelação dos EUA
12 a 13/12/2004	Audiência com Órgão de Apelação
03/03/2005	Relatório do Órgão de Apelação
21/03/2005	Adoção do relatório do Órgão de Apelação
01/07/2005	Fim do prazo concedido aos Estados Unidos para retirarem os subsídios considerados proibidos
21/09/2005	Fim do prazo concedido aos Estados Unidos para retirarem os subsídios que causam prejuízo grave ao Brasil ou eliminar os efeitos adversos por eles causados
28/09/2006	Estabelecimento do painel de implementação
27 a 28/02/2007	Audiência com o painel de implementação
27/07/2007	Relatório preliminar do painel de implementação
18/12/2007	Circulação do relatório final do painel de implementação
14 e 15/04/2008	Audiência com o Órgão de Apelação

(Continua)

12. O AsA tem sua existência vinculada aos interesses expressos nos *Acordos de Blair House* entre os EUA e as Comunidades Europeias (hoje União Europeia – UE), nos quais foram definidos os limites da liberação do comércio agrícola e os termos nos quais o tema agrícola seria inserido no sistema multilateral.

(Continuação)	
02/06/2008	Circulação do relatório do Órgão de Apelação
25/08/2008	Retomada, pelo Brasil, de procedimento arbitral para estabelecer o montante e a forma de medidas de "retaliação"
2 a 4/3/2009	Audiência com os árbitros
31/08/2009	Divulgação da decisão arbitral sobre o montante e a forma das medidas de "retaliação" autorizadas ao Brasil
11/02/2010	MP 482: o governo brasileiro estabelece procedimentos a serem utilizados em caso de suspensão de concessões na área de propriedade intelectual
Fev./2010	O Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) diz estar aberto a negociações com os EUA para eventual acordo que evite a suspensão de concessões
05/03/2010	A Câmara de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Camex/MDIC) divulga lista de mercadorias objeto de suspensão de concessões assumidas pelo Brasil em relação aos EUA no GATT 1994
Mar./2010	O MRE sinaliza que o Brasil permanece aberto ao diálogo com os EUA para que se facilite uma solução mutuamente satisfatória para o contencioso A Camex/MDIC realiza chamada pública para definição de lista para suspensão de concessões em propriedade intelectual

Fonte: Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Desde o início do processo, com a abertura de consultas em setembro de 2002, passaram-se cerca de dois anos e meio até a adoção do relatório do Órgão de Apelação. Mesmo com o fim do prazo concedido legalmente à retirada dos subsídios considerados proibidos ou que causaram prejuízo grave ao Brasil, os EUA mantiveram uma postura intransigente e não realizaram as mudanças indicadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Conforme se verifica na tabela 4, apenas após um ano do fim da derrogação do prazo para retirada dos subsídios, não cumprido pelo EUA, o Brasil solicitou a abertura de um painel de implementação, o que denota um posicionamento aberto a negociações e barganhas – por parte do Brasil *vis-à-vis* os EUA – que não encontrou interlocução.

Por meio de procedimento arbitral, retomado pelo Brasil em 2008, e com decisão divulgada em agosto de 2009, estabeleceram-se o montante e as medidas de suspensão de concessões via decisão arbitral. O Brasil foi autorizado a adotar contramedidas em um montante que é composto de duas parcelas: *i*) um valor fixo de US\$ 147,3 milhões ao ano, relativo aos subsídios que causam prejuízo grave na forma de supressão dos preços internacionais do algodão, subsídios "acionáveis"; e *ii*) com relação aos subsídios proibidos, uma quantia variável que deverá ser calculada a cada ano, atualizada com base em dados relativos a exportações norte-americanas de vários produtos que tiverem se beneficiado do programa GSM-102, de garantias de crédito à exportação.<sup>13</sup>

No que tange à forma das contramedidas autorizadas, a decisão dos árbitros não as limitou ao comércio de bens e abrangeu outras áreas, como direitos de propriedade intelectual. Autorizou-se, pois, a *retaliação cruzada*.<sup>14</sup> O instrumento da *retaliação cruzada*, além

13. Para mais informações, ver <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds267\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm)>.

