

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS E O MECANISMO DE SOLUÇÃO DE  
CONTROVÉRSIAS DA OMC**

Autor(a): Dulce Maria de Figueiredo Silva

Orientador: Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade do Rio Grande do Sul como parte dos requisitos para obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Porto Alegre, 15 de janeiro de 2010

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família por todo carinho, suporte, apoio, apesar da distância.

Ao meu orientador, agradeço profundamente, pela oportunidade, paciência e disposição.

A Dileusa, cujo apoio foi fundamental desde o início.

Ao Sr. Gilmar Tietböhl, auxílio na busca do material necessário.

Ao Sr. Fernando Adalto pela atenção e disponibilidade dados.

Ao Sr. Luiz Carmona pela atenção e disponibilidade de dados e materiais necessários.

## **LISTA DE ABREVIACÕES**

MAS: Medida Agregada de Apoio (sigla em inglês)

ASMC: Acordo sobre Medidas Compensatórias

AsA: Acordo sobre Agricultura

CE: Comunidade Europeia

CEE: Comunidade Económica Europeia

ESC: Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias

EUA: Estados Unidos da América

FMI: Fundo Monetário Internacional

GATT: Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio

AO: Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio

OCDE: Organização para Cooperação Económica e Desenvolvimento

OIC: Organização Internacional do Comércio

OMC: Organização Mundial do Comércio

OSC: Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio

PDs: Países Desenvolvidos

PEDs: Países em Desenvolvimento

PAC: Política Agrícola Comum

SMS: Sistema Multilateral de Comércio

EU: União Europeia

*UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development*

<b>I. O Surgimento de uma Organização para a Regulação do Sistema Multilateral de Comércio</b>	9
1.1 Carta de Havana	10
1.1.1 As imperfeições da carta de Havana e o fim da OIC	11
1.2 Objetivos iniciais da OIC e o surgimento do GATT	13
1.3 De GATT para OMC	14
1.3.1 Rodada do Uruguai	15
1.4 OMC	16
1.4.1 Princípios Básicos que Norteiam a OMC	17
1.4.2 Mecanismo de Solução de Disputas Comerciais	17
1.4.3 Algumas mudanças na transição das instituições	18
<b>II. Subsídios agrícolas</b>	19
2.1 Noções de Subsídios Agrícolas	19
2.2 Problemas de concessão de Subsídios Agrícolas	20
<b>III. Subsídios Agrícolas de Acordo com o GATT</b>	22
3.1 Posição do GATT frente a questão dos subsídios	23
3.2 Estrutura da regulamentação de subsídios de acordo com o GATT	24
3.2.1 Subsídios à exportação	26
3.2.2 Subsídios Domésticos	26
3.3 A posição do GATT frente aos países desenvolvidos e em desenvolvimento	27
<b>IV. Subsídios agrícolas de acordo com a OMC</b>	28
4.1 Rodada do Uruguai	28
4.2 Acordo Sobre a Agricultura	30
4.2.1 Acesso aos mercados	31
4.2.2 Subsídios à Exportação	31
4.2.3 Medidas de apoio doméstico	33
4.2.3.1 AMS (Medida Agregada de Apoio)	34
4.2.3.1.1 Caixa Amarela	35
4.2.3.1.2 Caixa Azul	36
4.2.3.1.3 Caixa verde	36
4.2.3.1.4 Caixa Minimis	37
4.3. Considerações	37
<b>V. Sistema de Solução de Controvérsias</b>	38
5.1 Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Soluções de Controvérsias (ESC)	38
5.2 Órgão de solução de controvérsias (OSC)	42
5.2.1 Painéis	43
5.2.2 Órgão de apelação (OA)	43
5.3 Procedimento para solução de controvérsias	44
5.3.1 Implementação das Decisões da OMC	45
5.4 A Aplicação e Interpretação de Normas pelo OSC	47
5.4.1 Aplicação das normas	47
5.4.2 Interpretação pelos painéis	47
5.5 O OSC e as cortes	49

5.5.1 O OSC e os judiciários nacionais	49
5.4.2 O OSC e os Tribunais Internacionais	50
<b>VI. Os Avanços nas regulações internacionais do setor agrícola com ênfase nos subsídios agrícolas</b>	<b>52</b>
6.1 Solução de Controvérsias e Subsídios Agrícolas	53
6.2.1 Contenciosos do Setor Agrícola	54
<b>VII. Estudo de Caso</b>	<b>55</b>
7.1 Caso DS 267	55
7.1.1 Contexto do caso DS 267	55
7.1.2 Relatório do Painel	57
7.1.3 Relatório do Órgão de Apelação	57
7.2 Considerações sobre o estudo do caso DS 267	57
<b>Considerações Finais</b>	<b>59</b>
<b>Referências</b>	<b>62</b>

## INTRODUÇÃO

O Comércio Agrícola Internacional, por possuir algumas particularidades, adquiriu um tratamento diferenciado no que se refere à regulamentação internacional. Logo, o processo de regulamentação dos subsídios agrícolas, cujo tema é foco deste trabalho, tem-se mostrado um tema controverso, tanto na evolução quanto na estruturação da regulamentação internacional.

A inserção de regulamentação específica voltada ao comércio de produtos agrícolas foi inserida conforme evolução do modo de normatização do comércio internacional, através da evolução da organização mundial responsável por tal competência.

O processo de regulamentação dos subsídios agrícolas no comércio internacional iniciou-se com pouca ênfase pela atuação do GATT, com continuidade e aprimoramento aplicado pela Organização Mundial do Comércio, onde, em um Sistema Multilateral de Comércio, o assunto em pauta conseguiu ser devidamente regulamentado.

Com a passagem de GATT a OMC, as melhorias na normatização do comércio internacional repercutem no setor agrícola. Estabelecida a vigência da OMC houve a criação de uma nova sistemática para a solução de controvérsias que, por sua vez, se constituía em um dos acordos obrigatórios para os Membros da OMC, o Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (ESC). Com a obrigatoriedade à submissão de todos os membros à ESC, as soluções de controvérsias na OMC foram padronizadas a fim de conseguir maior igualdade e eficácia, comparadas ao sistema de controvérsias do órgão anterior. O Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias, aplicado ao tema dos subsídios agrícolas, confere um caráter inovador ao processo de negociações agrícolas internacionais.

Uma vez estabelecido um panorama sobre o surgimento de uma organização regulamentadora ligada ao comércio internacional é estabelecida a base histórica institucional do estudo em foco.

No segundo capítulo será exposta a noção de subsídios agrícolas bem como os problemas gerados pela concessão destes. Esses elementos fornecem a base jurídica do setor agrícola, bem como a base para a regulamentação específica desse setor.

Neste ponto, haverá base para possibilitar o desenvolvimento da linha de pesquisa do estudo proposto sobre a regulamentação dos subsídios agrícolas, de acordo com as normas da OMC.

No terceiro capítulo será apresentado um panorama da vigência do GATT à luz do tema de subsídios, em especial aos subsídios agrícolas. A partir desse ponto, o estudo possibilitará observação da relação estabelecida entre as origens do GATT e os avanços no âmbito do Sistema de Comércio Internacional decorrente em sua vigência.

O quarto capítulo abordará as regras vigentes sobre os subsídios agrícolas acordados com a OMC. Nesse contexto, permite-se diferenciar e caracterizar as normas que balizam a regulação dos subsídios agrícolas no âmbito da OMC.

No quinto capítulo será exposto o processo do Mecanismo de Solução de Controvérsias na OMC. Este trecho possibilita a visualização do processo jurídico internacional, ao qual são submetidas as normas de regulamentação de subsídios agrícolas.

No sexto capítulo são expostas algumas considerações acerca dos progressos nas negociações agrícolas internacionais e o do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC. Em seguida colocam-se noções sobre contenciosos, mais especificamente sobre contenciosos agrícolas. A partir desse ponto será possível inserir um estudo de caso, com fins de ilustrar os elementos discutidos ao longo do trabalho.

No sétimo capítulo é apresentado o estudo do caso “Contencioso Brasil-EUA sobre Subsídios ao Algodão” (*The United States – Subsidies on Upland Cotton Case - DS 267*). O caso apresentado oferece uma visão prática do Mecanismo de Solução de Controvérsias aplicado aos subsídios agrícolas.

Acredita-se que, com o presente trabalho, se possa oferecer um panorama geral sobre o assunto, bem como esclarecer eventuais dúvidas ou ainda servir como fonte de discussões para futuros trabalhos.

## 1. O SURGIMENTO DE UMA ORGANIZAÇÃO PARA REGULAÇÃO DO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO

A cooperação internacional é fruto de uma série de fatores combinados, que, por sua vez, são interdependentes. Assim, com a conturbada situação da década de trinta, pouco se poderia fazer para atingir tal cooperação.

Após o *crash* de 29, os EUA adotaram um comportamento protecionista, aumentando suas tarifas aduaneiras para importação. Isso levou seus parceiros a impor restrições comerciais retaliatórias pela decorrência da desvalorização de suas moedas. Desse modo, esse comportamento acarretou a redução do comércio externo o que acabou agravando a depressão, refletida mundialmente.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, o contexto se mostrava completamente diferente do que ocorreu na década de 30, do mesmo modo a postura dos EUA. Tratava-se, então, de um mundo onde a cooperação internacional, algo novo e ainda que incipiente, mostrava-se presente. No entanto, os padrões tecnológicos impunham limites ao comércio e à cooperação. Já neste momento a supremacia dos EUA era um fato corrente e aceito, e iniciava-se a Guerra Fria.

A reorganização da economia internacional no pós-guerra, de certo modo é tomada como a reconstrução das relações econômicas internacionais. Pois, a década de trinta, que antecede a Segunda Guerra Mundial, concretizou o fracasso das tentativas da década de vinte, devido à incongruência entre a realidade econômica e a desenvolvida no padrão ouro. Em contrapartida, novos padrões haviam surgido na distribuição internacional de riqueza e poder, os quais apontavam ao declínio da supremacia da economia britânica, em contrapartida à emergência dos Estados Unidos como grande potência mundial.

No âmbito econômico, a Guerra Fria veio acentuar as diferenças entre os EUA e as demais potências. A condição *sine qua non*, de viabilizar uma Organização Internacional do Comércio seria a participação dos Estados Unidos, cuja diferença vantajosa que os separavam das demais nações, na prática, lhes permitiam prescindir do multilateralismo como forma de resolver seus interesses comerciais.

Com uma economia forte e estruturada, era de interesse dos EUA um mercado internacional mais aberto. No entanto, não era de seu interesse que existisse uma organização formal para regulamentar tais fins, pois esta acabaria por estruturar seus direitos e obrigações por intermédio de cláusulas gerais, e, desse modo, engessaria seu poder sobre o mercado.

Ao serem estabelecidas rodadas de negociações, donde cada país poderia usar amplamente seu poder de barganha, o que colocava os EUA em uma posição bastante privilegiada, cria-se um ambiente favorável ao desenvolvimento de uma Organização Internacional do Comércio. De outro modo, era interessante aos outros países que os EUA participassem da nova organização, pois no pós-guerra eles haviam se tornado a principal nação credora.

Nesse período, a problemática da escassez de dólares entre os países europeus não permitia sequer cobrir as importações básicas. Problema que só foi sanado com a implementação do Plano Marshal, que tinha como objetivo o empréstimo de capital aos países europeus para que esses pudessem resolver seus problemas econômicos internos e, desse modo, ter uma participação mais ativa no mercado internacional e ainda impedir o chamado “avanço soviético”.

Uma vez conscientes de que as negociações bilaterais por si só não seriam suficientes para garantir cooperação em nível mundial, nem o mercado para seus produtos manufaturados, os EUA assumiram a liderança da liberalização multilateral do comércio, iniciando o processo de liberalização do comércio mundial via uma Organização Mundial do Comércio, através da Carta de Havana.

### 1.1 Carta de Havana

A Carta de Havana, que daria origem à Organização Internacional do Comércio, foi assinada pelo presidente Roosevelt e pelo primeiro-ministro Winston Churchill, em agosto de 1941, em um encontro em alto mar. Na realidade, esta era uma declaração de princípios, que se fundamentava no empenho pela construção da paz baseada na liberdade, no respeito a linhas de fronteiras consolidadas e renúncia ao uso da força. O documento aplicava os mesmos conceitos de liberdade no âmbito econômico. Assim, para se construir uma paz duradoura, as nações deveriam

contemplar a igualdade no acesso ao comércio, às matérias-primas e ao desenvolvimento de formas mais estáveis de arranjo institucional necessárias à prosperidade e segurança social para todos os povos.

A Carta de Havana também tinha como objetivo a motivação do esforço de guerra das nações que lutavam contra as Potências do Eixo, bem como evidenciar o papel dos EUA na guerra, e assim conseguir manejar as condições que poderiam compor a ordem internacional.

Antes mesmo de cessarem as hostilidades, em 1944, os acordos de Bretton Woods já haviam determinado as novas bases da ordem monetária e financeira internacional. Apesar de o comércio apresentar grande importância no Tratado de Bretton Woods (1941), sua importância foi relegada em detrimento da estruturação do sistema monetário e os instrumentos de cooperação financeira para que servisse de base na construção do sistema de pagamentos, também de transferência de fundos necessários a qualquer país, independente do regime a ser adotado a partir desse acordo.

Assim, a importância do tratado consistiu em fornecer bases para a consolidação das transações financeiras e, desse modo, aumentar as mesmas e, conseqüentemente, o comércio entre as nações.

Com o fim da guerra, acreditava-se que os países vitoriosos deveriam seguir a eliminação de todas as formas de tratamento discriminatório no comércio internacional e para barreiras não tarifárias. No entanto, diversos fatos, por sua vez, contribuíram para que o livre comércio não se tornasse uma realidade imediata, como a dificuldade com a escassez de dólares e de créditos que diversos países europeus enfrentavam com as enormes dificuldades para sustentar suas necessidades de importação e exportação.

Desse modo, o Plano Marshall representava uma perspectiva mais objetiva a curto e longo prazo. No entanto, em curto prazo o Plano Marshall resolvia o endividamento e o financiamento das necessidades imediatas da reconstrução, proporcionando o impulso necessário para uma rápida recuperação da atividade econômica europeia. Com isso ainda apresentava os ganhos que adviriam do processo de liberalização do comércio, que se mostrava uma possibilidade a longo prazo.

### 1.1.1 As imperfeições da Carta de Havana e o fim da OIC

A Carta da OIC apresentava quatro pontos que dificultavam a o consenso entre as nações; estes eram: a abrangência do poder da nova organização mundial; as políticas comerciais a serem aprovadas; os níveis para os quais as barreiras comerciais existentes deveriam ser rebaixadas; tempo para as cláusulas serem postas em prática.

O principal ponto de objeção dos países europeus, já que cada setor apresentava problemas e oportunidades distintas que não compartilhavam com os demais, se referia à reconstrução e danos da guerra e dependiam do *quantum* da ajuda financeira que os EUA estavam dispostos a oferecer, que consistia nas reduções tarifárias, às quais deveriam se submeter.

Nota-se que a Carta de Havana dava demasiada ênfase às tarifas, quotas e subsídios focando apenas os problemas referentes ao mercado e acesso às matérias-primas, que, por sua vez, originou acordo sobre mercadorias. E, desse modo, com essa política os EUA ignoraram a parte empresarial fora das negociações, como os cartéis, monopólios e outras práticas que poderiam levar à distorção do mercado.

Enquanto isso, a Carta da OIC apresentava um escopo mais amplo, visava à eliminação das barreiras ao comércio, propondo incorporar práticas restritivas como medidas governamentais para combater o desemprego e promover a industrialização.

Nesse período, os países, tanto europeus quanto os periféricos, buscavam um modo de proteger seu parque industrial, com ênfase nas indústrias nascentes. E, de certo modo, até mesmo os EUA não se mostravam completamente prontos para aceitar o livre comércio em todas as áreas.

A OIC representou à posição comercial dos EUA mais problemas que soluções, e ainda menos interesse pela comunidade internacional. Assim que o projeto foi abandonado, tornou-se claro que um órgão internacional voltado ao mercado vigoraria penas se os EUA usassem esta instituição para aumentar suas importações e assim abastecer a economia internacional de dólares, resolvendo carência de liquidez.

Desse modo pode-se afirmar que o GATT foi a forma contratual possível dentro do cenário das dificuldades econômicas e limitações das instituições do pós-guerra para viabilizar a implementação de uma organização voltada ao comércio internacional, ou seja, o arranjo que melhor se adequou à economia política internacional após a Segunda Guerra Mundial.

Tendo em vista a descrença em relação à OIC, em 1947, 23 países, reunidos em Genebra, assinaram o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que entraria em vigência a partir de janeiro do ano seguinte. No final da década de quarenta, o GATT, apesar de possuir caráter temporário, mostrou-se suficiente para promover os passos possíveis para a liberalização do comércio internacional.

## 1.2 Objetivos iniciais da OIC e o surgimento do GATT

Essencialmente o GATT surgiu como um arranjo temporário, cujo principal objetivo era a diminuição das barreiras comerciais e a garantia de acesso mais equânime aos mercados por parte dos signatários. Seus idealizadores acreditavam que a cooperação comercial internacional aumentaria a interdependência entre países e ajudaria a reduzir os riscos de uma nova guerra mundial.

Nessa nova organização, não havia um acordo sobre salvaguardas, e as regras para a imposição de direitos para compensar a existência de dumping ou subsídios eram precárias, sendo utilizadas de formas protecionistas.

O acordo de criação do GATT deveria ter um caráter provisório, vigendo apenas até a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC). No entanto, a OIC terminou por não ser criada em razão do congresso americano não ratificar o Acordo. Assim, o sistema idealizado em Bretton Woods ficou apenas com dois pilares: Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial.

O GATT incorporou muitas das provisões da OIC e foi adquirindo, progressivamente, atribuições de uma organização internacional. Ainda sim não perdeu seu caráter de acordo provisório nem adquire personalidade jurídica própria como o FMI. O período de vigência do GATT foi maior que o esperado. Nesse período, o comércio teve um grande crescimento, proporcionando a sensação de que o arranjo era satisfatório, não havendo, portanto, pressões para que fosse mudado. Assim, o desempenho do comércio no período do GATT foi extraordinário, principalmente quando comparado às três décadas anteriores à sua criação.

O GATT foi um componente importante na ordem econômica mundial, pois focava sua economia política internacional em estratégias de crescimento bem definidas. Seu desempenho também pode ser atribuído à liberação das forças de

mercado que foram reprimidas nos períodos de turbulência internacional. Ainda pode-se afirmar que o relativo bom desempenho do comércio, naquele determinado momento, ajudava a legitimar o GATT como agente central da cooperação internacional no campo comercial.

A transformação do GATT para Organização Mundial do Comércio é adequadamente compreendida no contexto de mudanças na ordem internacional e no papel desempenhado pelas organizações internacionais nas relações entre os países.

### 1.3 De GATT para OMC

As negociações da Rodada do Uruguai levaram quatro anos para ser preparadas e mais sete para ser concluída. Dela participaram países de diversos tamanhos, estágios de desenvolvimento e estrutura econômica, o que mais tarde veio conferir todo um caráter especial de diferenciação da OMC para o GATT.

A pauta entrou em discussão diversas vezes devido à divergência entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, que não concordavam quanto aos assuntos a serem negociados. Os países desenvolvidos queriam introduzir novos temas como comércio de serviço, redução tarifária, redução de subsídios, direitos de propriedade intelectual e medidas de investimento relacionadas com o comércio. Já os países em desenvolvimento defendiam a reestruturação do GATT e, desse modo, resolver questões pendentes como o comércio de produtos agrícolas, as restrições voluntárias às exportações e o acordo de salvaguardas.

A reincorporação das discussões sobre as disciplinas do setor agrícola no Sistema Multilateral de Comércio trouxe à tona temas negligenciados em rodadas anteriores do GATT, pois as normas que regiam esse tema com o tempo foram se modificando com uma série de isenções conseguidas pela Comunidade Europeia e Estados Unidos quanto à utilização de subsídios a sua produção e exportação. O acordo sobre agricultura, implementado na Rodada do Uruguai estabeleceu normas e novos compromissos em matéria de acesso aos mercados, ajuda interna e subsídios às exportações.

Houve uma ampliação da lista de tarifas consolidadas por parte dos países em desenvolvimento. Tal atitude mostrou que os processos unilaterais de liberalização,

desenvolvidos por esses mesmos países, a partir dos anos 80, ofereciam mais a ganhar (ou menos a perder), participando desse modo mais ativamente do sistema multilateral do comércio. Ainda assim, muitos desses países consolidaram suas tarifas em níveis superiores àqueles que praticavam ou que pretendiam praticar num futuro próximo.

Houve, ainda, o aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial, com negociações de um acordo sobre salvaguarda, e o aperfeiçoamento dos códigos de subsídios e medidas *antidumping*, que vinham sendo usadas pelos Estados Unidos como recursos ao combate ao que chamavam de comércio injusto. No entanto, tal atitude era considerada pelos demais países como uma medida disfarçada de protecionista.

Era consenso universal que o desenvolvimento do comércio internacional, entendido como um bem público internacional deveria deixar de ser responsabilidade dos Estados Unidos. Não somente os custos, mas também as demais obrigações de manutenção da prática e instituições necessárias a um ambiente propício a um desenvolvimento do comércio, que deveriam ser compartilhados com as demais nações. Dessa forma, os Estados Unidos passariam a ser um ator com interesses distintos, com enorme poder de barganha, reduzindo substancialmente seu papel de provedor de um bem público internacional.

### 1.3.1 Rodada do Uruguai

Houve oito rodadas de negociações, das quais a Rodada do Uruguai foi a mais importante, pois levou quatro anos para ser preparada e mais quatro para ser concluída (1986- 1994). Do mesmo modo que foi a mais completa em relação a temas discutidos, incluindo a criação da Organização Mundial do Comercio (OMC).

Da Rodada do Uruguai participaram países de diversos tamanhos, estágios de desenvolvimentos e estruturas econômicas. Tal fato disponibilizou uma maior possibilidade de discussão, mesmo que as divergências ainda estivessem fortemente presentes, de questões que, anteriormente, não haviam apresentado possibilidades de solução, como o setor agrícola.

As principais divergências entre os assuntos a serem negociados entre países desenvolvidos e em desenvolvimento vieram à tona na Rodada do Uruguai. Os primeiros queriam introduzir novos temas, como o comércio de serviços, direitos de

propriedade intelectual e medidas de investimentos relacionadas ao comércio, enquanto os segundos, reunidos no chamado grupo dos 77, priorizavam a reestruturação do GATT, cuja credibilidade estava bastante abalada.

Na Rodada do Uruguai foi acordado que, em 1995, os países que utilizavam restrições o comércio de caráter não tarifário, tais como cotas, proibições às importações, controles administrativos, etc., deveriam converter essas medidas em tarifas, daí a denominação tarifação. Foi concedido um período destinado à adaptação dos termos acordados na Rodada do Uruguai sobre esta tarifação. Esse tempo estipulado seria denominado como período de implementação, que seria correspondente a seis anos para os países desenvolvidos e dez anos para países em desenvolvimento.

Após oito anos de negociações, em 15 de dezembro de 1993, em Genebra, foi possível uma negociação, pois os países desenvolvidos colocaram de lado algumas questões mais controversas, como a abertura do setor financeiro e comércio de produtos audiovisuais, assumindo, no entanto, o compromisso de continuar as discussões a respeito. Somente com concessões, cedidas por ambas as partes, o advento da OMC foi possível.

#### 1.4 OMC

Em 1º de janeiro de 1995 entrou em vigência a Organização Mundial do Comércio (OMC), que teria a função de administrar o sistema multilateral do comércio. A OMC veio substituir o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) criado em 1947.

A OMC não trata apenas de um GATT ampliado como se acreditava, pois o GATT era um acordo de caráter multilateral e provisório, sem base institucional por derivar da tentativa frustrada de criar a Organização Internacional do Comércio (OIC). Mesmo que contribuísse significativamente para a remoção das barreiras comerciais mundiais, o GATT nunca teve poder suficiente para impedir que alguns de seus signatários se desviassem por caminhos protecionistas. Isso se deveu, em parte, pela fragilidade de seus sistemas na solução de controvérsias comerciais, cujas partes contratantes possuíam poder de veto, o que acarretava na inviabilização de todo processo, caso fosse aplicado.

Os objetivos mais amplos das novas normas, além da maior previsibilidade das condições em que opera o comércio internacional foram a garantia de acesso aos mercados na busca por uma competição justa.

#### 1.4.1 Princípios básicos que norteiam a OMC

A OMC ainda é citada por vários autores como a retomada do projeto do fim dos anos da década de 40. A transformação do GATT para a OMC significou mais que a simples troca de uma instituição para a outra. Com caráter institucional, a OMC possui acordos que englobam o GATT de 1947 juntamente com a Rodada do Uruguai. Contém 29 textos jurídicos individuais e 25 entendimentos de decisões e declarações ministeriais, onde estão especificados compromissos e obrigações adicionais dos seus membros, que devem observar os parâmetros básicos desses acordos ao definirem suas políticas comerciais.

De acordo com a primeira cláusula, os membros estão obrigados a conceder aos produtos dos demais membros um tratamento não menos favorável do que aquele que dispensam aos produtos de qualquer outro país. (Rego, Elba BNDS)

A cláusula de nação mais favorecida denota que um produto importado após ingressar em um determinado país deve receber um tratamento não menos favorável que o tratamento dispensado ao similar nacional. Assim não pode estar sujeito a quaisquer restrições, como impostos maiores do que aquelas impostas aos bens produzidos internamente. A cláusula de nação mais favorecida busca evitar a discriminação entre os diversos países fornecedores de um determinado produto, enquanto a cláusula de tratamento nacional busca evitar a discriminação do produto importado em relação aos produtos nacionais.

#### 1.4.2 Mecanismo de Solução Controvérsias

O Mecanismo de Solução de Controvérsias se mostrou mais rápido e não suscetível a bloqueios como ocorria no GATT, pois no antigo sistema a aplicação das recomendações dependia da concordância de todos os envolvidos.

Na OMC, tais mecanismos podem ser invocados sempre que um Membro acreditar que outro anula ou reduz os benefícios advindos de uma concessão

previamente negociada ou ainda alguma regra da OMC tenha sido quebrada. Quando isso ocorre, a OMC implementa os procedimentos necessários (os Painéis). Se não houver um acordo bilateral. Dentro de trinta dias apresenta o resultado do Painel que será a instância final caso um dos Membros recorra ao Órgão de Apelação. O infrator terá um prazo para o cumprimento das deliberações do Painel ou Órgão de Apelação e, caso não sejam cumpridas tais indicações, o país infrator deverá negociar com o reclamante uma compensação mutuamente aceitável ou receber a suspensão de concessões de benefícios do Membro considerado prejudicado no acordo bilateral.

A OMC garante maior acesso aos mercados de outros países, no entanto restringe significativamente o raio de manobra das nações na definição das políticas econômicas que afetam o comércio, ao limitar a possibilidade de imposição de medidas discricionárias e protecionistas.

#### 1.4.3 Algumas mudanças na transição das instituições

A passagem de GATT para OMC não foi apenas a substituição de uma organização por outra. A nova organização apresenta uma estrutura distinta, com novas regras que configuram um cenário comercial internacional completamente diferente daquele que se configurava no GATT.