14. A retaliação cruzada permite o uso de medidas de suspensão de concessões em bens, serviços e direitos que não aqueles aos quais o contencioso encontra-se vinculado.

de juridicamente adequado, justificou-se à luz da natureza e da gravidade das violações feitas pelos EUA, inclusive pela insistência em manter os programas acionados apesar da decisão contrária na OMC. Pode-se, assim, constatar que esta ação contribui para fortalecer o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, ao demonstrar que o sistema é capaz de reconhecer as assimetrias existentes entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, fornecendo, pela via do direito internacional, meios de compensação aos prejuízos causados.

O governo brasileiro estabeleceu, em fevereiro de 2010, procedimentos a serem utilizados em caso de suspensão de concessões na área de propriedade intelectual contra os EUA. Em março, a Câmara de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Camex/MDIC), após consulta pública ao setor privado e negociações internas no governo, divulgou a lista de retaliação em bens anunciada pelo Brasil, que atinge um dos maiores valores de retaliação na história da OMC: US\$ 591 milhões.<sup>15</sup> Com base no ano de 2008, o valor total chega aos US\$ 829 milhões, sendo US\$ 238 milhões reservados *para retaliação cruzada*.

TABELA 5

**Contenciosos na OMC com autorização para retaliação**

Contencioso	Valor de retaliação autorizado pela OMC por membro	Observações
<b>UE – Bananas (DS 27)</b> Demandado: Comunidades Europeias	Estados Unidos: US\$ 191,4 milhões Equador: US\$ 201,6 milhões (inclusive em serviços e propriedade intelectual)	O Equador não retaliou
<b>UE – Hormônios (DS 26 e DS 48)</b> Demandado: Comunidades Europeias	Estados Unidos: US\$ 116,8 milhões Canadá: CDN\$ 11,3 milhões	-
<b>Brasil – Aeronaves (DS 46)</b> Demandado: Brasil	Canadá: CDN\$ 344,2 milhões anualmente	O Canadá não retaliou Não houve retaliação nos dois casos "aeronaves" por acordo entre as partes
<b>EUA – Associação dos Exportadores (Foreign Sales Corporations) (DS 108)</b> Demandado: Estados Unidos	Comunidades Europeias: US\$ 4,04 bilhões	-
<b>Canadá – Aeronaves – Créditos e garantias (DS 222)</b> Demandado: Canadá	Brasil: US\$ 247,797 milhões	O Brasil não retaliou. Não houve retaliação nos dois casos "Aeronaves" por acordo entre as partes

(Continua)

15. Para a lista de produtos, acessar resolução da Camex/MDIC em <[http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1268063292.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1268063292.pdf)>.



(Continuação)

<b>EUA – Lei de incentivos (Emenda Byrd) (DS 217 e DS 234)</b>	Brasil, Chile, Comunidades Europeias, Índia, Japão, Coreia do Sul, Canadá e México: retaliação não em valores específicos, mas de acordo com uma fórmula criada pelos árbitros.	Brasil, Chile, Índia, Coreia do Sul e México não retaliaram Aplicando a fórmula dos árbitros, as Comunidades Europeias retaliaram em US\$ 27,81 milhões, o Japão em US\$ 52,10 milhões e o Canadá em US\$ 11,16 milhões
Demandado: Estados Unidos		
<b>EUA – Jogos de aposta (DS 285)</b>	Antígua e Barbuda: retaliação em propriedade intelectual no valor de US\$ 21 milhões	Não houve retaliação por parte de Antígua e Barbuda
Demandado: Estados Unidos		
<b>EUA – Algodão (DS 267)</b>	Brasil: retaliação de acordo com uma fórmula criada pelos árbitros	Com base nos dados de 2008, o Brasil retaliará no valor de US\$ 829 milhões
Demandado: Estados Unidos		

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

De um total de mais de 400 casos iniciados até hoje, a retaliação no caso do contencioso do algodão contra os EUA é a quinta a ser autorizada pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Conforme se pode ver na tabela 5, apenas EUA, UE, Canadá e Japão, como demandantes, já retaliaram, sendo EUA ou UE acusados nos casos. Alguns membros já foram autorizados a retaliar, mas não o fizeram, basicamente por terem encontrado espaço para negociação e chegado a um acordo com a parte demandada: Brasil (em dois casos: contra o Canadá no caso de aeronaves e no caso envolvendo a Emenda Byrd contra os EUA), Chile, Índia, Coreia do Sul, México, Equador e Antígua e Barbuda.