Nesse contexto, os países em desenvolvimento ganham poder de barganha no Sistema de Multilateral Comércio, do mesmo modo que ganham ferramentas contra o protecionismo dos países desenvolvidos.

Temas que antes não conseguiam espaço para serem discutidos no âmbito da regulamentação do comércio internacional foram inseridos na OMC, o que conferiu não somente a importância, como também a necessidade, de um órgão internacional do comércio.

## 2. SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS

### 2.1 Noções de Subsídios Agrícolas

Os subsídios constituem uma forma de intervenção estatal nas atividades econômicas. Estes têm como características a transferências de recursos estatais para produtores e consumidores, que têm como objetivo suplementar a sua renda ou reduzir os custos de produção. Estas transferências podem ser diretas, quando vêm diretamente dos cofres públicos, ou indireta, quando o governo instrui entidades privadas a realizarem pagamentos.

Os governos recorrem aos subsídios a fim de promover o desenvolvimento, a inovação tecnológica, conceder apoio a setores cruciais da economia nacional, para a distribuição de renda, promoção do desenvolvimento regional e rural, dentre outros.

Dentre os subsídios agrícolas concedidos pelo governo cabe citar:

- i) Subsídio de juros: consiste em empréstimos de baixos juros a produtores rurais, principalmente àqueles denominados agricultores familiares. Para esses, existe o programa chamado Programa Nacional da Agricultura Familiar-PRONAF (Brasil), e nele foram criadas linhas de crédito que contemplam juros entre 2% ao ano e 4% ao ano, enquanto para maiores produtores, é fixada uma taxa de 6,75% ao ano.
- ii) Subsídios para seguro agrícola: como a lavoura oferece alto risco devido às intempéries, se torna necessário um seguro sobre a plantação. No entanto, as seguradoras privadas, muitas vezes são inviáveis aos agricultores devido ao alto custo cobrado pelos seus serviços. Desse modo, o Governo Federal cobre parte do prêmio do seguro (em torno de 60% ou mais)

A alocação de recursos no âmbito nacional pode atingir proporções internacionais, ou seja, os subsídios podem distorcer preços, realocar recursos, alterar quantidade de produtos e serviços produzidos e consumidos em uma economia, bem como depreciar artificialmente os preços internacionais o que prejudica os interesses dos competidores estrangeiros.

## 2.2 Problemas de Concessão de Subsídios Agrícolas

Uma completa ausência dos subsídios não é ideal, pois estes constituem papel do estado e políticas voltadas para o aumento do bem-estar social, particularmente nos casos dos PEDs. Serão destacados três problemas para a concessão de subsídios. Primeiro, o processo político para a definição de benefício e beneficiados caracteriza-se pelo forte exercício de influência de certos setores da economia. Segundo, os problemas relacionados à implementação dos programas, como falta de controle dos resultados obtidos à luz dos objetivos para os quais foram criados. Terceiro, as consequências internacionais das políticas de apoio adotadas. Nota-se que quanto maior a infraestrutura e a importância econômica do país, maior são os efeitos internacionais dos subsídios concedidos.

O maior montante de subsídios agrícolas é concedido pelos PDs, que detêm maior volume de recursos públicos. Em contrapartida, os PEDs que enfrentam restrições orçamentárias acabam por conceder a menor quantidade de subsídios agrícolas, o que demonstra uma das justificativas do maior poder de mercado dos PDs. Assim, nota-se que um dos grandes problemas referentes à concessão de subsídios é relacionado à grandeza da economia do país que os concede.

Mesmo que os PEDs sejam mais dependentes economicamente das atividades agrícolas, os PDs dominam a atividade no setor. Com isso, o intervencionismo passou a ser uma prática quase indispensável aos PDs. Um argumento usado para justificar o protecionismo do setor agrícola foi a denominação da multifuncionalidade da agricultura, que consiste em políticas agrícolas resistentes em liberar o setor por advogar que a agricultura representa não apenas a produção e a comercialização de insumos e alimentos, mas possui ainda o caráter multifuncional que implica em um conjunto de objetivos sociais.

O setor agrícola desempenha papel de extrema importância para o desenvolvimento econômico e social nos PEDs, pois a maior parte da população do globo depende do setor rural. Sendo que as políticas dos PDs desencadeiam efeitos distorcivos sobre o mercado global com maior impacto nas regiões mais pobres do globo, não seria justo manter uma política que favoreça as comunidades rurais dos países ricos impondo os custos sobre as regiões mais pobres. Com isso, os PEDs tendem

fortemente a serem beneficiados com o sistema multilateral. No entanto, existe a falta de vontade política dos PDs em alterar o *status quo*.

Quanto à distorção da dinâmica do mercado agrícola mundial, os subsídios são responsáveis por grande parte desse problema permitindo, assim, que os produtores dos países ricos, financiados pelo governo ou pelos seus consumidores, respondam pela maior parcela das vendas internacionais. Os problemas referentes aos subsídios remetem a disputas entre os governos antes mesmo da formação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio. Isso, devido à temática dos subsídios tratar de restringir as atividades legítimas dos governos em prol da diminuição das atividades caracterizadas como distorções ao comércio internacional.

### **3. SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS DE ACORDO COM O GATT**

O GATT surgiu com apenas dois objetivos – o estabelecimento de um Acordo Geral e a troca de concessões tarifárias entre os países signatários do GATT. No entanto, as negociações foram firmadas de acordo com as seguintes cláusulas: I) reduções tarifárias seletivas, baseadas em pedidos e ofertas, produto-a-produto; II) concessões tarifárias que somente poderiam ser requeridas pelas partes contratantes, que, paralelamente, proporcionavam relevante acesso aos seus mercados; III) garantia de que cada uma das partes contratantes permanecessem livres para aceitar as concessões, recusar ou consolidar as suas tarifas em alíquotas específicas (usualmente superiores àquelas efetivamente aplicadas).

O GATT possuía 38 artigos, entre os quais se encontram algumas cláusulas que merecem atenção especial, como a da nação mais favorecida e do tratamento nacional. Estas por sua vez, implicaram no princípio da não discriminação entre produtos distintos, consistindo em produtos nacionais e produtos importados.

No que se refere à cláusula da nação mais favorecida, esta garante que todos os produtos importados por um país sofrem a mesma incidência tarifária, independente de seu país de origem. Caso seja firmado um acordo bilateral de redução de tarifas os benefícios deveriam ser estendidos às ambas partes do acordo. Quanto à regra do tratamento nacional, por sua vez, garante que um produto, após cruzar as fronteiras de uma das partes, independentemente de sua origem, não sofrerá com encargos tributários superiores aos que recebem os produtos nacionais da referida parte.

Reconhecendo-se que o principal meio de promover a liberalização do comércio mundial seria a redução das tarifas alfandegárias e de todos os obstáculos às trocas comerciais, assumiu-se, ainda, no Acordo Geral sobre Tarifa e Comércio, igualmente de grande importância, os seguintes princípios ou artigos básicos: a tarifação, que consistia na conversão de todas as medidas de proteção nas fronteiras, em tarifas aduaneiras, consolidação dos direitos, implicando na fixação dos direitos alfandegários negociados entre as partes contratantes e permitindo uma base estável às trocas e a sua previsibilidade; a fixação de restrições quantitativas à importação relativas às quantidades e valores; cláusula da salvaguarda que autorizava, em condições especiais, os países signatários do acordo a suspender as concessões tarifárias ou a introduzir

restrições à importação; código “antidumping” possuindo caráter controlador das práticas de concorrência desleal.

No entanto, como ainda persistia uma política protecionista dos países no pós-guerra, o GATT tem como uma de suas grandes características a barganha como procedimento adotado com fim de promover a redução tarifária progressiva e substantiva, sob condições mutuamente vantajosas às Partes Contratantes.

### 3.1 Posição do GATT frente a questão dos subsídios

O processo de liberalização do comércio iniciado pelo GATT partia do pressuposto que as empresas competiam sob as mesmas condições de concorrência, no mercado global. De acordo com a teoria liberal, os países tendem à especialização na produção de bens, dos quais detém maior vantagem comparativa. Desse modo tendem a importar por preços mais baixos bens que produzem com menor eficiência. O que auferia, dessa forma, ganhos com o comércio internacional. O GATT, por sua vez, viria para viabilizar as trocas dos bens que cada parte contratante produzisse com maior vantagem comparativa.

A teoria baseia-se na idéia de que as empresas concorrentes operam no comércio internacional sob condições de concorrência equitativa, de modo que, o sucesso e o fracasso de cada uma será determinado por seus esforços. Sob essa visão, o estado se voltaria apenas para assegurar as condições, sem privilegiar um concorrente específico. Assim deriva o conceito de concorrência justa ou leal (*fair competition*) em contraposição ao de concorrência discriminatória ou desleal, devido à ação governamental ou às práticas privadas de adoção de preços predatórios.

O reconhecimento de que as práticas desleais ameaçavam ganhos decorrentes da progressiva redução tarifária fundamentou a regulação dos subsídios, medidas compensatórias e medidas antidumping pelo Sistema Multilateral de Comércio. Em particular, no caso dos subsídios, o aspecto desleal vem da redução dos custos dos seus beneficiários por meio da intervenção governamental direta ou indireta. Assim, torna-se possível a cobrança de preços mais baixos pelos produtos subsidiados, e sua participação no mercado cresce a custa dos menos ou não subsidiados. Desse modo, os primeiros, ineficientes, prevalecem sobre os produtos mais eficientes. E a partir da

constatação do caráter distorcivo dos subsídios nota-se sua capacidade para anular os benefícios da igualdade comercial internacional.

Com o advento do GATT as tentativas de regulamentação dessa prática não alcançaram as expectativas. Assim, devido à falta de detalhamento das regras e à não compulsoriedade perante as partes contratantes do GATT, as normas tornavam-se inoperantes.

As disciplinas relativas aos subsídios introduzidas no Sistema Multilateral de Comércio, detiveram-se nos seus feitos distorcivos sobre os fluxos comerciais. Esses determinariam se os subsídios seriam simplesmente tolerados ou disciplinados. Com isso reconheceu o papel dos subsídios como um importante instrumento para a promoção de políticas públicas e a necessidade de preservar a habilidade dos governos nacionais de intervir em sua atividade econômica.

Com a inclusão das regras sobre os subsídios no Sistema Multilateral de Comércio, dá-se o reconhecimento dos seus efeitos distorcivos, que justifica as ações para contê-los tanto na via multilateral quanto na unilateral. No âmbito multilateral, deseja-se restringir essa prática na medida em que ameaça o processo de liberalização comercial e afeta os interesses do Sistema. No âmbito unilateral, os governos visam adotar medidas compensatórias com o objetivo de restabelecer condições de concorrências abaladas pelos subsídios.

Diversos países abusavam da imposição dessas medidas e foi desse abuso que se justificou a criação de regras procedimentais no âmbito do Sistema Multilateral de Comércio, com aspiração de estabelecer critérios e requisitos a serem observados pelos governos na adoção de tais medidas.

### 3.2 Estrutura da regulamentação de subsídios de acordo com o GATT

O Artigo XVI do GATT, em sua redação original, não proibia a concessão de subsídios e previa somente a obrigação da notificação de qualquer subsídio, incluindo mecanismos de proteção à renda ou sustentação de preços, cujo efeito tivesse, direta ou indiretamente, de elevar as exportações do respectivo produto ou reduzir as importações dos produtos similares no território do país que o concedeu.

Observou-se que no texto original foi concedido tratamento uniforme a todas as formas de subsídios, tanto concedidos sob forma de apoio doméstico quanto auxílio à exportação, independente do setor ou produto beneficiado. Todos eram autorizados e as partes contratantes assumiram apenas duas obrigações: notificar alguns subsídios; e discutir a possibilidade de aplicar a limitação de subsídição, caso sua prática viesse a prejudicar os interesses de outra Parte.

Desse modo, as deficiências do texto do artigo XVI produziram efeitos diretos na prática do comércio internacional. Dentre elas destacam-se:

- (I) Falta de definição do termo subsídio: O artigo prevê a obrigação de notificação do subsídio, mas em nenhum momento define o termo “subsídio”;
- (II) Abrangência da notificação;
- (III) Obrigação de discutir a possibilidade de limitar os subsídios. As dificuldades para sua eficácia foram estabelecidas pelo próprio artigo, na medida em que a parte afetada deveria estabelecer a existência do prejuízo grave ou de sua ameaça como condição para início da discussão. Ainda a obrigação de limitar, em muito, se distancia do dever de limitar.

Desse modo, nota-se que o Artigo XVI inclui apenas compromissos morais no que se refere ao controle de subsídios. Isso devido à não restrição do poder das partes contratantes pela obrigação de notificar e discutir as questões relativas à restrição dos subsídios.

A revisão de 1955 constitui um marco na regulação de subsídios por introduzir disciplinas específicas para subsídios específicos à exportação e também tratamento diferenciado aos denominados “produtos primários”, que se resumem aos produtos agrícolas.

A última alteração no Artigo XVI ocorreu em 1960 com a criação de uma lista de subsídios à exportação, desenvolvida como objetivo de auxiliar a interpretação e a implementação de suas disposições pelas partes contratantes e pelo mecanismo de

controvérsias do GATT. Essa alteração consolidou a ênfase conferida à regulamentação condicionada sob este acordo.

### 3.2.1 Subsídios à exportação:

Os subsídios à exportação consistem naqueles diretamente relacionados ao desempenho exportador de um produto industrial ou agrícola, podendo esses subsídios ser efetuados de diversos modos. Por exemplo, a isenção do pagamento de taxas, impostos e créditos à exportação. Seu caráter distorcivo se sobressai quando comparado, por exemplo, a outras políticas voltadas à estabilização do comércio doméstico do país subsidiador.

Houve a necessidade de regulamentação dos subsídios à exportação pelo Sistema Multilateral de Comércio, devido aos efeitos diretos sobre o mercado internacional, o maior enfoque recebido pelo GATT, principalmente nas revisões do Artigo XVI em 1955 e 1960.

No que se refere à eficácia das regras sobre subsídios à exportação do GATT, cabe mencionar que ocorreram problemas de distinção aplicadas para “artificial”, entre produtos primários e não-primários, que, na prática, inviabilizaram a disciplina dos primeiros.

### 3.2.2 Subsídios Domésticos

Subsídios domésticos são aqueles concedidos sem qualquer relação com o desempenho exportador do beneficiário, ou seja, tratam-se de medidas que beneficiam produtos independentes do fato deles serem exportados ou não. Esse mecanismo tem grande incidência e possui grande importância na política interna dos países, o que, por sua vez, torna sua regulamentação internacional um tema particularmente sensível.

O direito de implementar tais medidas é inerente à natureza da soberania dos Estados. Mas, por outro lado, à medida que tais políticas apresentem caráter protecionista adquirem também dimensão internacional. Desse modo, o interesse do governo de maximizar o bem-estar dos seus cidadãos se confronta com os dos demais governos de outros países afetados por tais políticas protecionistas domésticas.

Dáí origina-se a sensibilidade que marca a dificuldade de regulamentação do tema pelo Sistema Multilateral do Comércio. Tal regulamentação impõe poucas restrições aplicáveis aos subsídios domésticos, e assim a concessão dos mesmos se torna prática inviabilizada pelo GATT.

Tendo em vista a ampla abrangência do dispositivo, o subsídio doméstico poderia ser questionado quando anulasse ou impedisse as concessões tarifárias. No entanto, como não havia regras claras quanto à sua concessão, tampouco fora proibida pelo GATT, os dois casos de violação do Artigo XXIII não se aplicavam às referidas práticas distorcivas. Assim, competia à parte demandante demonstrar a existência do subsídio e de seu impacto sobre as concessões negociadas.

### 3.3 A posição do GATT frente aos países desenvolvidos e em desenvolvimento

O discurso precedente à criação do GATT sugeria a formação de um sistema comercial que fornecesse bases para a participação de todas as nações de modo equânime. No entanto, o processo de formação de tal organização iniciou-se pelos países desenvolvidos que detinham maior poder político e econômico e acabaram por influenciar o processo de liberalização do Sistema Multilateral de Comércio. O que condizia com a realidade da época, que correspondia em priorizar os países industrializados e não atender a fragilidade econômica dos países em desenvolvimento.

Assim, nota-se, desde o início, que todas as formas de cooperação internacional acabavam sendo produzidas em benefício das principais partes privilegiadas negociantes do GATT.

Ainda que em grande desvantagem no cenário internacional, e ainda com todas as deficiências práticas apresentadas na regulamentação do GATT, o fato é que os países em desenvolvimento apresentavam suas reivindicações e buscavam contribuir com regras e procedimentos das relações econômicas internacionais. O que, desse modo, contribuiu futuramente para a reformulação das regras do GATT quando se transformou em OMC.

A análise das regras sobre subsídios estabelecidas no GATT demonstra a fragilidade e a ambiguidade dos preceitos adotados, o que restringia a possibilidade concreta de seus efeitos. Esse constrangimento era ainda maior no caso de produtos

agrícolas, no que concerne à regulamentação de subsídios domésticos, como a dos subsídios à exportação. Os resultados foram a manutenção e até o aumento da distorção no setor por meio de conjunto de políticas implementadas por países ricos.

## **4 SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS DE ACORDO COM A OMC**

As novas regras que balizam o comércio internacional estão sob a guarda da OMC, a quem cabe a administração do sistema multilateral do comércio desde janeiro de 1995. Os acordos sob sua responsabilidade especificam os parâmetros básicos que seus membros devem observar ao definir suas práticas comerciais, de modo a garantir o acesso aos mercados, condições justas de competição no âmbito do comércio internacional.

A partir da Rodada do Uruguai é estabelecido um conjunto de regras visando promover uma progressiva liberalização do comércio agrícola mundial. Desde então, foram adotados critérios específicos para regulamentar os subsídios à exportação de produtos agrícolas e as medidas de apoio doméstico.

### **4.1 Rodada do Uruguai**

A Rodada do Uruguai teve início em 1986 e durou sete anos e meio. Dela resultou um conjunto de acordos que regem o comércio internacional de bens, serviços, aspectos da propriedade intelectual relacionados ao comércio e solução de controvérsias.

Notou-se que as negociações agrícolas tiveram maior enfoque nas negociações desta Rodada. No entanto, houve grande dificuldade no decorrer da negociação devido à inflexibilidade dos EUA e UE em conciliarem posições. Isso devido a qualquer avanço nas negociações, ou seja, aceitação de um compromisso multilateral significaria em uma mudança na política agrícola dos EUA e da UE, o que não era de interesse de ambos os membros. No entanto, para que as negociações ocorressem era necessária uma modificação simultânea e semelhante a esses dois componentes da Rodada.

No entanto, ao longo da Rodada, a posição dos EUA aproximou-se da posição da CE à medida que os critérios de regulamentação, mais eficazes inicialmente propostos, eram flexibilizados para acomodar as políticas internas destes membros, com fins de avançar nas negociações agrícolas. Assim, na prática, os assuntos mais sensíveis foram resolvidos de forma bilateral, e, posteriormente, estendidos aos demais envolvidos na negociação, ou seja, os futuros membros da OMC.

A Declaração de Punta del Leste estabelecia que as negociações visariam atingir maior liberalização do comércio agrícola. Sendo assim, o mandato abrangia todos os aspectos relevantes do comércio dos produtos agrícolas, como: melhorar o acesso a mercados, aumentar as disciplinas sobre a utilização de todos os subsídios diretos e indiretos, e ainda minimizar os efeitos diversos que os regulamentos sanitários podem ter sobre o comércio agrícola. Sua proposição inicial, pelos EUA, era eliminar as políticas distorcivas com impactos diretos e indiretos sobre o comércio, em 10 anos.

Ainda assim, os regulamentos mantinham os produtores europeus afastados, distantes dos indicadores do mercado e, de certo modo, “anulavam e impediam” os benefícios dos EUA nas rodadas de negociações anteriores. Desse modo, outro painel foi instaurado e as novas medidas implementadas acataram a posição dos EUA e CE, desta vez bloqueando a adoção deste relatório.

A influência exercida pelas recomendações do painel legitimou a posição norte-americana sobre a dinâmica das negociações agrícolas. Essa influência se baseia na força político-econômica norte-americana, que foi crucial para impulsionar mudanças na posição europeia na rodada.

Com isso, o ambiente político se torna favorável a mudanças, pois a CE alterou suas políticas de sustentação e preços por meio de redução de níveis fixados e do apoio direto aos produtos condicionados à produção. Desse modo, foram criadas as condições para a flexibilização da posição negociadora europeia na Rodada do Uruguai.

No que diz respeito aos processos negociadores, pode-se dizer que existem dois âmbitos de atuação. Um processo negociador voltado para o âmbito interno visando atingir os interesses nacionais, e a partir dele conseguir visualizar a possível flexibilização do país. E outro processo negociador voltado para além das linhas fronteiriças do país, fazendo frente aos seus parceiros externos e suas demandas.

Assim, destaca-se o problema relacionado da dinâmica das negociações agrícolas, que mantiveram caráter bilateral, pelo fruto da elaboração das duas partes mais poderosas do GATT na Rodada do Uruguai, mas que foi multilateralizado e aceito pelos demais atores. Desse modo, a liberalização do comércio agrícola ficou muito

aquém do esperado em virtude do confronto entre as duas partes, cujas intenções de flexibilização não se aplicavam ao seu mercado interno, mas somente ao externo.

#### 4.2 Acordo Sobre a Agricultura:

Com a criação da OMC, o Acordo sobre Agricultura (AsA) instaura um processo de liberalização do comércio agrícola mundial por meio de um conjunto de regras que disciplinam três áreas específicas: acesso a mercados, subsídios a exportações e medidas de apoio domésticos. Ainda inclui listas de tarifas e compromissos no que se refere à concessão de subsídios.

As regras do AsA são a base para o início de um processo de reforma voltadas ao estabelecimento de um comércio internacional mais justo e orientado pelos indicadores do mercado. Seu objetivo, a longo prazo, é estabelecer a redução progressiva e substancial nas formas de apoio, e com isso corrigir e prevenir distorções no mercado agrícola internacional.

No acordo estão previstos direitos e obrigações em seu texto e também nas listas de concessões submetidas por cada membro da OMC, nas quais indicam os compromissos específicos de redução assumidos. Cabe, aqui, citar o Princípio da Equivalência, que estabelece um parâmetro para os produtos exportados, com relação aos produtos internos de atenderem aos mesmos critérios.

A Medida Agregada de Apoio (AMS sigla em inglês) foi criada com fins de medir o montante doméstico concedidos pelos membros. Já os critérios de redução dos subsídios à exportação foram estabelecidos devido ao montante dos gastos relativos a esta forma de subsídio e à quantidade total de exportações beneficiadas.

Após a Rodada do Uruguai, o setor agrícola se instituiu, de forma ordenada, nas normas e disciplinas do Sistema Multilateral de Comércio. Dentre as principais obrigações estabelecidas destacam-se: compromisso de redução dos subsídios à exportação e das medidas de apoio doméstico, conversão das barreiras tarifárias em tarifas equivalentes, consolidação e redução das tarifas, e estabelecimento de quotas mínimas para produtos cujo acesso era antes bloqueado por meio de proteção.

#### 4.2.1. Acesso aos mercados:

Em relação ao acesso aos mercados o Acordo sobre Agricultura não determinou apenas a substituição das barreiras não tarifárias, como: sistema de imposição de quotas, licenças de importação discricionárias, preços mínimos de importação, taxas variáveis sobre as importações, etc., aplicadas ao comércio agrícola por tarifas equivalentes, mas também introduziu obrigações adicionais com fins de consolidá-las e reduzi-las. Esse processo foi feito com base em critérios com fins de quantificar as barreiras não tarifárias, para que fosse analisada de modo mais objetivo para sua redução.

Para alcançar tal objetivo seria necessário reduzir o total tarifário no chamado período de implantação. O período de implantação não apresentou vigência prevista de modo semelhante para países desenvolvidos e em desenvolvimento. No caso dos países desenvolvidos, o prazo seria de seis anos para reduzir em 36%, em média, as tarifas já consolidadas e aquelas obtidas através do sistema de tarifação. Já para os países em desenvolvimento, a redução média deveria ser de 24%, em um prazo de dez anos. Em relação às alíquotas da cada tarifa, individualmente, deveria ter a meta de 15% para os países desenvolvidos e 10 % para países em desenvolvimento. Aos países menos desenvolvidos não seriam exigidas reduções tarifárias nessa esfera, apenas consolidação de suas alíquotas tarifárias.

#### 4.2.2 Subsídios à Exportação

A existência de regras mais flexíveis para bens agrícolas, em contraste às aplicáveis aos bens industriais, caracterizava um dos principais desequilíbrios das regras do GATT. A adoção de regras sobre subsídios à exportação constituía o fator determinante para o sucesso e eficácia da rodada que conferia vigor ao próprio Sistema Multilateral de Comércio.

Nas novas regras, a concessão de subsídios aos produtos listados é autorizada dentro do período de tempo de um ano, definido com base no nível total de gastos orçamentários (budgetary outlays) com subsídios à exportação e na quantidade total de exportação, beneficiados por esse apoio. A AsA também identifica outro grupo de práticas como subsídio à exportação. No entanto, não estão sujeitas aos compromissos

de redução como: créditos à exportação, garantias de crédito à exportação e programas de seguros.

A metodologia adotada para disciplinar os subsídios à exportação pode ser resumida nos seguintes termos:

(I) A concessão dos subsídios à exportação previsto no Artigo 9.1: é permitida de acordo com as Listas de cada Membro;

(II) A concessão de subsídios previsto no Artigo 9.1: *produtos não listados é proibida*;

(III) Subsídios à exportação não identificados no Artigo 9.1 são, em princípio, permitidos, desde que concedidos a produtos listados e dentro dos limites indicados nas respectivas Listas de Concessões; e

(IV) Subsídios à exportação não identificados no artigo 9.1 são proibidos quando concedidos a produtos não listados.

Desse modo, verifica-se que a abrangência das obrigações assumidas pelos membros está diretamente ligada ao número de produtos inseridos em sua Lista de Concessões e a extensão dos compromissos definidos, a título de nível total de gastos orçamentários.

Do mesmo modo é aplicada a inversão do ônus da prova quando o membro exceder a exportação prevista no compromisso assumido através da lista. Essa inversão se mostra de extrema importância, pois confere maior eficácia às regras sobre subsídios à exportação, principalmente quanto ao Órgão de Solução de Controvérsia. Esse ônus demonstra se houve benefício, por qualquer forma de subsídio à exportação.

Ao adotar critérios objetivos, baseados em compromissos numéricos, o AsA da OMC conseguiu um significativo avanço na regulamentação internacional dos subsídios à exportação. Isso devido ao desligamento da ineficaz metodologia regulatória adotada pelo GATT, cujos critérios de comprovação de ilegalidade se mostravam vagos e de difícil comprovação na prática.

Baseados na análise das regras que disciplinaram subsídios no âmbito da OMC, nota-se que os acordos negociados na Rodada do Uruguai principalmente a AsA e o ASMC, asseveraram a distinção entre produtos agrícolas e industriais. No entanto, a ASMC infere maior vigor ao controle de subsídios à importação dos produtos agrícolas.

#### 4.2.3 Medidas de apoio doméstico

O conceito de medidas de apoio doméstico ou interno (*domestic support measures*) foi introduzido no AsA e engloba subsídios e outras formas de pagamentos e assistências governamentais concedidas aos produtores agrícolas para serem usufruídos em diversos fins, como: assegurar renda mínima, garantir segurança alimentar, ou ainda política interna (não condicionado ao desempenho exportador).