O Brasil vem utilizando os mecanismos legais para ganhar poder de negociação, perante a intransigência dos norte-americanos no caso do algodão. As divulgações da lista de produtos a terem suas alíquotas de importação elevadas e dos procedimentos a serem adotados para suspensão de concessões em propriedade intelectual corroboram tal estratégia. Os custos do processo de retaliação devem, contudo, ser igualmente observados. No sentido de minimizá-los, cabe observar que a retaliação deve ser feita de forma a dificultar ao mínimo o acesso a insumos importantes e a opção de compra do consumidor brasileiro, sobretudo em bens de primeira necessidade. É importante que setores organizados e com interesses claros no mercado brasileiro sejam afetados, o que auxiliará na pressão junto ao governo dos EUA por modificações em sua política de proteção ao algodão, ou mesmo de revisão de sua política agrícola de uma forma geral. Saliente-se que qualquer posicionamento de ameaça de contrarretaliação por parte dos EUA em desrespeito às regras multilaterais colocaria em xeque a credibilidade da OMC enquanto instância reguladora do comércio internacional.<sup>16</sup>

16. Obviamente que pressões sobre o Brasil poderão surgir, como, por exemplo, no quadro de renovação do Sistema Generalizado de Preferências Comerciais (SGP) em 2010, podendo o Brasil ser retirado do sistema de preferências dos EUA, que abrange acerca de 10% do total exportado pelo Brasil para os EUA em 2009.

## 4 Considerações finais

A tensão entre interesses particulares defendidos pelos Estados e as regras acordadas multilateralmente dá contornos à ação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e à sua capacidade de moldar o comportamento de seus membros. De toda forma, como afirma Barral (2007, p. 82): “(...) a avaliação do sistema de solução de controvérsias da OMC permite concluir que este sistema trouxe um maior grau de previsibilidade e estabilidade das relações econômicas internacionais”. Para países em desenvolvimento, particularmente aqueles com maior desenvolvimento institucional e econômico, a possibilidade de buscar a via legal em contenciosos comerciais engendra legitimidade e confiabilidade ao multilateralismo, ratificando sua importância para a estruturação da ordem mundial.

A diplomacia brasileira tem no multilateralismo comercial um foco importante de trabalho tanto na perspectiva de reforma do sistema internacional, com esforços para a criação de canais de participação dos países em desenvolvimento, quanto na relevância para abertura negociada do comércio internacional. A defesa das instituições multilaterais é um elemento primordial para a política externa do Brasil. Este posicionamento vai além de visão da diplomacia oficial sobre o assunto. Segundo Souza (2009), não obstante os impasses nas negociações multilaterais de comércio, a inserção internacional brasileira pela via multilateral (OMC) é vista como a melhor opção pela *comunidade brasileira de política externa*.<sup>17</sup>

Como parte dessa estratégia de inserção internacional, é de interesse do Brasil o reforço e o aprimoramento do sistema de solução de controvérsias da OMC. Nesse sentido, a suspensão de concessões autorizada pela OMC no contencioso do algodão contra os EUA dá ao Brasil poder de negociação e oportunidade de impulsionar a credibilidade e a legitimidade do sistema multilateral de comércio, em particular de seu Órgão de Solução de Controvérsias.

## Referências

- BARRAL, W. (Org.). **Solução de controvérsias na Organização Mundial do Comércio**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- BARTON, J. *et al.* **The evolution of the trade regime: politics, law and economics of the GATT and the WTO**. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- BOWM, C. P. **Self-enforcing trade: developing countries and WTO dispute settlement**. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2009.
- DAMICO, F. S. O G-20 e as negociações agrícolas da OMC. **Pontes**, v. 3, n. 3, p. 01-05, jul. 2007.
- FONSECA JR. G. **O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

17. Para mais informações, ver Souza (2009).

LIMA, T. M. N. **GATT/OMC**: uma análise institucional. Dissertação (Pós-graduação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

OLIVEIRA, I. T. M. **A ordem econômico-comercial internacional**: uma análise da evolução do sistema multilateral de comércio e da participação da diplomacia econômica brasileira no cenário mundial. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, v. 29, n. 2, p. 217-272, 2007.

SOUZA, A. **A agenda internacional do Brasil**: a política externa de FHC e Lula. Rio de Janeiro: Ed. CAMPOS, 2009. p.61-66.