Medidas de apoio doméstico: trata-se de um tema sensível, uma vez que limita o poder da soberania estatal e, desse modo, ameaça poderosos interesses políticos internos, em especial o setor agrícola. Desse modo, para acomodar as regras das “medidas de apoio doméstico” foi necessário aos negociadores da Rodada do Uruguai vencer os obstáculos impostos pelas partes contratantes mais poderosas do Sistema Multilateral de Comércio, EUA e CE, que visavam preservar seus mecanismos de política agrícola interna.

A AsA instaurou um novo processo de reforma do comércio mundial por meio da alteração do perfil do apoio concedido, o que acarretava no abandono progressivo das formas distorcivas que acarretam impactos diretos sobre a produção e o comércio. Este conjunto de regras estima, limita e determina o monitoramento da implementação dos compromissos assumidos pelos membros. Ainda assim existe certo distanciamento entre as normas e sua prática. Isso devido ao sistema complexo com inúmeras exceções, critérios regulatórios indefinidos e condicionantes, fatores que abrangem a efetividade dos compromissos e obrigações celebrados.

A análise das regras, marcada por exceções e critérios regulatórios complexos mostra que o regime instituído pela AsA para regular subsídios domésticos se distancia do objetivo ideal de simplicidade e clareza. No entanto é indispensável a relevância da sua contribuição para a redução de medidas distorsivas no comércio internacional dos produtos agrícolas.

#### 4.2.3.1 Medida Agregada de Apoio (sigla em inglês AMS)

No que diz respeito ao apoio doméstico, nota-se que as novas regras estabelecidas foram inovadoras, de modo que, pela primeira vez na história do Sistema Mundial de Comércio, as políticas agrícolas nacionais passaram a ser reguladas por uma estrutura normativa multilateral/internacional.

A AMS é instrumento de destaque no mecanismo de controle aos subsídios domésticos criado pela AsA. Assim é de incumbência da AMS quantificar as práticas mais distorcivas, sujeitando-as aos compromissos de redução previstos na Lista de Concessões de cada Membro.

Foi exigida pela AsA a notificação dos desembolsos realizados para subsídios domésticos, tanto para novos programas que seriam introduzidos quanto para eventuais modificações nos programas em vigor, o que constituiu um elemento chave para o monitoramento do processo de reforma agrícola mundial, no controle de subsídios.

Desse modo, cabe a cada membro determinar em que categoria os seus programas se inserem: caixas azul ou verde, ou ainda no âmbito das exceções referentes ao tratamento especial e diferenciado. O que, por sua vez, não os isentava de eventuais questionamentos.

Os regimes estabelecidos pela AsA para controle das medidas de apoio doméstico apresentam três características principais: (I) compromisso quantitativo que limita o nível total de subsídio a ser concedido por cada membro ao seu setor agrícola como um todo; (II) Sistema de caixas que classifica políticas governamentais de acordo com os respectivos efeitos distorcivos causados ao comércio; (III) notificações que se destinam ao monitoramento da implementação dos compromissos. Assim, sob essa metodologia, nenhuma forma de subsídio doméstico concedido ao setor agrícola foi proibida e os principais membros mantiveram o efeito de manter a ampla liberdade para adoção de políticas agrícolas.

As diversas formas de apoio eram separadas em três “caixas” de acordo com o grau de caráter distorcivo, e cada determinada caixa relativa ao montante de subsídios que possuem caráter distorcivo.

As caixas são divididas em três grupos, os quais possuem uma cor considerada análoga a um sinal de trânsito: verde refere-se a práticas permitidas, as quais não trariam impedimentos às concessões; azul refere-se às medidas que podem acarretar distorções, no entanto, foram excluídas dos compromissos de redução; amarela refere-se às mais distorcivas, consideradas pela AMS e sujeitas à redução. Por fim a “caixa minimis” que se refere ao montante de subsídios concedidos que passam a adquirir caráter distorcivos.

#### 4.2.3 1.1 “Caixa Amarela”

A AMS destacou três tipos de subsídios com caráter distorcivos incluídos na “caixa amarela”. Isso implica que as medidas incluídas em um desses três tipos de subsídios estarão sujeitas à redução estabelecida na Lista de Concessão de cada Membro.

O primeiro tipo é o apoio ao preço (*market price suport*). Esse é caracterizado pela diferença entre o preço recebido pelos produtores domésticos e o praticado no mercado internacional. O que representa uma forma de intervenção direta do governo a fim de estabelecer um desnível entre o preço doméstico e o do mercado mundial, mantendo o primeiro mais elevado. As principais consequências são: (I) o aumento da produção interna, que não consegue ser absorvida pela demanda local e, desse modo, acaba sendo escoada para o mercado externo, com o auxílio de outro subsídio; (II) com os preços dos produtos internos mais elevados, garantidas as importações, acabam sendo atraentes, o que acarreta em políticas protecionistas, com o objetivo de manter o “isolamento” de mercado.

O segundo grupo de medidas considerados pela AMS são pagamentos diretos não isentos (*Deficiency Payments*). Essa forma de subsídio o governo define o preço a ser recebido pelo produtor, que também pode ser chamado de preço político. Neste caso, o consumidor paga o preço determinado artificialmente, enquanto o produtor recebe a diferença entre o preço político e o preço de mercado diretamente dos cofres públicos, sempre que o primeiro for inferior ao segundo.

O terceiro grupo de medidas consideradas pela AMS são os pagamentos não isentos, cujo apoio é baseado em fatores não distintos de preços. Ou seja, subsídios a insumos e outras medidas que reduzam os custos de comercialização.

#### 4.2.3.1.2 “Caixa Azul”

A “caixa azul” consiste em formas de apoio interno, capazes de distorcer o comércio internacional e que, no entanto, são isentas de compromissos multilaterais por estarem relacionadas a programas de limitação da produção agropecuária, as quais não estão sujeitas aos compromissos de redução do apoios internos (quotas de produção e programas “*set aside*”/restrição no uso de terras), que implica na relação intrínseca a uma área fixa ou sobre 85% (ou menos) de um nível-base de produção ou números de animais.

O apoio previsto na caixa azul é considerado exceção aos apoios internos ligados à produção, que estão compreendidos na caixa amarela. Isso, devido à obrigação ao atendimento do requisito de consistir em uma medida governamental de produção interna, independentemente de ser considerado um pagamento direto aos agricultores.

#### 4.2.3.1.3 “Caixa verde”

A chamada “caixa verde” é constituída por um conjunto de medidas governamentais que resultam em efeitos distorcivos mínimos ao comércio e à produção. Em virtude de tais efeitos distorcivos mínimos, tais medidas governamentais não estariam sujeitas ao compromisso de redução.

É necessário aos governos nacionais adotar políticas voltadas ao desenvolvimento rural, controle de peste, à segurança alimentar, dentre outros objetivos. Daí se justifica a criação da “caixa verde”, a exclusão das medidas desta categoria dos compromissos de redução e a respectiva imunidade, seja do questionamento via recurso unilateral (medidas compensatórias) ou multilateral.

São duas as condições estabelecidas para que uma medida se enquadre na “caixa verde”. A primeira refere-se à origem do apoio concedido, seja por meio de pagamento

ou de isenção fiscal, o qual deverá ser necessariamente originado de fundos públicos. A segunda veda o apoio a produtores.

Nota-se que a “caixa verde” acomoda todas as reiteradas preocupações “não comerciais” que tem, historicamente, justificado a intervenção no setor agrícola e seu tratamento social. Assim, suas regras autorizam os membros a dispor de quantia irrestrita de subsídios diretos de renda desde que os respectivos desembolsos sejam feitos de maneira dissociada da produção e do comércio. Desastres naturais podem ser instituídos desde que produtores não lucrem em razão desse programa, garantia a renda, programas ambientais, dentre outros.

#### 4.2.3.1.4 Caixa minimis

A Caixa de minimis ou cláusula de “minimis” consiste na permissão da manutenção de políticas de dumping e de subsídios, contanto que tais políticas não ultrapassem determinado valor máximo (nível “de minimis”), os quais são considerados o limite necessário à manutenção da competitividade do mercado. Assim, é estabelecido que o nível de “minimis” aos países enquadrados nesta cláusula consiste em até 5% do valor de produção, sendo 10% aos países em desenvolvimento.

#### 4.3 Considerações

Verificou-se, pois, a construção normativa da OMC, no que se refere à utilização dos subsídios agrícolas. Com isso, procurou-se estabelecer noções e especificações de cada elemento constituinte em tal estrutura normativa, com fins de embasar sua aplicação no Sistema Multilateral de Comércio.

## **5. Mecanismo de Solução de Controvérsias**

O sistema de solução de controvérsias, originado no GATT, evoluiu gradualmente de forma consuetudinária a partir das poucas indicações contidas nos seus artigos, cujos elementos básicos do sistema consistia em etapas: a etapa bilateral de consultas, seguida de etapa multilateral; ambas controladas pelos próprios países signatários. Os artigos explicitavam a natureza contratual do acordo: na noção de que a violação das obrigações poderia levar à retirada de concessões para restabelecer o equilíbrio de direitos e obrigações ou na noção de que mesmo sem violação formal das regras seria possível haver casos em que poderia ser rompido esse equilíbrio.

O Sistema de Solução de Controvérsias do GATT foi considerado ineficiente aos países em desenvolvimento, que, desse modo, pediram a revisão das normas sobre este determinado tema na Rodada do Uruguai, originando assim o Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC.

Com o início da Rodada do Uruguai, em 1986, veio à tona a discussão da revisão sistema de solução de controvérsias. Esse tema, em particular, sempre foi de uma abordagem sensível por envolver dois grupos de opiniões opostas. O primeiro que defendia a manutenção de uma estrutura baseada em uma negociação entre as partes eventualmente envolvidas; o segundo grupo pretendia promover uma estrutura mais embasada em regras. O argumento do primeiro grupo era centrado no fato de que a flexibilidade diplomática era mais compatível com a natureza política inerente dos acordos comerciais. Já o outro extremo argumentava que regras mais estreitas e mais fundamentadas em uma interpretação jurídica garantiria melhor previsibilidade ao sistema multilateral do comércio e melhor garantia a defesas de todos os Estados envolvidos.

### **5.1 Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Soluções de Controvérsias (ESC)**

Desta discussão de visões contrapostas resultou o Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Soluções de Controvérsias (ESC), que passou a constituir um dos acordos obrigatórios para os membros da então criada OMC. Assim, a ESC consolidou uma visão mais legalista das relações comerciais internacionais e, ao

mesmo tempo, manteve algumas importantes brechas para que as soluções negociadas fossem preferíveis ao litígio entre os membros da OMC.

Deste modo, destacam-se algumas características fundamentais da ESC:

- trata-se de um sistema quase judicial, independente das demais partes contratantes e dos demais órgãos da OMC;

- é um mecanismo obrigatório para os Membros da OMC, o que não necessita de acordos adicionais para firmar a jurisdição da organização internacional em matérias de conflitos relativos a seus acordos;

- o sistema só poderá ser interrompido pelo consenso entre as partes envolvidas na controvérsia ou pelo consenso entre todos os Membros da OMC para interromper uma fase (“consenso reverso”);

- o sistema termina com a possibilidade de que um membro da OMC possa impor sanções unilaterais uma matéria comercial, sem que a controvérsia tenha sido previamente avaliada pela OMC;

- O ESC determina exclusividade do sistema para solucionar controvérsias envolvendo todos os acordos da OMC, eliminando, dessa forma, a proliferação de mecanismos distintos.

A ESC assevera que o objetivo do mecanismo da solução de controvérsias é encontrar uma solução positiva para as controvérsias que surgirem. Assim, será dada preferência à solução mutuamente aceitável para partes em controvérsias e que estejam em conformidade com os acordos abrangidos. A prioridade do mecanismo de solução de controvérsias será o de conseguir supressão das medidas em questão, caso se verifique que estas são incompatíveis com as normas da OMC.

Diferentemente do GATT, cujas partes deveriam comprovar juridicamente o prejuízo para ter a possibilidade jurídica de reclamação, a existência do fundamento para a reclamação embasa o direito de agir do Membro da OMC.

As organizações internacionais de caráter intergovernamental têm como característica clássica a participação exclusiva de estados soberanos como membros. No entanto, no atual Sistema Multilateral de Comércio foram se abrindo espaços às particularidades, como na Rodada do Uruguai se reconheceu às Comunidades Europeias o caráter de membro, que representa quinze Estados da União Europeia.

Ao longo da história do sistema multilateral de comércio, houve várias tentativas de criação de acordos preferenciais entre países em desenvolvimento. Dentre as mais

importantes dessas iniciativas estava a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), ainda atuante.

A criação da OMC envolveu praticamente todos os países em desenvolvimento, que hoje representam a maioria de seus membros. Esses países, que, historicamente, defendem a necessidade de um tratamento “especial e diferenciado” que possa atender às dificuldades de seus crescimentos econômicos. Entre os países em desenvolvimento existem ainda regras especiais para os denominados países de menor desenvolvimento, cuja participação no comércio internacional é ínfima.

Com a inserção do Mecanismo de Solução de controvérsias houve uma grande participação dos países em desenvolvimento, tanto como membros reclamantes como membros reclamados, isso devido à dinâmica do comércio internacional.

Constam no ESC dispositivos que reconhecem a situação particular dos países em desenvolvimento. No entanto, a maioria das regras são vagas, o que implica em pouca ou nenhuma vantagem efetiva para a defesa dos interesses desses países.

O ESC conta ainda com um dispositivo que procura sanar a dificuldade dos países em desenvolvimento, quanto à manutenção de profissionais especializados que possam defender seus interesses frente a um complexo sistema como ao da OMC. O dispositivo referido determina que a secretaria da OMC preste assistência jurídica adicional aos países em desenvolvimento, mas com resguardo à sua imparcialidade. No entanto, depois de onze anos de vigência do ESC, houve apenas uma reclamação proposta por um país de menor desenvolvimento relativo. Em vista disso, em 2001, consolidou-se a iniciativa para criar um centro consultivo, uma organização intergovernamental independente da OMC com fins de fornecer consultoria e treinamento para países em desenvolvimento no sentido de garantir “acesso à justiça internacional”.

Além dos membros diretamente envolvidos no conflito, o ESC permite que outros membros da OMC tenham participação limitada na solução de controvérsia se apresentarem um interesse concreto no assunto submetido ao painel. Esses membros, denominados Terceiras Partes, poderão participar de todo o processo de solução de controvérsia e apresentar suas manifestações ao painel, tendo uma atuação semelhante ao júri.

A intervenção dos Terceiros Membros, interessados na solução da controvérsia foi usada como meio de conferir maior transparência à solução de controvérsia, e ainda

tentar impedir que as soluções negociadas pudessem ser alcançadas às custas dos interesses dos demais membros ou das regras multilaterais do comércio.

De fato, existem dois modos de participação das partes interessadas: os chamados direitos limitados e os direitos ampliados. No caso dos direitos limitados, durante o painel, os terceiros podem: apresentar manifestações por escrito; ser ouvidos e ouvir as partes; responder a perguntas específicas dos membros do painel e receber comunicações por escrito das partes, porém não podem apelar. Já nos direitos ampliados não existem regras específicas para concessão, a não ser a discricionariedade dos membros do painel. Desse modo, os direitos ampliados acabam por modificar os procedimentos de trabalho no que se refere às réplicas, participação em audiências e elaboração de perguntas para as terceiras partes.

É importante ressaltar a interferência dos EUA e a CE como terceiros interessados em praticamente todas as controvérsias, sendo, desse modo, difícil de identificar quais seus interesses concretos como terceiros. Sua intervenção se explica pelo fato de que esses membros querem influenciar as interpretações adotadas pelos painéis, de modo a não criar precedentes contrários aos seus interesses gerais. Em razão disso entende-se o porquê de países com ampla gama de interesses comerciais participarem como terceiros interessados nos painéis, até mesmo porque cada membro da OMC deve decidir se tem interesse na controvérsia em questão.

Embora exista uma regra específica da OMC que obriga o membro a seguir adiante com a reclamação formulada por um setor de sua indústria nacional, não há norma no Direito Internacional Econômico que obrigue os Estados a assumirem a responsabilidade de seus nacionais perante os tribunais internacionais, o que se denomina proteção diplomática. Cada membro da OMC agirá conforme sua conveniência política. No entanto, uma vez exercida a reclamação por um determinado setor da economia, a responsabilidade jurídica passa a ser do Estado

O sistema de solução de controvérsias abrange mais que estados soberanos e territórios aduaneiros, mas engloba também entidades não-governamentais. Esse tema vem sendo discutido com fins de inserção de empresas, organizações não-governamentais e de cientistas e especialistas (em casos de propriedade intelectual) na pauta de acordos da OMC.

As discussões sobre a inserção de entidades não-governamentais surgiram devido às decisões da OMC surtirem efeitos sobre os interesses de empresas privadas, sobretudo as transnacionais. Na prática, essas empresas poderão auxiliar seus

respectivos governos a preparar reclamações ou contratarem advogados especializados para elaboração de documentos necessários que serão, posteriormente, apresentados à OMC.

As organizações não-governamentais apresentam-se como uma questão de difícil resolução no sistema de controvérsias da OMC, pois essas entidades não têm o direito de ser parte no procedimento. Assim, suas intenções devem ser apresentadas aos respectivos governos. No entanto, nem sempre seus interesses são compatíveis com os interesses do governo. De modo a permitir a participação desses agentes no processo de solução de controvérsias, a OMC concede ampla e extensa autoridade ao painel, inclusive para aceitar manifestações de “amigos do tribunal” (*amicus curiae*).

Uma terceira possibilidade de intervenção de entes não-governamentais no sistema de solução de controvérsia da OMC refere-se aos casos das questões científicas. Nesses casos, em sua grande maioria, é necessária a opinião de especialistas sobre a matéria da controvérsia. O painel pode requerer um relatório escrito a um grupo consultivo de peritos. Além disso, o painel poderá recorrer à informação e ao assessoramento técnico de qualquer pessoa ou entidade que considere conveniente, o que ocorre frequentemente.

## 5.2 Órgão de Solução de Controvérsias (OSC)

O órgão de solução de controvérsias (OSC) é o administrador do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC sendo composto por todos os membros da OMC que se reúnem, em geral, uma vez por mês para tomar as decisões que lhe foram incumbidas. Essas seriam: estabelecer painéis, acatar relatórios dos painéis e do órgão de apelação, supervisionar a aplicação das decisões e recomendações e autorizar a suspensão de concessões e outras obrigações determinadas pelos acordos abrangidos.

O processo decisório no OSC é baseado no consenso na unanimidade, ou seja, haverá consenso se nenhum Membro votar contrariamente. Em determinadas ocasiões, o ESC também aplica o consenso reverso, em situações cuja decisão é de extrema importância, todos os Membros devem votar contra para que a decisão não seja acolhida. E conjuntamente, esses dois modos de processo decisório consistem no modo de decisões para estabelecer o painel, para adotar o painel do Órgão de Apelação e autorizar a suspensão de concessões.

### 5.2.1 Painéis

Os painéis são a primeira instância no procedimento para solução de controvérsias na OMC. Os painéis são compostos por três indivíduos encarregados de apresentar o relatório sobre a controvérsia em questão e uma análise jurídica quanto ao fundamento da reclamação. Esses indivíduos atuam individualmente, ou seja, operam em favor do painel e não de seu próprio país, não podendo atuar em casos em que seus países estejam envolvidos.

Os painelistas devem ser sugeridos pelo Secretariado e escolhidos pelos membros. Na controvérsia, no entanto, na maioria das vezes, são indicados pelo Diretor-Geral da OMC. Os painelistas são submetidos a uma regra de conduta que impõe uma atuação com independência, imparcialidade e informa qualquer relação que tenha mantido com os membros envolvidos na controvérsia.

O objetivo do painel se concentra em examinar a questão submetida e estabelecer conclusões que auxiliem o OSC a fazer recomendações ou emitir decisões. Tais recomendações e decisões da OSC não poderão, por sua vez, promover o aumento ou a diminuição dos direitos e obrigações definidos nos acordos abrangidos, o que restringe os painéis somente às funções que desempenham em função de seu objetivo.

### 5.2.2 Órgão de Apelação (OA)

O Órgão de Apelação surgiu na Rodada do Uruguai para compor o sistema de solução de controvérsias. O OA é composto por sete indivíduos cujos nomes serão aprovados por consenso pela OSC. Tais pessoas devem ter reconhecida competência, experiência comprovada em direito e comércio internacional e assuntos tratados pelos acordos abrangidos em geral. Esses indivíduos devem estar também disponíveis permanentemente, e em breve espaço de tempo devem manter-se a par das atividades de solução de controvérsias e das demais atividades pertinentes à OMC.

O OA se encarrega de receber o recurso contra as decisões tomadas nos painéis. No entanto, na prática, basicamente todos os relatórios dos painéis foram objetos de recurso.

É de função do secretariado, que atua na sede da organização, em Genebra, manter os registros das reuniões e outras responsabilidades burocráticas. Também deve manter uma lista indicando os indivíduos para o painel, receber as argumentações

escritas dos membros da controvérsia, organizar para os membros interessados cursos de treinamento. De fato, na prática a função mais importante e mais corrente do secretariado é auxiliar os painéis na elaboração dos relatórios.

### 5.3 Procedimento para solução de controvérsias

Depois de identificar os órgãos da OMC que atuam na solução de controvérsia, se examinará o procedimento adotado e suas particularidades.

A fase inicial resume-se basicamente às consultas. Nesta fase, cada membro se compromete a examinar a argumentação apresentada por outro membro e conceder oportunidade para consulta de sua argumentação, com relação a medidas adotadas dentro de seu território que afetem o funcionamento de qualquer acordo abrangido. Essa fase tem sido tratada cada vez com mais cuidado, uma vez que o membro reclamante não poderá suscitar, posteriormente, diante do painel, questões que não tenham sido previamente examinadas na fase de consultas.

Se for encontrada uma solução para a controvérsia entre os membros, de acordo com as normas da OMC, encerra-se o processo e comunica-se à OSC a solução acordada. Tal procedimento garante transparência no processo de solução de controvérsias, ou seja, impede que os membros envolvidos cheguem a uma solução em detrimento dos demais membros e das regras multilaterais do comércio. Caso uma solução não seja negociada em 60 dias, o membro reclamante poderá levar o pedido de painel ao OSC, assim indicando se foram realizadas consultas, identificando as medidas controversas e, desse modo, fornecendo uma exposição de embasamento jurídico para reclamação. Caso não haja consenso reverso, o painel será estabelecido na OSC e cada membro poderá notificar interesse de participar como terceiro interessado.

A próxima fase estabelece os termos de referência para o painel, podendo ser dita como o equivalente aos limites para a competência jurisdicional do painel, que deve ser estabelecido por acordo entre as partes ou por adoção do texto padrão estabelecido no ESC. Em seguida inicia-se a oitiva das partes envolvidas, dos terceiros interessados e produção de provas com base em cronograma sugerido pela ESC.

A ESC determina que o membro deverá dar resposta rápida e completa a toda solicitação de informação que um painel considere necessária e pertinente. No entanto, a falta de especificação de tais obrigações e as possíveis sanções permitem que as partes omitam ou não entreguem informações relevantes ao painel.

Antes do relatório ser concluído, o painel apresenta às partes um esboço, que equivale a um relatório provisório, mas ainda confidencial, que estará a disposição das mesmas para objeto de comentários. O relatório do painel passará por todos os membros da OMC e somente após o processo será colocado à disposição no site eletrônico.

Após ser submetido à OSC, o relatório será aprovado somente, se não houver consenso reverso ou que uma das partes da controvérsia recorra ao OA. Se as partes recorrerem, elas deverão fundamentar-se nas questões de direito ou na interpretação adotada pelo próprio painel. Frente ao AO, as partes apresentam seus argumentos escritos e em audiência. As deliberações finais dos juízes da OA são confidenciais, e o relatório final é remetido ao OSC e possui a capacidade de revogar ou ratificar o relatório do painel. Do mesmo modo, o relatório do Órgão de Apelação será aprovado a não ser que ocorra consenso reverso e assim encerra-se a fase jurisdicional do sistema de solução de controvérsias da OMC.

### 5.3.1 Implementação das Decisões da OMC

Tendo a decisão da OSC, passa-se à fase da implementação das decisões da OMC, sendo que nela busca-se o cumprimento da decisão visando tornar a medida recorrida compatível com os acordos da OMC.

A decisão do OSC não possui caráter reparatório nem de penalização do membro que eventualmente tenha transgredido as normas da OMC. O objetivo fundamental da fase de implementação é forçar o membro a cumprir a decisão emitida pelo painel ou pelo Órgão de Apelação, com fins de tornar sua legislação interna compatível com as obrigações assumidas no âmbito da OMC.

Se a medida recorrida for julgada incompatível com as normas da OMC, o membro reclamado deverá informar ao OSC suas intenções com relação à implementação das decisões e recomendações do OSC que, por sua vez, deve indicar um “período razoável de tempo” para que o membro reclamado possa torná-la compatível com as normas da OMC.

Caso a medida não seja alterada, deverão ser iniciadas consultas para encontrar um acordo entre os membros - reclamante e reclamado - buscando, assim, estabelecer uma compensação aceitável. Ainda se as negociações não alcancem um acordo em relação à compensação, o membro reclamante poderá buscar autorização do OSC para suspender as concessões, ou seja, retirar as vantagens negociadas no âmbito da OMC,

no que diz respeito às vantagens tarifárias aplicáveis aos produtos oriundos do território do membro reclamado.

Concedida a autorização para a suspensão de concessões, o reclamante poderá objetar sobre o montante das suspensões propostas pelo reclamante. Nesse caso, a questão é submetida à arbitragem, que, em geral, é o painel original que decidiu a controvérsia, para avaliar se o valor devido da suspensão da concessão proposta é equivalente ao grau de anulação ou prejuízo causado ao membro reclamante pela medida considerada ilegal.

Essa retaliação autorizada pela OSC não revoga as obrigações do membro reclamante em relação ao membro reclamado *ad infinitum*. A suspensão de concessão ou outras obrigações deverão vigorar até que a medida considerada incompatível com o acordo abrangido seja suprimida, ou até que o membro que possua a obrigação de implementar recomendações e decisões forneça uma solução para a anulação ou prejuízo dos benefícios, ou, ainda, até que uma solução mutuamente satisfatória seja encontrada. O membro reclamado ainda pode se oferecer para conceder compensações. Isso devido à extensão de vantagens tarifárias aos produtos originários do membro reclamante, mas sem deixar de ser consistente com os demais acordos da OMC.

A fase da implementação se mostrou uma fase de grandes problemas para as relações econômicas internacionais. Mesmo que o ESC tenha sido um grande avanço para um sistema regido por normas, este avanço é mais perceptível na fase jurisdicional, durante os painéis. Assim, durante a implementação, foram identificados os seguintes problemas:

- O determinado “período razoável de tempo” para implementar a decisão, diversas vezes entra em confronto com partes constitucionais e legislativas dos membros;

- A situação denominada “sequenciamento” consiste na adoção superficial dos membros reclamados, na legislação relativa à medida. Isso acarreta constantes retornos dos membros reclamantes ao árbitro, para avaliar se a nova adoção jurídica é compatível com os acordos da OMC. Desse modo, a situação é chamada sequenciamento pelo fato da mesma controvérsia voltar diversas vezes ao árbitro em razão das modificações adotadas pelo membro reclamado não satisfazerem o membro reclamante. Isso pode resultar em um prolongamento da controvérsia, muito além dos prazos inicialmente previstos pelo ESC;

- O cálculo do montante devido para compensação raramente é oferecido no nível considerado satisfatório pelo membro reclamante, gerando, assim, mais questões entre os membros na controvérsia;

- Ainda ocorre que a compensação oferecida ou retaliação autorizada nem sempre beneficiam ou atingem os mesmos setores econômicos que foram beneficiados pela medida objeto da controvérsia;

- Em determinados casos, a autorização para suspender concessões não exerce qualquer efeito sobre o membro reclamado. Isso devido ao pequeno poder de mercado do membro reclamante para afetar as exportações oriundas do território do membro reclamado. Tais situações são mais notáveis com países em desenvolvimento, cuja participação no comércio internacional por vezes é muito pequena.

#### 5.4 A Aplicação e Interpretação de Normas pelo OSC

##### 5.4.1 Aplicação das Normas

As regras de prevalência geral que constam no Acordo Constitutivo da OMC se encontram no topo da hierarquia entre as demais normas, pois no âmbito da OMC foi estabelecido que essas regras deveriam prevalecer sobre qualquer outra norma dos acordos multilaterais. A ESC possui poucas regras no que se refere a esse assunto. Assim, no que se refere à solução de controvérsias não há regras internas de prevalência, com exceção daquelas que necessitam procedimentos especiais e prevalecerão sobre as regras gerais.

##### 5.4.2 Interpretação pelos Painéis

A interpretação das normas pelo painel para a resolução da controvérsia é feita em conformidade com as normas correntes de interpretação do direito internacional público, cujas normas foram colocadas na Convenção de Viena.

Na Convenção de Viena cabe ressaltar algumas características essenciais quanto à adoção das normas. Primeiramente foi dada preferência pela interpretação literal dos termos constantes em tratados internacionais. A adoção de tal medida acarreta em despêndio de tempo em uma discussão do significado de um termo invocado por uma das partes da controvérsia, como tem sido prática da OA. Do mesmo modo que existe

uma preocupação em uma interpretação literal dos termos dos tratados internacionais existe uma preocupação em eliminar qualquer interpretação extensiva desses acordos.

A Convenção de Viena vem sendo utilizada como parâmetro para interpretação das regras dos tratados internacionais no Mecanismo de Solução de Controvérsias, mesmo quando envolve membros que não são parte da Convenção de Viena. No entanto, tal prática nunca foi contestada por nenhum membro da OMC, o que acaba por implicar que a Convenção de Viena foi entendida como base das regras de interpretação de tratados internacionais, ou seja, obrigatórias para todos os membros.

Juntamente com a preferência por uma interpretação literal dos acordos da OMC existe uma preocupação em eliminar qualquer interpretação extensiva desses acordos. Essa preocupação tem fundamento normativo, pois o ESC recorda que as recomendações sobre as controvérsias submetidas não podem alterar a amplitude de direitos e deveres dos membros da OMC.

A preocupação referente a tais procedimentos, provêm de críticas de alguns membros quanto a um suposto ativismo judicial por parte dos painéis da AO. Tais críticas se referem à extensiva interpretação dada em certos casos, o que traz como consequência o aumento da obrigação desses membros além do texto dos acordos multilaterais.

As críticas colocadas não são levadas em consideração. Primeiramente por não haver interpretação totalmente isenta por maior preferência que se dê ao texto literal adotado. Em segundo lugar, observa-se que os painéis lidam com textos vagos que são decorrentes da própria dinâmica das negociações comerciais internacionais, isso decorre da concordância dos membros em colocar um texto que evite um comprometimento definitivo em relação ao problema abordado, estratégia denominada de “ambiguidade construtiva” no jargão da OMC. Então ocorre a aplicação desse texto ambíguo ao caso concreto. Os painéis acabam por adotar a interpretação que não necessariamente seria a mais preferível pela vencida na controvérsia.

As dificuldades sobre a interpretação ainda se estende no âmbito do Direito Romano. A primeira dificuldade que um jurista do Direito Romano enfrenta com o texto dos tratados são as traduções que, muitas vezes, não possuem grau de equivalência ao texto original perdendo, assim, sua fidelidade. O outro fator de extrema importância é a incompatibilidade entre modelos jurídicos, pois o processo negociador, sobretudo nos acordos originados da OMC, baseou-se em rascunhos (*drafts*) propostos pelos EUA, o que acarreta na técnica de redação legislativa semelhante à do common law, com

parágrafos extensos e uma lógica indutiva. Os juristas da tradição românica tendem a uma interpretação teleológica e uma sistemática do conjunto normativo. Já a prática da OMC, ao contrário, tem o sentido de limitar estritamente cada uma das obrigações a seu âmbito de aplicação e adotar a interpretação mais próxima possível do sentido literal de cada palavra.

O painel avaliará inicialmente se houve violação de alguma regra específica dos acordos da OMC. Assim, se a parte reclamante conseguir demonstrar a violação suposta, presume-se que a medida recorrida constitua o caso de anulação ou diminuição de vantagens acordadas. O que se denomina presunção de violação.

## 5.5 O OSC e as Cortes

### 5.5.1 O OSC e os Judiciários Nacionais

A aplicação e a interpretação das normas da OMC pelos painéis geram o questionamento da correlação entre estas decisões e interpretações, eventualmente dadas pelas autoridades administrativas e judiciais dos membros da OMC.

Em caso de confronto entre a decisão da OSC e a interpretação de entidades nacionais, cabe colocar que a OSC não é uma instância supranacional para recursos contra decisões nacionais que se creem lesadas em acordos de conformidade com as normas da OMC. O objeto de reclamação ao OSC reside em uma medida nacional, cuja vigência viola, de acordo com o Membro reclamante, uma determinada obrigação constada nos acordos da OMC.

Desse modo, a obrigação dos painéis do OA será fazer uma avaliação objetiva da aplicabilidade dos acordos invocados pelos membros reclamantes e de sua compatibilidade com a medida adotada pelo membro reclamado. Assim, nota-se que não concede total deferência aos acordos da OMC, eventualmente concedidas pelas autoridades nacionais, nem serve como instância recursal contra essa interpretação.

De acordo com os princípios do Direito Internacional, é necessário que previamente ao recorrer a uma corte internacional para defender interesses de seus nacionais, os Estados deverão verificar se esses nacionais esgotaram os recursos judiciais disponíveis na ordem jurídica do Estado reclamado. No entanto, no Direito Internacional Econômico não se exige, necessariamente, o esgotamento dos recursos internos como pressupostos para apresentação da reclamação perante à OMC.

#### 5.4.2 O OSC e os Tribunais Internacionais

No âmbito internacional, determinadas controvérsias podem ser submetidas a mais de um foro internacional. Essa é a chamada duplicidade de competência para solucionar as controvérsias internacionais. Essa situação pode ocorrer devido à matéria da controvérsia ou em razão dos Estados envolvidos participarem de mais de um processo de integração econômica.

A proliferação de esquemas regionais de integração traz, entre outras consequências, mecanismos de solução de controvérsias que também poderiam ser submetidos ao OSC por abranger a mesma matéria.

Por não haver uma instância internacional que possa solucionar este eventual conflito positivo de jurisdição, algumas alternativas acabaram sendo adotadas:

- haverá uma preferência pelo mecanismo regional toda vez que os Estados envolvidos na controvérsia abdicarem do recurso ao sistema multilateral;
- haverá uma vantagem procedimental, ou seja, celeridade, clareza de regras, maior abrangência dos acordos oferecidos por determinado mecanismo que poderá induzir o Estado reclamante a escolher este e não outro mecanismo disponível, em uma situação de *forum shopping*;
- haverá uma regra que privilegia um determinado foro, pois exclui a possibilidade de apresentação simultânea da controvérsia.

A ESC não apresenta regra de prevenção de seu foro ou de impedimento de conhecer a controvérsia que já esteja sendo submetida ou tenha sido submetida a um mecanismo regional de controvérsias. Tal procedimento pode criar uma situação jurídica complexa, pois pode ocorrer que uma determinada medida nacional possa ser considerada legal por um tribunal regional e, posteriormente, ser incompatível com os acordos da OMC pelo OSC.

Alguns acordos regionais já despendem maior atenção para o risco de sentenças díspares proferidas por tribunais internacionais distintos. Assim, para amenizar este risco, alguns acordos recentes incorporam uma regra processual que impede os estados envolvidos numa controvérsia de submetê-la a mais de um mecanismo de solução de controvérsias.

A opção pelo foro será do Estado demandante, a não ser que haja acordo entre os membros. Desse modo, pode-se prever qual o foro internacional a ser utilizado. Cabe

analisar quais dentre os foros apresentam a base jurídica mais sólida para sustentar a reclamação, em cada caso.

## **6. OS AVANÇOS NAS REGULAÇÕES INTERNACIONAIS DO SETOR AGRÍCOLA COM ÊNFASE NOS SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS**

No que se refere à atuação do GATT, a liberalização do processo agrícola logrou, por diversas normas ineficazes, cujo favorecimento se restringia aos países de maior poder de mercado.

Sua vigência foi marcada por diversas medidas protecionistas em relação aos produtos agrícolas, adotadas pelas partes mais influentes do GATT. Tais medidas eram constituídas, em considerável escala, de subsídios à exportação de produtos agrícolas e subsídios domésticos.

As medidas protecionistas, juntamente com um sistema de regulação ineficaz do setor agrícola internacional, geraram uma discussão sobre uma imprescindível revisão das normas da área agrícola na rodada do Uruguai.

Originada da Rodada do Uruguai, a OMC baseia as atuais normas do comércio internacional. Com ela, certas mudanças foram efetivadas no âmbito da regulação dos subsídios agrícolas. Essas mudanças conferiram padronização que carecia no âmbito do GATT, embora ainda carregasse consigo a herança de algumas lacunas e ambiguidades do antigo sistema. A nova padronização do Sistema Mundial de Comércio, cujo propósito serve para nortear os acordos firmados entre seus membros consistiu em um modo formal de reduzir as medidas protecionistas.

A despeito das ambiguidades citadas, as normas da OMC constituíram um progresso no que se refere à jurisdição agrícola internacional aos países em desenvolvimento. Tendo em vista a clara situação protecionista em que eram inseridos no âmbito do comércio agrícola internacional e seu fraco poder de mercado, tais normas conferiram aos PEDs uma maior imposição no mercado internacional.

O setor agrícola, que permaneceu à margem do Sistema Multilateral de Comércio por quase meio século, consegue no Acordo sobre a Agricultura da Rodada do Uruguai outro grande progresso, não somente pela redução de barreiras tarifárias e não tarifárias, que passou a constituir um princípio basilar da OMC, mas também pelo caráter consensual auferido ao processo.

A grande disparidade no montante de subsídios concedidos entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento tem efeito distorcivo nos preços internacionais. Assim, com a regulamentação dos subsídios concedidos por cada Membro da OMC, os mesmos têm acesso às respectivas informações, o que confere maior transparência ao

sistema e tem, por consequência, a possibilidade de questionamento pelos demais membros.

No que tange o setor agrícola, o Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias coloca sob os mesmos regulamentos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Sendo os primeiros, os membros mais significativos do Sistema Multilateral de Comércio, com políticas agrícolas mais fortes. Desse modo, possuem melhores condições de concederem subsídios que os países em desenvolvimento. Sendo assim, existe a possibilidade dos membros mais prejudicados no comércio internacional recorrerem contra os membros com grande poder de mercado.

Ao adquirir a possibilidade de questionamento, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC vem completar o processo de padronização da liberalização do Sistema Mundial do Comércio com a implementação de um processo jurídico complexo.

A implementação do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC possui diversas implicações, das quais nos interessa apenas as positivas.

### 6.1 Solução de Controvérsias e Subsídios Agrícolas

Tendo em vista o protecionismo histórico que caracteriza as políticas agrícolas dos países desenvolvidos, pode-se julgar a implementação do Órgão de Solução de Controvérsias como uma tendência a uma real mudança dos membros, no sentido de assegurar condições para um comércio agrícola mundial mais justo e orientado pelas regras do mercado.

Devido à maior sensibilidade do setor agrícola, a solução de controvérsias nesse setor exigia condições especiais em diversos casos, a fim de que conferisse eficácia e eficiência à resolução do processo. Tais condições podem advir do caráter perecível dos produtos agrícolas, que, muitas vezes, exigem celeridade no processo de solução de controvérsias.

Tal processo, longe de ser o ideal ao SMC, se caracteriza como foro de negociações e monitoramento de todos os Membros da OMC, sem nenhuma exceção. Ao serem submetidos às mesmas normas da OMC, tanto os países desenvolvidos e em desenvolvimento se viram obrigados a aceitar as imposições do Entendimento Relativo às Normas sobre Solução de Controvérsias. Tal fato implicaria, por fim, na submissão

dos membros a uma sistemática jurídica, donde qualquer país poderia recorrer caso se sentisse lesado em algum acordo.

A implementação do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC implicou na possibilidade e na efetividade de defesa dos países de menor poder de mercado recorrem e, quiçá, obterem o ganho de causa como deveras ocorre. Assim com a submissão dos membros a um foro internacional, os países em desenvolvimento ganham ferramentas para se impor no Sistema Multilateral de Comércio e, com isso, tentarem buscar um comércio internacional mais justo

Desse modo, cabe ressaltar que houve uma grande evolução no Sistema Multilateral do Comércio a partir dos Contenciosos do Setor Agrícola.

### 6.2.1 Contenciosos do Setor Agrícola

Nota-se uma divergência no que se refere à conveniência da intensificação de regras permissivas no setor agrícola entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Aos primeiros, um sistema de regras extremamente permissivo os aproxima dos seus objetivos quanto ao Sistema Multilateral de Comercio. No entanto, para os países em desenvolvimento a intensificação das regras multilaterais para o comércio agrícola é necessária ao seu benefício no SMC.

No sistema de solução de controvérsias, GATT, por diversas vezes, os custos econômicos e os desgastes políticos envolvidos em uma demanda não justificavam, por sua vez, os resultados obtidos.

Desse modo, o novo Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC trouxe mudanças significativas, ainda que exista margem para ocorrer a mesma situação, constatada no passado. Em relação aos países em desenvolvimento houve grande mudança comportamental.

Os contenciosos, na prática, consistem em uma disputa, diz-se controvérsia, levada à OMC ao Dispute Settlement Body, Órgão de Solução de Controvérsias, com fins de verificação de uma procedência legal ou não.

A partir da análise de um contencioso, pode-se invocar o processo do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC como é proposto a seguir.

## 7. ESTUDO DE CASO

A modificação da postura dos países em desenvolvimento frente às mudanças trazidas pela OMC, demonstra-se nos contenciosos e sua crescente e gradual imposição no Comercio Internacional.

Este capítulo traz um estudo de caso levado ao Órgão de Solução de Controvérsias, em um caso específico sobre subsídios agrícolas. O estudo de caso será apresentado com fins de ilustrar o estudo feito até o presente momento.

O “Contencioso Brasil-EUA sobre Subsídios ao Algodão” (*The United States – Subsidies on Upland Cotton Case - DS 267*) constitui um caso prático do estudo feito até o presente momento. O estudo consiste na análise dos programas de subsídios norte-americanos questionados pelo Brasil.

### 7.1 Caso DS 267

#### 7.1.1 Contexto do caso DS 267

Os Estados Unidos possuíam um programa de subsídios à exportação prejudicial ao Brasil, no qual destacam-se três características: I- a depressão dos preços internacionais; II- o deslocamento das exportações brasileiras e, III- o crescimento da participação norte americana no mercado mundial do algodão.

A base para reclamação brasileira consistiu, no ano de 2002, na viabilidade do grande montante da produção de algodão norte-americana, a despeito altos custos de produção mundial, baixos preços internacionais e com sua moeda altamente valorizada. Ainda baseando-se nessas condições, as participações norte-americanas obtiveram um considerável aumento no mercado mundial daquele ano.

A questão levantada pelo Brasil consistiu no montante de subsídios concedidos, que acarretavam distorção no comércio mundial e prejuízo aos produtores de países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo.

O painel despertou grande atenção no âmbito internacional, o que ocasionou na participação de treze estados participantes como terceiras partes. Esses estados consistem em: Argentina, Áustria, Benin, Canadá, Chade, China, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Tailândia, União Europeia e Venezuela.

Em 27 de 2002, o consulado brasileiro requereu consultas junto aos EUA, quanto aos subsídios proibidos e acionáveis concedidos aos produtores domésticos e/ou exportadores no setor da cotonicultura. Tais práticas teriam causado distorções no mercado de algodão, afetando os preços internacionais em virtude do aumento das exportações do produto nos EUA. E, assim, em decorrência dessas práticas consideradas ilegais pelo Brasil, os produtores rurais brasileiros teriam sofrido danos a sua renda.

Somente após o segundo requerimento efetuado pelo Brasil, em 18 de março de 2003, o Órgão de Solução de Controvérsias autorizou o estabelecimento do painel.

Entre 22 e 24 de julho de 2003 iniciou-se a primeira sessão com o painel. Foram analisadas as reclamações brasileiras à luz dos Artigos 5 e 6 do Acordo sobre Subsídios da OMC (“prejuízo grave”), e do Artigo XVI do GATT de 1994. Entre 2 e 3 de dezembro de 2003 houve a segunda audiência com o painel. Encerravam-se, então, as fases das audiências, bem como as exposições de fato e de direito de ambas as partes, que forneciam argumentos para o convencimento do painel.

Em 26 de abril de 2004, o painel emitiu um relatório preliminar interino e confidencial, em que julgou favorável a maioria das alegações colocadas pelo Brasil. Em 8 de setembro de 2004, o painel emitiu seu relatório final que confirmava ganho de caso ao Brasil.

De acordo com o relatório do painel:

- As garantias ao crédito das exportações agrícolas são elementos das disciplinas de subsídios à exportação da OMC. São três programas de garantia ao crédito à exportação dos EUA considerados subsídios proibidos à exportação, pois não são amparados pela Cláusula da Paz. Assim, há violação dessas disciplinas.

- Os EUA auferiram diversos outros subsídios proibidos à cotonicultura;

- Em relação à cotonicultura, o programa de apoio doméstico não é amparado pela Cláusula da Paz, e, em razão desses programas, sérios prejuízos foram causados aos interesses brasileiros na forma de redução dos preços no mercado mundial.<sup>1</sup> (tradução nossa)

Em 13 de outubro de 2004, os EUA recorreram ao Órgão de Apelação da OMC. No entanto, somente em 6 de março de 2005 o Órgão de Apelação emitiu o Relatório final corroborando a decisão do painel, confirmando o ganho de causa ao Brasil.

---

<sup>1</sup> The United States – Subsidies on Upland Cotton Case - DS 267.<[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)>

Com o relatório final do Órgão de Apelação houve o reconhecimento que os programas de subsídios norte-americanos estavam em desacordo com as regras da OMC e, desse modo, influenciava negativamente o mercado internacional e causava danos aos produtores brasileiros.

#### 7.1.2 Relatório do painel

Baseado no Artigo 3.8 do ESC, os casos em que houver uma violação às obrigações assumidas em um Acordo Comercial Multilateral (*covered agreement*), a ação é considerada passível de anulação ou limitação de benefícios.

Embasado em tais termos, o painel recomendou que os EUA adequassem seus programas de subsídios conforme as normas do Acordo sobre Agricultura. Como constituíam artigos proibidos, determinados pelo Artigo 4.7 do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias, foi determinado que os EUA retirassem tais medidas dentro de seis meses da data de adoção do Relatório do Painel, ou 1º de julho de 2005 (o que ocorresse antes).

Desse modo, a partir da adoção do Relatório do Painel, os EUA estavam sob a obrigação de tomar medidas adequadas, com fins de remover os efeitos danosos ou eliminar os subsídios.

#### 7.1.3 Relatório do Órgão de Apelação

Corroborando o Relatório do Painel, o Órgão de Apelação recomendou que o Órgão de Solução de Controvérsias solicitasse aos EUA para que colocassem suas medidas, decididas no Relatório do Órgão de Apelação e no Relatório do Painel, em conformidade com o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias e o Acordo sobre Agricultura, por se mostrar inconsistente com estes.

#### 7.2 Considerações sobre o estudo do caso DS 267

Cabe ressaltar que, no âmbito dos contenciosos, o caso DS 267 consiste em um caso paradigmático de suporte político e jurídico aos países em desenvolvimento na área de negociações internacionais.

Pode verificar-se, assim, que os subsídios concedidos pelos países desenvolvidos (em especial os EUA) causam efeitos danosos aos países em desenvolvimento, e, desse modo, a aplicação das normas dos subsídios agrícolas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC pode reverter em favor de um país em desenvolvimento, com fins de incremento da sua competitividade internacional do setor agrícola.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com todos os dados apresentados, coloca-se que uma organização supranacional que medie os acordos comerciais internacionais é fundamental para fins de eliminação do caráter anárquico econômico mundial, bem como promoção da liberalização do comércio internacional.

Ao verificar-se que a agricultura é um setor sensível ao comércio exterior, a necessidade de uma regulamentação específica ao setor agrícola se tornou fundamental para conferir maior eficiência na regulação do comércio internacional.

No que se refere à regulamentação dos subsídios agrícolas, o GATT apresentou diversos problemas em relação a sua estrutura normativa e à própria aplicação da mesma. Nota-se que as regras do GATT sobre produtos agrícolas foram elaboradas visando ao objetivo de determinadas partes contratantes, aquelas que dominavam as negociações naquele período. De outro lado, países de maior poder de barganha, possuíam práticas distorcivas ao comércio agrícola, o que era uma clara violação aos princípios previstos no GATT. Entretanto, eram feitas vistas grossas a tais atitudes em virtude do alto poder de barganha desses países no comércio internacional.

Na Rodada do Uruguai, os países em desenvolvimento colocaram em pauta questões sobre setor agrícola, e com isso foi requerida uma revisão das normas sobre as disciplinas do setor. Tais discussões resultaram no Acordo sobre a Agricultura que resultou na organização do comércio agrícola mundial, que fora negligenciado pelas rodadas do GATT durante décadas.

Em decorrência da negligência da questão dos subsídios agrícolas nas diversas rodadas de negociação no bojo do GATT, faz-se *mister* asseverar que o Acordo sobre a Agricultura efetivou-se como um grande passo para o avanço da liberalização do comércio agrícola no âmbito do Sistema Multilateral de Comércio, colocando normas mais rígidas e específicas no setor.

Com a passagem de GATT para OMC, não somente as normas sobre o comércio de produtos agrícolas foram revistas, mas também as normas de solução de controvérsias. Um dos acordos obrigatórios aos futuros membros da OMC foi o Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias, que implica em uma revisão do cumprimento das normas estabelecidas pela OMC, caso haja reclamação por algum membro.

A despeito das ambiguidades e lacunas das normas que regem a regulação dos subsídios agrícolas, o Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC mostrou-se uma ferramenta útil, essencialmente aos interesses dos países em desenvolvimento em decorrência da submissão de todos os países membros a uma corte internacional, com possibilidade de sanções internacionais, que, por sua vez, acarretariam em suspensão de concessões.

Sob a influência dos países desenvolvidos, o sistema de solução de controvérsias no âmbito do GATT era baseado na resolução consensual, onde as partes possuíam o poder de veto. Essa sistemática tinha por consequência a impraticabilidade do processo, uma vez que a parte reclamada podia valer-se do veto com fins de evitar as possíveis sanções.

Sob esse ponto, cabe ressaltar que todos os membros, quando submetidos a uma corte internacional, têm a principal distinção entre o sistema de solução de controvérsias do GATT e OMC. Desse modo, caracteriza tal transição como uma evolução no sistema de solução de controvérsias, característica auferida por possibilitar países de menor poder de mercado possuir amparo judicial, caso sintam-se lesados em um acordo.

O estudo de caso possibilitou vislumbrar, na prática, o Mecanismo de Solução de Controvérsias sobre os subsídios agrícolas. Isso corroborou com os objetivos do trabalho, permitindo vislumbrar, na prática, o estudo proposto. Tal contencioso mostrou-se pertinente por evidenciar o suporte político e jurídico aos países em desenvolvimento.

Longe de ter se tornado um sistema que provesse um comércio justo e equânime, como inicialmente proposto, a OMC trouxe com sua vigência elementos e ferramentas que promoveram uma sistemática mais equilibrada ao Sistema Multilateral de Comércio.

No que tange o setor agrícola, embora a regulamentação sobre os subsídios agrícolas não tenham atingido seu escopo, a extinção de tais subsídios promoveu uma considerável redução na permissão da concessão dos mesmos através da lista e das chamadas caixas que, por sua vez, constituíram-se em um importante elemento no avanço da normatização dos subsídios agrícolas.

De fato, os principais ganhos foram auferidos pelos países em desenvolvimento, que obtiveram ferramentas judiciais no caso de sentirem-se lesados no Sistema Multilateral de Comércio, um setor extremamente sensível, ao qual, diversas vezes se dedica tratamento especial, ferramentas auferidas por um Sistema Multilateral de

Comércio imperfeito, mas que, no entanto, oferece a possibilidade de questionar e confrontar suas próprias imperfeições.

## Referências

Azúa, E. Real Daniel - **O Neoprotecionismo e o Comercio Exterior**, São Paulo; Edições Aduaneiras, 1986.

Azevedo, Sefton Ivo – **Direito Internacional Público. I – Doutrina**, Porto Alegre; Livraria Editora Acadêmica ,1982.

Barral, Welber – **Solução de Controvérsias na Organização Mundial do Comércio**, Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

Barral, Welber – **O Brasil e a OMC**, Curitiba, Editora Juruá, 2002.

Dantas, Adriana – **Subsídios Agrícolas. Regulação Internacional**, São Paulo; Editora Saraiva, 2009.

D'ornellas, Maria Cristina da Silva, **O processo de liberalização agrícola no âmbito multilateral: A busca de efetividade**. Porto Alegre, 2009.

D'avila, André Luiz, **O Direito do comércio internacional no setor agrícola: Subsídios à exportação**, Florianópolis, 2006. Disponível em:

<http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/o%20direito%20do%20com%20E9rcio%20internacional.pdf>

Gonçalves, Reinaldo – **Economia Política Internacional: Fundamentos Teóricos e as Relações Internacionais do Brasil**, Rio de Janeiro, Editora Elsevier, 2005.

Gonçalves, Reinaldo – **A nova economia internacional: Uma perspectiva brasileira**, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1998.

Lampreia, Luiz Felipe Palmeira – **Resultados da Rodada do Uruguai: uma tentativa de síntese**, Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000100016&script=sci\\_arttext/](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000100016&script=sci_arttext/)

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMERCIO. Disponível em: <http://wto.org/>

Oliveira, Henrique Altemani de – **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**, São Paulo, Editora Saraiva, 2006.

Rego, Elba Cristina Lima – **Do GATT à OMC: O que mudou, como funciona e para onde caminha o Sistema Multilateral de Comercio**. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000100016&script=sci\\_arttext/](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000100016&script=sci_arttext/)

Reis, Felipe Nagel - **Subsídios na OMC. As limitações impostas aos governos na sua política industrial pelas regras do ASMC e pela jurisprudência da OMC**, Curitiba; Juruá, 2008.

**The United States – Subsidies on Upland Cotton Case - DS 267.** Disponível em:  
[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)